DEP. LEG
Ac 11112
R. 121995

DIREITO PÚBLICO

COLONIAL PORTUGUÊS

SEGUNDO AS LIÇÕES DO
PROFESSOR DOUTOR
MARCELO CAETANO

COLIGIDAS POR

MÁRIO NEVES

LISBOA
1934

ALGUMAS PALAVRAS

A SEBENTA constituiu sempre, nos nossos meios universitários, um precioso auxiliar de estudo. A falta de trabalhos originais ou de simples traduções em português dos manuais ou tratados que abundam lá fóra, os nossos estudantes aproveitam desde ha muito os apontamentos fornecidos por colegas, que, interessando-se especialmente por determinado curso ou cadeira, resolvem dedicar-lhe mais cuidada atenção.

Grande distância separa, porém, a velha sebenta *— simples amontoado de apontamentos litografados, cheios de lacunas e de êrros, que enegreciam nas mãos de sucessivas gerações de académicos — da de hoje, impressa com cuidado e revista escrupulosamente, que apenas por tradição conserva o nome.*

Hoje, a sebenta *representa um imprescindível elemento de estudo e de trabalho, não apenas devido ao facto de continuar a ser escassa a produção da nossa literatura científica, mas sobretudo pela protecção oficiosa que os mestres lhe dispensam.*

Efectivamente, reconhecendo, por certo, que não cabe aos estudantes — que pagam com pontualidade as suas propinas — a responsabilidade da precária situação material que ocupam dentro da vida universitária, e que não lhes permite dedicarem-se à doce, mas laboriosa tarefa de criar, *os professores deixaram, de ha muito, de repudiar o uso da* sebenta, *que passaram a encarar até com simpatia e carinho.*

Assim, se bem que não seja ainda um tratado completo, é já contudo, uma obra séria, metodizada, com certo carácter definitivo, que se torna não só indis-

pensável ao estudante, mas até bastante útil àqueles que, encontrando-se formados, não dispensam conhecer as opiniões dos mestres acêrca de determinado ponto de doutrina.

O trabalho que agora apresentamos tem, para os colegas, que seguiram o curso do sr. Professor Doutor Marcelo Caetano, o valor de ser a reprodução fiel das lições que ouviram; e, para todos os que se dedicam ao estudo das nossas colónias, o interêsse de constituir uma vista panorâmica sôbre a nossa obra colonizadora, em que, como não podia deixar de ser, predomina o aspecto jurídico.

E se, por um lado, reconhecemos que seria para todos muito mais útil a publicação dum trabalho definitivo pelo próprio Mestre, não podemos, por outro, esconder a nossa satisfação por nos ter sido proporcionado o agradável ensejo de coligir e dar à estampa, com a maior fidelidade possível, êste interessantíssimo estudo, que marcará por certo uma nova fáse nos destinos do curso de Administração Colonial *da nossa Faculdade de Direito, infelizmente tam descuidado, apesar da alta importância que ninguem ousará negar-lhe.*

Lisboa, Abril de 1934.

MARIO NEVES.

BIBLIOGRAFIA

a) Estudos sistemáticos :

1 — *Estudo sôbre a administração civil das nossas possessões africanas* (1901) — EDUARDO COSTA (Bol. da Soc. de Geog.ª, 1901, n.os 7 a 12) e em separata.
2 — *Administração colonial* — MARNOCO E SOUSA.
3 — *Ciência e Administração Colonial*
4 — *Política Colonial* DR. RUI ULRICH
5 — *Economia Colonial*
6 — *Política Indígena* (1910) — LOPO VAZ DE SAMPAIO E MELO.
7 — *Estudos Coloniais — Legislação Colonial* — ALBANO DE DE MAGALHÃES.
8 — *Ciência de Colonização* (2 vols. 1912-13) — LOURENÇO CAYOLLA.

Em francês :

9 — *Principes de Colonisation* — DE LANESSAN.
10 — *Principes de Colonisation et de législation coloniale* (5.ª edição — 5 vols. — 1927 a 33) — GIRAULT.
11 — *Précis de législation coloniale* (1931) — ROLLAND et LAMPUÉ.

Em italiano :

12 — *Corso di diritto coloniale* (1918) — SANTI ROMANO.
13 — *Elementi di diritto coloniale* (1918) — A. MALVEZZI.
14 — *Istituzioni di diritto coloniale italiano* (1930) — E. CUCINOTTA.
15 — *Corso di diritto coloniale* (1932) — U. BORSI.

Em inglês :

16 — *The dual mandate in British tropical Africa* (4.ª ed. — 1929) — LORD F. D. LUGARD.
17 — *The colonial service* (1930) — SIR ANTON BERTRAM.

b) Relatórios

a) de leis ou projectos :

Existem bastantes de valor. Citaremos os das propostas de EDUARDO VILAÇA, TEIXEIRA DE SOUSA e MOREIRA JÚNIOR, mas muito em especial o

1 — Relatório das propostas de lei sôbre a administração civil e financeira das províncias ultramarinas, apresentadas ao Congresso pelo Min.º ARTUR DE ALMEIDA RIBEIRO em 1913 (Está publicado pela Imprensa da Universidade de Coimbra).

b) de governadores coloniais :

Merecem menção especial para o estudo genérico dos problemas da administração colonial portuguesa, os seguintes :

1 — *Moçambique* — ANTONIO ENES.
2 — *Moçambique* — MOUSINHO DE ALBUQUERQUE.
3 — *Moçambique* — (6 vols.) — FREIRE DE ANDRADE.
4 — *Angola* — PAIVA COUCEIRO.
5 — *A Província de Angola* — NORTON DE MATOS.

Não nos referimos aos relatórios que versam sôbre campanhas, descrições geográficas, etnográficas, etc. Nêste género

poderiam citar-se entre outros o *Sul de Angola* de JOÃO DE ALMEIDA e *Timor* de TEÓFILO DUARTE.

Estudos históricos

1 — *Ensaios sôbre a Estatística das nossas Possessões Ultramarinas* — 5 vols. — iniciado por LOPES DE LIMA e continuado por FRANCISCO MARIA BORDALO.

2 — *Normas económicas da colonização portuguesa* — por VICENTE D'ALMEIDA D'EÇA.

3 — *Mousinho de Albuquerque (A derrocada do Império Vatue)* — FRANCISCO TOSCANO e JULIÃO QUINTINHA.

4 — *A abertura dos portos do Brasil*—V. D'ALMEIDA D'EÇA.

5 — *Épocas de Portugal económico* — J. LÚCIO DE AZEVEDO.

6 — *História da Colonização do Brasil* — especialmente no volume 3.º, os capítulos seguintes :

Introdução

Cap. 1.º — A metrópole e suas conquistas nos reinados de D. João III, D. Sebastião e Cardial D. Henrique — por CARLOS MALHEIRO DIAS

Cap. 4.º — A solução tradicional da colonização do Brasil — pelo PROF. PAULO MERÊA.

Cap. 6.º — O regimen feudal das donatárias — por C. MALHEIRO DIAS

Cap. 7.º — Nova Lusitania — por OLIVEIRA LIMA.

Cap. 8.º — A instituïção do Govêrno Geral — por PEDRO DE AZEVEDO.

7 — *História de Portugal* — dirigida pelo PROF. DAMIÃO PERES, especialmente :

No vol. 3.º — Organização económica — por J. LÚCIO DE AZEVEDO.

No vol. 4.º — Domínio Ultramarino—por JAIME CORTESÃO e DAVID LOPES.

8 — *Histoire de l'expansion coloniale des peuples européens — Portugal* — por DE LANNOY.

9 — *Historia de la Colonización* — GONÇALO DE REPARAZ.

10 — *Angola* — A. DE ALBUQUERQUE FELNER.

d) Documentos e subsídios

a) Revistas :

1 — *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa.*

2 — *Boletim da Agência Geral das Colónias* continuado pelo *Boletim Geral das Colónias.*

3 — *Arquivo das Colónias* — que substituiu a parte não oficial dos Anais do Conselho Ultramarino.

b) Estatísticas :

Quási todas as colónias publicam as suas estatísticas comerciais. Moçambique tem mesmo já um Boletim mensal de Estatística e Angola um Boletim trimestral. Recentemente publicou o sr. HENRIQUE GALVÃO um útil volume de estatística angolana — *Informação económica sôbre Angola.*

c) Legislação :

Diário do Govêrno
Boletins Oficiais de várias colónias
Colecção de Legislação Colonial
Boletim do Conselho Ultramarino

e) Diversos :

Para formar uma idéa quanto possível exacta do ambiente das colónias convém travar conhecimento com a literatura de imaginação.

Podem ver-se, entre outros :

Nova largada — AUGUSTO CASIMIRO
Heroi derradeiro — JOAQUIM PAÇO D'ARCOS
Africa portentosa — GASTÃO DE SOUSA DIAS
O veneno do Sol — FERNANDA DE CASTRO
O velo de oiro — HENRIQUE GALVÃO.

INTRODUÇÃO

§ 1.º Principios gerais

1 — O fenómeno da colonização

Para penetrar com facilidade no estudo do direito público colonial é indispensável conhecer antecipadamente a natureza do fenómeno colonizador. A realização dêste estudo preliminar não oferece, porém, qualquer dificuldade intransponivel. Para o levar a efeito basta proceder a um simples exame da evolução da humanidade.

Uma breve contemplação do Mundo revelar-nos-á a desigualdade que caracterisou a evolução dos diversos povos. Enquanto uns progridem, criando sempre novas necessidades e, conseqüentemente, novos meios para lhes dar satisfação, isto é, melhoram as suas próprias condições de vida, outros estacionam, quere dizer, não criam novos meios de satisfazer necessidades porque também o número destas não aumentou. Os povos selvagens mais parecem povos que degeneraram, do que, pròpriamente, que tivessem estacionado. Se observarmos atentamente as condições em que vivem êsses povos encontraremos restos duma antiga civilização de todo perdida. Vivem uma vida rudimentar e não possuem o mais leve sintoma de espírito criador.

Os povos de civilização progressiva sentem cada vez mais a necessidade de possuir um território mais vasto, de adquirir um campo de acção mais largo. Conduzidos pelas necessidades criadas pela sua civilização progressiva, que é devoradora de espaço, procuram territórios de menor civilização, onde os selvagens levam uma vida quási paradisíaca, e transportam para lá os processos técnicos aperfeiçoados da sua civilização.

É, justamente, nesta idéa da deslocação de povos civilizados para territórios por explorar e por civilisar que encontramos a essência da colonização.

Ha quem julgue indispensável afirmar-se, na colonização a idéa da existência duma nação, como agente colonizador. A verdade é que se confunde o conceito de colonização com o de colónia. Não há colónia sem metrópole, mas concebe-se que haja colonização sem Estado colonizador. (1)

Ha também quem prescinda, na noção de colonização, da idéa de superioridade de civilização do povo colonizador, o que não parece ser razoável. Quando um povo que ocupa o território de outro é de civilização inferior ou é assimilado pelo indígena ou o aniquila e destroi. Os espanhois, por exemplo, encontraram no Peru restos de antigas civilizações, que todavia não eram de molde a ofuscar a própria Espanha do Cid. Os portugueses foram também encontrar na Índia uma civilização milenária, mas que, apesar de gloriosas tradições, não alcançava o estado de progresso cientifico e moral que tornou possível a epopeia dos descobrimentos e conquistas.

As características fundamentais da definição de fenómeno colonizador são pois — a) *o estabelecimento de numerosos elementos civilisados num país de civilização inferior,* e b) *a coordenação dos esforços dêsses elementos no sentido de aproveitar as condições naturais dêsse país e de melhorar as condições materiais e morais dos indivíduos nêle fixados, por meio dos processos técnicos da civilização dos colonizadores.*

2 — Função social de colonização

Visto assim o fenómeno colonizador importa considerar a função social da colonização. Ora se se considerar essencial, para que surja o fenómeno colonizador, a existência duma coordenação de esforços no sentido de aproveitar os recursos naturais e de beneficiar material e moralmente os povos indígenas, afirma-se implicitamente a função social da colonização.

Nós, os portugueses, tivemos sempre em vista essa função, durante a nossa acção colonizadora. Quando outróra nos lançámos nas conquistas fizemo-lo obedecendo ao espírito evangelizador. Dilatar a fé era uma fórmula de carácter puramente social; converter os infieis era um propósito altruista. As primeiras conquistas fizemo-las

(1) O Congo Belga é um exemplo frisante desta espécie de colonização. A princípio foi colonizado por uma Associação Internacional a que presidia o soberano belga Leopoldo I, sem que, contudo, a Bélgica tivesse qualquer intervenção na acção colonizadora daquela colónia. A nação belga só passou a constituir a Metrópole do Estado Independente do Congo quando o rei Leopoldo I lho deixou em testamento, se assim se pode dizer.

como cruzados e em nome do Pontífice. Como todos os outros povos, procurámos extrair proveitos dos descobrimentos e conquistas que, embora como agentes da cristandade, eramos nós que faziamos.

Houve na colonização portuguesa excessos que não podemos negar. Mas não deixa de ser curioso observar que ainda hoje ha nações que utilizam processos idênticos, sem que, contudo, produzam os mesmos benefícios que nós proporcionámos. Os historiadores que, nos seus gabinetes, fazem a história da colonização não pensam que essas violências dos portugueses não representam a execução dum plano de govêrno e eram justificadas pelo facto de os homens que as praticavam, ao chegar a longinquas paragens, após terem passado as mais extraordinárias dificuldades, se consideravam verdadeiros ressuscitados. Tendo a vida ameaçada com um regresso tormentoso, êsses homens procuravam muito explicávelmente alcançar a maior soma possível de proveitos materiais.

Praticámos, algumas vezes, crueldades, mas um povo que fez o Brasil, fundindo-se com as raças indígenas, sem as destruir, (ao contrário do que aconteceu com os espanhois na restante América do Sul e com os ingleses na do Norte) mostra bem a sua tendência para realizar uma colonização perfeita.

A nossa obra civilizadora é, na realidade, tão perfeita que se não perdeu. Pelo exame directo da colonização portuguesa, pode mesmo afirmar-se que não constituem novidade alguma as chamadas novas concepções coloniais de depois da guerra, proclamadas e consagradas no artigo 22.º do Pacto da S. D. N., que institui os mandatos, e na alínea b) do artigo 23.º, em que se estabelece o compromisso de assegurar o tratamento equitativo das populações indígenas.

Dos textos citados depreende-se que a missão colonizadora se exerce em benefício de todas as nações civilizadas. A verdade, porém, é que não apareceu um único país que praticasse esta missão, com pureza, como uma verdadeira missão social, abstraindo de propósitos de imperialismo político e de expansão económica. A recente atitude do Japão, ao saír da S. D. N., negando-se a devolver as ilhas do Pacífico que lhe haviam sido confiadas, à sombra do Pacto da S. D. N., em regime de mandato, mostra bem que não foi a letra daquêle tratado que modificou o espírito das nações civilizadoras.

Assentemos, pois, em que a colonização não deve ser exercida em exclusivo proveito dos colonizadores, mas tendo em atenção, sobretudo, o benefício dos colonos indígenas e a sua condução para a civilização.

3 — O direito de colonizar

Fundados nesta função social da colonização, quizeram alguns colonialistas afirmar a existência dum direito subjectivo a colonizar. O direito de colonizar — afirmavam — pertence àqueles países que,

pelo seu desenvolvimento industrial e cientifico, riqueza e sobrepropulação, emfim pelo progresso da sua civilização, mais facilmente podem valorizar os territórios, aproveitando a natureza e criando novos mercados.

Este argumento, que tem sido freqüentemente invocado pelos cubiçosos das nossas colónias (1), está longe de atingir a realidade.

A primeira qualidade para colonizar é possuir colonos. Um país ultra-civilizado pode não estar em condições de realizar uma obra que constitua uma conquista apreciável para a civilização, por falta dêsse elemento indispensável.

O aspecto jurídico da pretensão do direito de colonização não pode de forma alguma ser o de um direito subjectivo. Para que surja um direito subjectivo é preciso que se trave uma relação entre o povo civilizado que se estabelece num determinado território e o povo indígena, de civilização inferior.

Os povos colonizados e os barbaros não constituem, originàriamente, comunidade jurídica. A colonização traduz-se por um méro facto, que depende do choque de interêsses do povo colonizador e do colonizado. O direito só intervem posteriormente para garantir as condições de facto.

Para compreendermos bem êste assunto temos de o distinguir de outro problema a encarar, que é o dos direitos naturais — direito à existência, à liberdade e ao desenvolvimento. Êstes direitos, que devem ser respeitados, através de tudo, são inatos na natureza humana e não justificam um pretenso direito do colonizador. Impõe-se que êste trate com humanidade os povos a quem submete, independentemente de uma prévia comunidade jurídica. Entre o povo bar-

---

(1) O sr. dr. Armindo Monteiro, ao inaugurar a XXII reunião do Instituto Colonial Internacional, em 18 de Abril de 1933, pronunciou um longo discurso, que constituiu uma enérgica resposta àqueles que pretendem arranjar argumentos para justificar a cubiça com que olham as nossas colónias. Dêsse discurso recortamos a seguinte passagem: «Não é colonizador o povo que um dia sonhou com emprêsas longinquas, ou com prosperidades que da emigração para remotas paragens lhe pudessem vir, só porque na metrópole tem gente a mais ou capitais abundantes. A colonização exige um génio específico, uma vocação característica, uma fôrça íntima, que participa do gôsto da aventura e do desconhecido, do desprezo pelo bem-estar imediato e ao mesmo tempo da ânsia de conquistar a riqueza através de mil sofrimentos e perigos, reclama uma maneira de ser especial, em que, ao lado de uma infinita tolerancia e piedade pelo que lhe é inferior na gente do sertão, figura a intransigência no desejo de os elevar, aproveitando as suas aptidões e abrindo a sua inteligência à clara luz duma vida mais nobre.

«O êxito de uma colonização não é a resultante de factores quantitativos — em gente ou em capitais. Depende essencialmente da qualidade dos elementos que nela se lançarem — das suas virtudes, em primeiro lugar, da sua organização depois e da sua preparação também».

baro e o civilizado não há uma comunidade de direitos: são duas sociedades tangentes mas sem interpenetração que se não confundem e que não possuem regras comuns reguladoras das suas relações. Não podemos, portanto, admitir a existência dum direito subjectivo colonial de que sejam titulares certas nações em detrimento das outras.

4 — Noção de colonia

Chegamos agora à altura de definir colónia. Antes, porém, de o fazermos, convem fixar nitidamente a acepção em que tomamos a palavra, visto que ela possúi vários sentidos distintos.

Fala-se, por exemplo, de *colónias internas*, para designar núcleos de individuos que vivem em diversas regiões do país, dentro das próprias fronteiras da metrópole. Estas espécies de colónias não têm para o estudo do direito público colonial, como é obvio, o mais leve interêsse.

Denomina-se também *colónia* o conjunto dos cidadãos do mesmo país que vivem em determinados pontos do estrangeiro. Assim, são freqüentes as referências à colónia portuguesa no Brasil ou na América do Norte, à colónia italiana em Lisboa. Pômos igualmente de parte esta acepção.

Alguns tratadistas referem-se às colónias militares e às colónias penais.

Colónias militares são exíguas porções de território, geralmente fortificadas, e onde o país soberano mantem guarnições militares permanentes para aproveitar os benefícios duma posição estratégica como sucede em Gibraltar e Aden.

É freqüente a confusão entre colónia militar e colonização por militares. Esta confusão não tem, porém, razão de existir. As colónias militares são posições estratégicas, com guarnições militares efectivas, cujo interêsse não passa do âmbito dos problemas militares. A colonização por militares é aquela em que os soldados se fixam com as famílias, fazendo uma vida caracterizadamente particular, em determinados territórios, cujos naturais, por se encontrarem ainda mal adaptados, oferecem perigo de rebelião. Êste sistema tem sido utilizado em colónias ainda não inteiramente pacificadas e que, se bem que convenha dar-lhes todo o ar de vida normal, requerem, no entanto, uma vigilancia militar cuidada e assídua. Embora constituindo um meio cómodo de garantir a soberania da nação colonizadora por pessoas que, constituindo verdadeiras guarnições militares, preparadas para todas as eventualidades, vão auxiliando também a obra de adaptação do povo selvagem, êste sistema não oferece contudo características económicas e jurídicas suficientes para que o possamos enquadrar no estudo do direito público colonial.

A colonização por militares foi o processo utilizado pelos romanos no período imperial e, na época contemporanea, pelos espanhois em Marrocos e pelos franceses na Argélia. Portugal fez também precárias tentativas dêste género nalguns pontos de Angola.

Designam-se por *colónias penais* aquelas que se destinam apenas a receber condenados e cuja população é constituída, na sua maioria, por deportados. Quando uma colónia não tem como única e principal função receber condenados, embora nalguns pontos existam núcleos dêles, não constitui aquilo a que se chama colónia penal. Assim, por exemplo, Angola foi, até há pouco, lugar de deportação e não pode ser, de forma alguma, considerada colónia penal, porque se não destina apenas à recolha de condenados — os deportados, no quadro geral da sua população constituem uma percentagem deminuta.

Em resumo, verificamos que qualquer destas espécies de colónias não possúe as características dominantes da colonização — os elementos que se transportaram para o local designado por colónia não coordenaram os seus esforços no sentido de aproveitar as condições naturais dêsse país e de melhorar as condições materiais e morais dos indíviduos nele fixadas. Temos, por isso, que as colocar à margem do estudo do direito público colonial.

Examinemos agora, ainda antes de definirmos colónia, alguns critérios por que tem sido feita esta distinção.

Critério da situação geográfica. Desde longa data se têm designado as colónias por «possessões ultramarinas». Antes de 1911, o departamento por onde corriam todos os assuntos relativos às colónias chamava-se mesmo Ministério da Marinha e do Ultramar. Consideram-se, nesta designação, as colónias como sendo possessões separadas por mar do território metropolitano. No próprio Acto Colonial, no artigo 2.º, se fala em domínios ultramarinos e no artigo 3.º chegam mesmo a definir-se as nossas colónias como sendo os «domínios ultramarinos de Portugal». Êste conceito é, pois, o adoptado pelo nosso direito constitucional, o que nos não impede de o considerar inaceitável, visto que não contêm características suficientes de colónias os territórios separados pelo mar. Concebe-se facilmente que outro acidente geográfico que não seja o mar separe a metrópole das colónias, como, por exemplo, uma alta cordilheira.

Critério do elemento étnico. Há também quem adopte o critério do elemento étnico para distinguir as colónias, mas podem existir colónias inteiramente povoadas por colonos e donde tenha desaparecido totalmente ou quási, a população indígena de côr. Também é inaceitável só por si o *critério do gráu de civilização* pois sob o impulso da metrópole pode suceder que a colónia alcance um desenvolvimento idêntico ao dela.

Dadas estas noções preliminares podemos, agora, definir colónia.

Colónias são partes do território dum Estado, geográficamente separadas da metrópole e distintas desta na sua organização.

A idéa da integração dos territórios coloniais no território do Estado português encontra-se bem expressa no artigo 1.º da actual Constituïção Política, em que se designam os vários pontos do globo onde possuimos territórios.

Pela própria definição que demos de colónia, verificamos que não basta, contudo, a idéa de separação geográfica para a caracterizar — é também necessário haver distinção na sua organização. Facilmente compreendemos que isto é assim se nos lembrarmos de que a Madeira e os Açôres, encontrando-se separados da metrópole geográficamente, não constituem, no entanto, colónias, por terem uma organização administrativa em tudo semelhante à do continente. Não se verificou aqui uma simples assimilação administrativa daqueles territórios ao da metrópole, mas sim uma verdadeira identificação.

A organização peculiar é, pois, o último elemento para a identificação das colónias. Esta noção, que não chegou a ser convertida em lei quando, em 1914, foi apresentada pelo ministro Almeida Ribeiro (1), é contudo a mais conveniente.

5 — Classificação das colonias

Nem todas as colonias têm a mesma disposição geografica, a mesma situação economica e a mesma posição juridica. Para procedermos ao estudo das instituições juridicas coloniais, convém, por isso, enquadrar os varios aspectos do fenomeno colonizador em categorias distintas.

Diversos criterios têm sido adoptados para o estabelecimento duma classificação. Assim, podemos encarar as colonias segundo o *criterio fornecido pelos elementos naturais*—situação geografica, clima, raça, etc.—, segundo o *criterio económico* ou segundo a forma por que se revelam as relações juridicas que prendem as colonias à metropole —*o critério juridico*.

a) Classificação geografica e etnografica

Pode parecer, à primeira vista, que o estudo das colonias sob o criterio fornecido pelos elementos naturais, isto é, a classificação geográfica e etnografica das colonias, não interessa directamente ao direito publico colonial. Facilmente veremos, porém, que assim não su-

(1) Proposta de lei orgânica das províncias ultramarinas apresentada ao Congresso pelo Ministro Artur R. de Almeida Ribeiro e que originou a Lei n.º 277 de 15 de Agosto de 1914.

cede, se pensarmos que a situação e o clima das colonias têm uma importancia capital para o seu desenvolvimento politico e economico.

Se analizarmos pormenorizadamente cada uma das classificações feitas segundo este criterio, em colonias *temperadas, sub-tropicais* e *tropicais,* nenhuma duvida mais poderá restar àcerca da sua excepcional importancia.

As *colonias temperadas* são estabelecidas, como a propria designação indica, em zonas temperadas. Os individuos brancos podem fixar-se nelas sem um grande trabalho de adaptação e desenvolver a sua actividade da mesma forma por que o faziam na metropole. Nas colonias temperadas verifica-se, por esse motivo, um rapido desenvolvimento de civilização, que tende sempre a atingir o progresso da propria metropole.

As *colonias sub-tropicais* estão situadas ainda na zona temperada mas na região contigua aos tropicos e assumem já caracteristicas diversas para a exploração, pois a fixação de elementos brancos não é tam facil e a obra civilizadora não pode ser tam rapida como nas colonias temperadas.

As *colonias tropicais* encontram-se situadas em plena zona dos tropicos e a adaptação de elementos brancos torna-se, por isso, muito mais dificil, não lhes sendo possivel a exploração economica sem o auxilio da mão de obra indigena que se limitam a dirigir.

Baseando-se, ainda, no criterio fornecido pelos elementos naturais, ha quem classifique as colonias quanto à raça, Esta classificação, em que encontramos *colonias de população branca, mixta* e *de de côr,* não reveste, porém, grande interesse para o nosso estudo.

b) Classificação económica

As classificações que mais nos interessam são as feitas segundo o criterio economico. Considerando as colonias sob o ponto de vista economico, podemos distinguir as *feitorias* ou colonias de comercio ; as *fazendas,* as *colonias de povoação* e as *colonias mixtas.*

Feitorias são estabelecimentos de pequena extensão que, pela sua situação geografica e pela sua posição excepcionalmente acessivel, tornam possivel um importante movimento de trocas. As feitorias, que constituiam a especie de colonia mais generalizada nos seculos XVI, XVII e XVIII, eram pequenos postos montados na costa, onde alguns colonos se estabeleciam para permutar com os indigenas os produtos que eles traziam do interior as mercadorias que chegavam da metropole.

A concepção colonialista dos três seculos que sucederam imediatamente os primeiros descobrimentos quasi reduzia, desta forma, a acção colonizadora ao estabelecimento de pequenos centros de comercio rudimentar, espelhados pelos pontos da costa que ofereciam con-

dições naturais mais favoraveis para o acesso relativamente frequente dos navios que levavam os produtos metropolitanos e que traziam os produtos coloniais.

No seculo XIX, porém, estabeleceu-se uma nova concepção de colonização—a do dominio efectivo—segundo a qual os povos coloniais passaram a disseminar os postos e as povoações através de todo o territorio sobre o qual pretendiam exercer a sua soberania. Abriram-se estradas, desenvolveram-se as comunicações, facilitou-se, enfim, o contacto entre os elementos colonizadores e os indigenas.

Por outro lado, o velho sistema de monopolio foi substituido pela liberdade de comercio. A acção comercial, graças ao auxilio militar, estendeu-se ao interior, abandonando os acanhados limites das feitorias, que foram, assim, perdendo, a pouco e pouco, a sua importancia. (1)

Fazendas são colonias tropicais em que os brancos se não podem facilmente aclimatar e onde os colonos, em geral, só se ocupam como dirigentes de grandes emprêsas capitalistas destinadas a fomentar a produção dos chamados generos coloniais e a desenvolver a sua exploração. A produção destes generos, que não são para consumo local mas para exportação, faz-se em mono-cultura, com o emprego de mão de obra indigena ou de immigrantes de côr. (2)

As fazendas, que constituem o tipo de colonia mais generalizado, são tambem aquelas que se encontram mais expostas ás crises tanto climatericas como economicas, dadas a sua situação geografica e a necessidade de dispôrem para a sua exploração de grandes capitais. (3)

Ha quem faça distinção nas fazendas entre colónias de *exploração* e colónias de *plantação*, segundo se utiliza como mão de obra o elemento indígena ou o elemento immigratório. Poucos são todavia

---

(1) Macau pode considerar-se ainda hoje uma verdadeira feitoria e S. João Baptista de Ajudá, embora tivesse perdído por completo a sua importancia depois da abolição da escravatura outra cousa não é tambem.

(2) S. Tomé, que é um tipo bem caracteristico de fazenda, não possui condições climaticas favoraveis para o estabelecimento de brancos. Além daqueles que fazem parte da rede indispensavel dos serviços publicos e dos que compõem o comercio local, apenas lá encontramos colonos metropolitanos na direcção dos trabalhos das «roças»—grandes emprêsas capitalistas destinadas à produção e exploração dos produtos coloniais. A mão de obra indigena escasseia tambem. Por isso, recorre-se à immigração de côr. Grande parte dos trabalhadores em S. Tomé é constituida por immigrantes recrutados entre os mais robustos indigenas de Angola e Moçambique, que mais facilmente suportam as inclemencias do clima.

(3) Além de S. Tomé, podemos considerar tambem como fazendas Cabo Verde e Guiné e Angola e Moçambique, estas ultimas com algumas restricções.

os escritores que defendem a utilidade desta classificação, pois não parece que a origem da mão de obra de côr seja caracteristica bastante para a fundamentar (1).

As *colónias de povoação* encontram-se, em regra, situadas em regiões temperadas, cujas condições naturais são propícias ao estabelecimento duma parte considerável da população da metrópole, que constitui uma nova sociedade, relegando para plano secundário, senão eliminando, os indígenas. Como os brancos se fixam na colónia em elevado número, visto que as condições naturais lhes dispensam os cuidados da adaptação ao meio, procuram, por uma necessidade instintiva que se compreende, transplantar para lá os processos de trabalho e de vida com que estavam familiarizados. Explica-se assim o facto de se verificar que nas colónias de povoação tanto o regime económico como administrativo tendem a ser do mesmo grau de civilização da metrópole. Estas colónias produzem já para consumo dos próprios habitantes e exportam apenas aquilo que excede o seu consumo (2).

Dadas todas estas circunstancias, verifica-se nas colónias de povoação um rápido desenvolvimento social. É natural, por isso, que nelas se observe também um certo desejo de autonomia.

Colónias mixtas são aquelas em que se encontram reunidas todas ou algumas das condições dos tipos descritos. Angola representa um bom exemplo dêste tipo — sendo em grande parte fazenda, é também, em alguns pontos, colónia de povoação.

c) Classificação juridica

Considerando as colónias segundo um critério jurídico, dividimo-las em a) *colónias próprias* e b) *colónias impróprias*.

As colónias no sentido próprio são as *colónias de administração directa*, as *colónias administradas por concessão* e as *colónias autónomas*.

Como colónias no sentido impróprio consideramos a *cessão de*

---

(1) Quem defende com mais ardor a distinção entre colónias de exploração e colónias de plantação é Girault no seu livro *Princips de colonisation et de législation coloniale*.

(2) Na nossa colonização, o exemplo mais interessante de colónias de povoação é-nos fornecido pelos Açôres e pela Madeira. Depois de descobertas, estas ilhas, foi concedida a respectiva exploração a fidalgos que promoveram a sua povoação. Como as condições climáticas das ilhas eram esplendidas, o número de colonos aumentou ràpidamente e com êles aumentaram também as semelhanças de organização com a da metrópole.

Em Angola, as zonas dos planaltos de Benguela e Huila, sobretudo êste último, são também muito favoráveis para o estabelecimento de brancos, oferecendo, por isso, as características das colónias de povoação.

administração, a *cessão por arrendamento*, os *protectorados*, os *países sob mandato internacional* e as *esferas de influência*, estas últimas duma importância quási nula.

a) *Colónias em sentido próprio*

Nas *colónias de administração directa* a metrópole governa e administra sem intermediários, através dos seus próprios orgãos centrais e locais. As autoridades residentes na colónia são, em geral, naturais da metrópole e dependem directamente do govêrno central. Êste tipo de colónias, em que pode haver uma maior ou menor dependência do govêrno metropolitano, conforme o sistema político adoptado, é o mais corrente.

Nas *colónias administradas por concessão* o poder público já não se exerce directa e imediatamente por meio dos orgãos do Estado soberano: é confiado pelo Estado a sociedades comerciais que o exercem sob a fiscalização do govêrno. É o sistema das *companhias majestáticas* ou privilegiadas ou ainda, segundo a expressão inglesa, das *companhias de carta*, visto a sua constituïção constar duma carta outorgada pelo govêrno.

As companhias majestáticas têm uma situação semelhante áquela que, no direito administrativo, têm as emprêsas concessionárias de serviços públicos. A única diferença que existe reside no facto de, ao passo que no direito administrativo as concessões respeitam apenas a determinado serviço público para cada emprêsa e visam a satisfazer necessidades colectivas de conteúdo económico, no direito público colonial se verificar uma verdadeira transferência de soberania, visto a companhia ficar com tôdas ou quási tôdas as prerrogativas que, noutro sistema, pertenceriam aos orgãos do Estado, inclusivamente as de ordem militar e judicial.

O sistema da administração das colónias por companhias concessionárias tem sido alvo de numerosas discussões. Ha quem lhe teça os maiores louvores com a justificação exacta de que facilita a colonização, mobilizando iniciativas e capitais importantes, sem esfôrço do Estado, e de que representa um maravilhoso instrumento de penetração política, que permite a ocupação de novas terras e a experiência de novas formas de colonização, sem, contudo, envolver responsabilidade política internacional. As companhias majestáticas, como simples concessionárias dos territórios que pertencem ao Estado, não fazem parte da comunidade internacional e o govêrno do país soberano pode declinar a responsabilidade de quaisquer transgressões do direito das gentes cometidas, atribuindo-as à iniciativa do concessionário.

Êstes louvores são, sobretudo, sugeridos pela gigantesca obra realizada pelas companhias inglesas e, principlmente, pela Companhia

do Sul de África, conhecida vulgarmente pela «Chartered» (visto que pertence à espécie das companhias de carta), à qual a expansão do imperialismo britanico muito deve e a cuja frente esteve o famoso Cecil Rhodes, homem dotado com excepcionais qualidades de estadista, que, segundo a opinião de Mousinho de Albuquerque foi «o mais influente, o mais enérgico e decidido de quantos brancos têm vivido na África». (1)

Não falta, porém, quem entenda que o modêlo da «Chartered» constitui uma exclusiva criação britanica e que não pode nem deve ser adoptado por quaisquer outros países e em quaisquer épocas.

O govêrno português, sob a impressão profunda do *ultimatum* feito pela Inglaterra em 11 de Janeiro de 1890, provocado por sinal pela acção da Companhia do Sul de África, e temendo talvez novas complicações diplomáticas por causa da sua acção colonizadora no continente africano, recorreu a êsse modêlo, concedendo às Companhias de Moçambique e do Nyassa direitos majestáticos sôbre importantes territórios da nossa África Oriental. (2).

Mousinho de Albuquerque, nas três páginas do seu notável trabalho sôbre «Moçambique» que dedicou à análise das companhias soberanas portuguesas (3), manifesta a opinião de que estas companhias, embora criadas segundo o modêlo da «Chartered», não podem prestar a Portugal serviços análogos aos que a esta deve o Império britanico (4). Para corroborar a sua opinião apresenta vários argumentos. Assim, por exemplo, lembra que os dirigentes e os capitais da «Chartered» são britanicos, ao contrário do que sucede com as nossas companhias, em que êles não são portugueses, mas em grande percentagem, estrangeiros. Ora compreende-se que as companhias inglesas, sendo exploradas por ingleses, se empenhem no alargamento do Império britanico. O que não se explica é que as companhias portuguesas, sendo estrangeiros os seus capitais e estando a sua administração entregue a estrangeiros, possam defender convenientemente os interêsses portugueses e contribuir para a nossa expansão colonizadora.

Por outro lado, ao passo que nós devemos ter apenas a preocupação de conservar o que nos pertence, o govêrno inglês precisa de alargar os seus domínios territoriais, dados o aumento crescente da raça anglo-saxonica e a necessidade de abrir novos mercados para os

(1) *Moçambique*, de Mousinho de Albuquerque, pag. 151.

(2) A concessão da Companhia do Nyassa caducou já, restando, por isso, apenas a da Companhia de Moçambique.

(3) *Ob. cit.* pags. 151 a 153.

(4) Deve contudo notar-se que a Companhia de Moçambique surgiu como uma necessidade, no período perturbado do *ultimatum* e que por meio dela se resolveram certos problemas delicados e se efectivou a exploração dos territórios de Manica e Sofala.

seus produtos, o que, na realidade, feito por intermédio de companhias majestáticas, será emprêsa menos complicada.

No capítulo das leis verifica-se ainda êste facto curioso: as companhias inglesas encontram-se sujeitas às leis inglesas, bem como as nossas estão sujeitas às leis portuguesas ; simplesmente, nas companhias inglesas podem aplicar-se rigorosamente as leis britanicas, visto serem ingleses os interessados, e nas portuguesas torna-se, por vezes, muito difícil a aplicação rigorosa das nossas leis, pois que, sendo os capitais estrangeiros, se cai no perigo de sérias complicações internacionais.

«Ha também a considerar — argumenta ainda Mousinho — que basta abrir-se um território qualquer à exploração de europeus para que aí vá afluir a emigração britanica» ao passo que a portuguesa «carece de incentivo e muito auxílio e isso custa dinheiro; ora é bem natural que os accionistas estrangeiros das nossas companhias não vissem com bons olhos gastar muito do seu dinheiro para que fosse portuguesa e não estrangeira a colonização dos territórios que lhes foram concedidos».

Fixado desta forma o problema, através dos argumentos de Mousinho, deve acrescentar-se que, actualmente se esboça com certa firmeza já, uma tendência contrária às companhias majestáticas, que alguns consideram defensáveis como instrumento de acção de um grande e poderoso país, mas não quando se trate de países pobres e sem fôrça nem relevante situação internacional cujas leis elas não respeitem e cujo poder desafiem. O espírito hoje dominante não admite a delegação do poder soberano numa emprêsa mercantil com fins lucrativos.

A nossa legislação vigente estabelece, de resto, já êste princípio. (1)

---

(1) O Acto Colonial, no artigo 12.º diz:

«O Estado não concede, em nenhuma colónia, a emprêsas singulares ou colectivas:

1.º O exercício de prorrogativas de administração pública;

2.º A faculdade de estabelecer ou fixar quaisquer tributos ou taxas, ainda que seja em nome do Estado;

3.º O direito de posse de terrenos, ou de áreas de pesquisas mineiras, com a faculdade de fazerem sub-concessões a outras emprêsas.

§ único. Na colónia onde actualmente houver concessões da natureza daquelas a que se refere êste artigo observar-se-á o seguinte:

a) Não poderão ser prorrogadas ou renovadas no todo ou em parte;

b) O Estado exercerá o seu direito de rescisão ou resgate, nos termos das leis ou contractos aplicáveis;

c) O Estado terá em vista a completa unificação administrativa da colónia».

E no art. 13.º:

«As concessões do Estado, ainda quando hajam de ter efeito com apli-

Denominam-se *colónias autónomas* as colónias dotadas de autonomia política, isto é, que se regem por leis próprias, com o seu parlamento e o seu gabinête privativos, e dependem apenas da metrópole pelo direito de veto legislativo que o representante do poder central pode exercer. Mas a principal característica das colónias autónomas é o facto de lhes faltar personalidade internacional, visto que as suas relações internacionais são sòmente exercidas através do Estado soberano.

As colónias autónomas são, pois, países que caminham para a independência absoluta. Quando conquistarem o direito de assumir activa e passivamente compromissos internacionais, deixam de ser colónias.

É, justamente, êste o caso dos domínios britanicos. Antes da Guerra constituiam ainda verdadeiras colónias autónomas, ao passo que hoje devem ser considerados Estados independentes, federados no Império britanico. A conferência imperial reunida em 1926 estabeleceu mesmo já para os domínios a definição de «comunidades autónomas do império» e «membros livremente associados na sociedade britanica das nações».

A maioria dos autores que têm escrito àcêrca dêste caso curioso de «federalismo por segregação», como lhe chama Scelle, afirma que o estudo dos domínios britanicos se enquadra hoje melhor no direito internacional do que, pròpriamente, no direito colonial. (1)

b) *Colónias no sentido impróprio*

Colónias no sentido impróprio são aquelas que não possúem os elementos característicos do tipo colonial — a integração no território do Estado soberano ou a organização peculiar estabelecida pelo govêrno central e distinta da metropolitana.

Analizemos sumàriamente cada uma das espécies de colónias impróprias.

Em primeiro lugar aparece-nos a *cessão de administração*, que consiste «na transferência para o domínio dum Estado, encarregado de os administrar, de territórios até aí sujeitos ao domínio efectivo doutro Estado.» (2)

---

cação de capitais estrangeiros, serão sempre sujeitas a condições que assegurem a nacionalização e demais conveniências da economia da colónia. Diplomas especiais regularão êste assunto para os mesmos fins».

(1) Este assunto encontra-se tratado com excepcional clareza nos livros *L'Evolution de l'Empire britannique*, de Chevallier; *Le statut juridique des Dominions*, Receuil des Cours, de l'Academie de Droit International, da Haia, e *L'Empire Britannique*, de Magnan de Bornier.

(2) *Ciência e Colonização*, de Lourenço Cayola, pag. 29.

Êste processo, que tem, de resto, hoje uma importância muito restricta, surgiu nos fins do século passado, como conseqüência dum grave problema de direito internacional que se suscitou pelo facto da Turquia exercer ainda a soberania sôbre certos povos cristãos, em que se começava a observar uma certa e perigosa agitação.

A ilha de Chipre, por exemplo, foi cedida a Inglaterra pela Turquia nessas condições e conservou-se sob o regime de cessão de administração desde 1878 até 1914, data em que a Inglaterra a anexou ao seu território.

Na *cessão por arrendamento* o Estado soberano cede a outro um território, geralmente pequeno, a título de arrendamento e para o arrendatário exercer sôbre êle uma acção civilizadora.

Portugal só é verdadeiramente metrópole de Macau desde 1887, visto que desde 1557 até esta data foi simples arrendatário. Na realidade, a China, para compensar o nosso país pelo esfôrço que a marinha portuguesa exercera na repressão dos piratas nos mares do Oriente, cedeu Macau a Portugal pela renda anual de 500 taeis.

Estas espécies de cessões, que ainda hoje se encontram, sobretudo no Oriente, representam, embora veladamente, tentativas de anexação ou de esbulho de uma fracção de território pertencente a um Estado fraco ou anarquisado, como acontece com a China.

Os *protectorados* não interessam também, demasiadamente, para o estudo do direito público colonial português, visto que não existem no nosso Império.

Geralmente distinguem-se duas espécies de protectorados — o protectorado *internacional* e o protectorado *colonial*.

O protectorado internacional revela-se nas relações entre Estados da mesma civilização e conduz a uma protecção pròpriamente dita das grandes potências sôbre as pequenas comunidades.

O protectorado colonial, que é a espécie que interessa para o estudo a que estamos procedendo, representa um verdadeiro auxílio civilizador de um povo civilizado a outro que embora já tendo atingido certo grau de organização política se encontra pouco adiantado em relação à civilização do tipo europeu.

Convém, primeiramente, distinguir os protectorados coloniais *pròpriamente ditos* de *pseudo-protectorados* ou *territórios de administração indirecta*, que se verificam em colónias administradas pelas potências coloniais, por intermédio dos chefes indígenas de comunidades rudimentares com quem celebram solenes tratados.

O protectorado colonial pròpriamente dito é exercido sôbre um país de organização já complexa, mas cujo estado social e político estagnou ou decaíu. O Estado protector não modifica a organização do Estado protegido e limita-se a exercer sôbre as autoridades uma apertada tutela. Esta espécie de protectorado constitui uma forma hábil e discreta de exercer a colonização, visto que, mantendo a or-

ganização indígena, não se levantam grandes atritos na marcha da obra colonizadora do Estado protector.

Os principais protectorados que hoje existem são os que a França exerce no Annam, em Tonkim e em Cambodge, na Indo-China; em Marrocos e na Tunisia (onde o residente francês exerce as funções de ministro dos Negócios Estrangeiros), na África Setentrional; e os da Inglaterra sôbre Zanzibar e os príncipes indianos. (1)

Chegamos agora à altura de fazer referência aos *países sob mandato internacional*. Não nos demoraremos, porém, no estudo desta espécie de colonização imprópria, visto ser no direito internacional que esta matéria tem mais pròpriamente o seu assento.

O pacto da Sociedade das Nações instituiu três tipos de mandatos, conhecidos sob a designação de mandatos A, B e C (2). Os mandatos A, aplicados a países quási no termo do seu desenvolvimento político, podem comparar-se a protectorados internacionais, que se revelam, como vimos, nas relações entre Estados de civilização idêntica, tendentes à protecção pròpriamente dita de pequenas comunidades por grandes potências. Os mandatos B e C assumem já um carácter nitidamente colonial, pois os países a êles sujeitos estão sob a administração directa do mandatário.

Acesas polémicas se têm travado àcêrca do problema que consiste em saber quem seja o titular da soberania nos países sob mandato. À face do art. 22.º do pacto da S. D. N. parece indiscutível que a *essência* da soberania pertence à própria S. D. N. e o *exercício* apenas ao país mandatário.

Vemos, na realidade, que os mandatários não permitem à S. D. N. exercer mais do que uma fiscalização formal e pouco impertinente e não andaremos longe da verdade se afirmarmos que qualquer resolução da Sociedade no sentido de privá-los dos mandatos não seria facilmente acatada.

Consideramos, contudo, os territórios sob mandatos B e C como *colónias impròpriamente ditas*, para exprimir esta soberania radical da S. D. N. que no interêsse dêles limita a soberania dos mandatários.

Para concluir a matéria relativa à classificação das colónias, devemos ainda fazer referência às *esferas de influência* ou hinterlands, muito usadas no final do século passado e que consistiam na delimitação de grandes zonas dos continentes colonizáveis — na África sobretudo — atribuídas por contrato internacional à excluisva penetração e adquisição de certos Estados. A esfera de influência não era

---

(1) Àcêrca de protectorados coloniais podem ser consultados com vantagem os livros *Ciência e Administração Colonial*, do dr. Ruy Ulrich, e *Précis de droit des gens*, de Georges Scelle.

(2) *Pacto da S. D. N.*, art. 22.º.

uma colónia, mas a possibilidade que certas nações adquiriam de possuir colónias em determinados territórios reservados exclusivamente à sua exploração, por acôrdo com outras nações.

Foi um tratado dêste género celebrado em 30 de Dezembro de 1886, em Berlim, entre a Alemanha e Portugal, que suscitou a questão com a Inglaterra de que resultou o célebre *ultimatum* de 1890.

Pelo referido tratado a Alemanha reconhecia a Portugal, como esfera de influência, o território da África Central que separa Angola de Moçambique. Imaginou-se assim possível constituír um dia uma poderosa colónia que fosse da costa à contra-costa do continente africano, abrangendo uma larga faixa compreendida entre Angola e Moçambique. Foi a figuração geográfica dêsse sonho, que ficou conhecida pelo *mapa côr de rosa*.

A Inglaterra, que não viu, desde início, com bons olhos a celebração do tratado de Berlim, protestou energicamente logo que Portugal empreendeu o reconhecimento do território compreendido na sua esfera de influência. Em virtude da ameaça inglesa, que chegou a traduzir-se pelo aprontamento de navios, com o fim de entrarem à primeira ordem nas nossas águas, Portugal teve de celebrar com a Inglaterra em 11 de Junho de 1891 um tratado reconhecendo uma esfera de influência inglesa na África Central, que separou para sempre as nossas duas grandes possessões africanas.

Hoje, que poucos palmos de terra haverá no globo ainda não efectivamente ocupados, as esferas de influência perderam o seu interêsse como meio de expansão colonial.

6 — Ciência colonial, administração colonial e direito público colonial

Para concluirmos o § 1.º desta introdução, resta-nos determinar os conceitos de ciência colonial, administração colonial e direito público colonial

Os problemas respeitantes às colonias podem ser estudados por duas formas : ou englobando-os numa ciência complexiva — a *ciência colonial* ou *ciência da colonização,* que uns consideram unitária e autonoma — ou em várias disciplinas particulares cujo conjunto constitui essa ciência — a política colonial, a economia colonial, a administração colonial, a geografia colonial, as finanças coloniais, etc.

Desde que foi criada, em 1901, a cadeira de estudos coloniais nas Faculdades de Direito, os professores Marnoco e Sousa e Ruy Ulrich seguiram a primeira forma, distinguindo na ciência colonial a geografia colonial, a etnografia colonial, a administração colonial e a história colonial.

Na opinião do prof. Marnoco e Sousa devia dar-se à expressão

administração colonial um sentido lato, de modo a abranger todas as questões que a acção do Estado possa levantar na colonização. Incluia-se, assim, também sob a designação de administração colonial a actividade legislativa do Estado, tendo por objecto as colonias. Êste conceito de administração era, na verdade, tam forçado que o próprio professor Marnoco confessava não ser admitido nem pelos mais exagerados administrativistas.

Assente que nas Faculdades de Direito não tem lugar o estudo da geografia e da etnografia coloniais e que da história apenas nos interessa a evolução das instituïções políticas e jurídicas, não parece feliz a escôlha da expressão «administração colonial» para designar o estudo da actividade jurídica do Estado em relação às suas colonias.

Vamos proceder ao estudo da actividade legislativa e da actividade administrativa exercidas pelos orgãos centrais e locais do Estado relativos às colonias portuguesas; ao estudo da organização judicial das nossas colonias. Ora são, justamente, essas matérias que constituem o *direito público colonial português*, designação, portanto, mais própria para o estudo que vamos realizar.

§ 2.º Resumo da história da administração colonial portuguesa

7 — Razão de ordem

Os problemas de direito oferecem sempre, três aspectos distintos : o histórico, o político e o técnico-jurídico.

Se conduzirmos o nosso estudo no sentido de averiguar como evoluiram as instituïções, que experiências precederam a sua forma actual, que transformações sofreram as leis, encaramos os problemas de direito sob o aspecto histórico.

Se procurarmos compreender o meio económico e social em que surgiram as instituïções ; conhecer as necessidades que satisfazem ; avaliar a correspondência entre essas instituïções e as idéas da época ; prescrutar as suas possíveis transformações, encontramo-nos perante o aspecto político dos mesmos problemas.

Finalmente, se analizarmos as formas jurídicas em que cristalizaram as instituïções, se as compararmos e se interpretarmos e sistematizarmos os preceitos que as regulam, procedemos a um estudo de caracter técnico-jurídico.

No direito público colonial português o aspecto histórico tem uma importância excepcional, pois que tendo tido o nosso país um papel relevantissimo na história da Colonização, muito interessa conhecer a forma como nasceram e evoluíram as instituïções coloniais, a con-

tribuïção que tivemos no seu aparecimento e no seu desenvolvimento e em que medida fômos fieis às soluções por nós próprios dadas nos primeiros passos da nossa acção colonizadora.

Torna-se, pois, indispensável, para que o nosso trabalho não peque por incompleto, traçar um rápido resumo histórico da administração colonial portuguesa — fazer uma descrição panoramica da acção do Estado e dos funcionários, dos métodos administrativos empregados e da forma como procedemos ao povoamento de terras selvagens.

Obedecendo a um critério cronológico de sistematização, dividiremos o resumo da história da administração colonial portuguesa em sete períodos.

O primeiro período decorre desde a tomada de Ceuta, em 1415, até ao descobrimento do caminho maritimo para a Índia, em 1498 ;

O segundo, desde o descobrimento do caminho maritimo para a Índia até à instituïção do govêrno geral do Brasil, em 1549 ;

O terceiro, da instituïção do govêrno geral do Brasil à Restauração de Portugal, em 1640 ;

O quarto da Restauração ao govêrno de D. José (1758) ;

O quinto, de 1758 até ao advento do Liberalismo, em 1833 ;

O sexto, de 1833 até à Conferência de Berlim, em 1885 ; e

O sétimo, desde a Conferência de Berlim até aos nossos dias.

8 — Primeiro período: da tomada de Ceuta ao descobrimento do caminho maritimo para a Índia (1415-1498)

a) Causas da emprêsa de Ceuta

A conquista de Ceuta marca o início da nossa colonização.

Não se compadece com o caracter do nosso estudo a análise demorada das causas da emprêsa. Convém, no entanto, fixar que não se afigura razoavel a tése, já hoje pouco sustentada, de que a expedição foi determinada exclusivamente por razões de ordem económica. (1)

As determinantes dos descobrimentós e, portanto, da expedição a Ceuta, que se deve enquadrar nos actos preparatórios da activi-

---

(1) O sr. prof. David Lopes, num estudo que escreveu para a *História de Portugal*, editada em Barcelos por Damião Peres, rebateu, um por um, os argumentos ou pretensos motivos dessa afirmação, e o erudito escritor sr. Jaime Cortezão corrigiu, também num recente trabalho para a mesma obra, a tese primitiva, no sentido de dar apenas o predomínio, mas já não o exclusivo, ao factor económico.

dade henriquina das navegações, foram, simultaneamente, de ordem religiosa, de ordem política, de ordem cientifica e de ordem económica.

É inegavel que, nessa época, a propagação da fé e a conversão dos infieis ao cristianismo constituiam motivos importantes, senão para arrastar os chefes a temerarias emprêsas, ao menos para levar a massa popular a aplaudir entusiàsticamente empreendimentos estudados com preseverança e método. Não é, portanto, dificil encontrar entre os motivos que determinaram os descobrimentos razões de ordem religiosa.

Compreende-se também a existência de motivos de ordem política na realização da nossa primeira conquista, fora do continente, porque, de facto, a ocupação do Norte de África devia corresponder, então, a razões instantes de defesa contra a perigosa e constante ameaça muçulmana e à necessidade absoluta de limpar os mares da pirataria marroquina que, se não tornava impossível a actividade dos nossos navegadores, constituia, todavia, para êles, um sério obstáculo.

Não será ainda ousado afirmar a existência de razões de ordem ciêntifica na tomada de Ceuta. Esta deve ser integrada no plano largo dos descobrimentos, pois teria, porventura, obedecido já à mesma curiosidade cientifica por novos mundos, que, em grande parte, determinou a nossa epopeia.

Finalmente, existiram por certo razões de ordem económica, não só porque os empreendedores da conquista devem ter tido o propósito de «se apoderar do comércio que em caravanas chegava a Marrocos, terra produtora de cereais necessários a Portugal», como sugere António Sergio, mas também, e sobretudo, porque haveria a natural intenção de destruir o monopólio asiático, na posse de Veneza. A importância adquirida por aquela cidade, graças ao facto de ser no mundo ocidental, o centro de todo o comércio de produtos asiáticos, era de tal forma poderosa que não admira que um povo ousado como o português e senhor duma excepcional posição geográfica sonhasse conquistar identica situação.

b) Ceuta, colonia militar

A conquista de Ceuta não obedeceu a um objectivo puramente colonial, mas sim a um objectivo militar. A sua posição, como de resto, a das outras praças conquistadas no Norte de África, durante a segunda dinastia, era na verdade tam favorável para a defesa da liberdade e da segurança da nossa navegação, que a sua manutenção justificava todos os sacrifícios de gente e de dinheiro que custou ao país.

Era para Ceuta que seguiam os fidalgos e moços desejosos de tomar contacto com as armas e a escória da população, naturalmente predisposta para as rudes tarefas duma emprêsa árdua.

Além de constituir uma verdadeira colonia militar, Ceuta ofere-

cia ainda o aspecto duma colonia penal, pois para lá seguiam ainda muitos condenados, que, em troca do serviço na guerra contra os infieis, recebiam o perdão da pena. (1)

c) A povoação das primeiras ilhas descobertas: o sistêma das Capitanias ou Donatárias

Após ter sido armado cavaleiro, juntamente com seus irmãos D. Duarte e D. Pedro, durante esta primeira conquista, D. Henrique, tendo já pensado porventura maduramente a obra dos descobrimentos, entregou-se com devoção ao estudo pormenorizado do seu grandioso plano. Grã-Mestre da Ordem de Cristo, empregou logo, desde inicio, homens e dinheiros respectivos na preparação da emprêsa. Embora se tenha suscitado violento debate em redor dêste assunto, parece fóra de dúvida que a sua obra foi fruto duma persistente tenacidade e não de mero capricho.

As nossas navegações não eram, na realidade, conduzidas ao acaso e dos descobrimentos não pode dizer-se que foram feitos do azar. A tarefa, inegávelmente audaz dos navegantes foi metódicamente preparada com inquéritos, realizados através de numerosas dificuldades, espionagens, estudos de geografia, de astronomia, de cartografia e de matemática. A ciência portuguesa, nêsse momento esplendoroso que começa no reinado de D. João I e dura toda a dinastia de Aviz é talvez mais interessante e tem um papel, porventura, ainda mais importante na nossa epopeia marítima que o esfôrço de bravos capitães e a corajosa dedicação dos marinheiros.

Foi, pois, obedecendo a uma actividade metódica que se iniciaram os descobrimentos — primeiro Pôrto Santo e a Madeira; depois os Açôres.

Para colonizar estas ilhas de clima temperado e de solo fecundo surgiu, então, o primeiro sistema da nossa colonização: *o sistema das capitanias ou donatárias.*

As capitanias eram colónias administradas por concessão, em que o Estado não delegava poderes soberanos numa companhia majestática — como sucede na forma moderna da concessão — mas num fidalgo notável, em regra o descobridor. Nos tempos primitivos da nossa colonização, o Infante D. Henrique dispunha, como senhor donatário, de todas as terras conquistadas, que, depois, sub-concedia a particulares, a cuja iniciativa entregava inteiramente o respectivo govêrno.

É facto assente não ter existido feudalismo em Portugal continental, mas apenas um regime semelhante — o senhorial. No Portu-

---

(1) Regimento de D. João I, nas *Ordenações Afonsinas,* livro I, título LXXXIII.

gal colonial dos primeiros séculos, as capitanias representam, todavia, uma espécie de sistêma feudal, em que os donatários operavam como verdadeiros senhores feudais, sôbre os quais o rei conservava o seu senhorio eminente e a suprema jurisdição, efectivada pelo direito de aplicar as penas mais graves e pelo exercício da *correição*, que se traduzia pelo envio freqüente de *corregedores*, a quem competiam atribuïções de inspecção.

A carta de doação conferia ao donatário poderes mais ou menos latos: o direito de administrar justiça, o de receber rendas e tributos, o de dar terras de sesmaria, que por sua vez sub-concediam, e o de reservar para si em monopólio certos comércios ou explorações rurais. A doação era hereditária.

O sistema das capitanias era usado sempre que o govêrno central pretendia *povoar*, pois constituia para isso o processo mais fácil.

As primeiras capitanias que se doaram foram as duas da ilha da Madeira — a do Funchal, doada a João Gonçalves Zarco, e a do Machico a Tristão Vaz Teixeira — e a da ilha de Pôrto Santo a Bartolomeu Perestrêlo, em 1446.

Em seguida procedeu-se da mesma forma com os Açôres. A par dos nacionais lá acorreram muitos estrangeiros, que povoaram o arquipélago, se não tão ràpidamente, pelo menos com grande facilidade também.

O sistema das donatárias foi aplicado também a Cabo Verde, a S. Tomé e Príncipe, mais tarde, em 1530, ao Brasil, e a Angola, onde foi cedida, em 1571, uma capitania a Paulo Dias de Novais.

d) As feitorias da costa da Guiné: Arguim e S. Jorge da Mina

Quando, porém, o govêrno central não tinha o propósito imediato de *povoar*, escolhia-se um local onde pudesse fàcilmente construir-se uma fortaleza com armazens anexos e constituia-se, assim, uma feitoria. Na costa da Guiné, por exemplo, nunca houve donatárias, mas sim feitorias e ficou célebre a feitoria de Arguim, que era o centro da actividade comercial do Infante D. Henrique. (1)

Descendo sempre mais para o sul, para além do Cabo Não, ao longo da costa ocidental da África, os portugueses foram descobrindo uma região rica, que foram também ocupando e explorando, simultâneamente.

Depois da morte do Infante D. Henrique, o rei D. Afonso V

(1) Em Lagos fundou-se, nessa época, uma companhia — a Companhia de Lagos — que traficava em nome do Infante os produtos vindos de Arguim e dos restantes territórios descobertos.

arrendou a Fernão Gomes o trato mercantil da Guiné, com o encargo de descobrir anualmente mais trezentas léguas de costa. O arrendatário cumpriu e os seus pilotos chegaram um dia a um local privilegiado, onde fundaram uma aldeia, que mais tarde cedeu o seu lugar à fortaleza de S. Jorge da Mina, mandada edificar por D. João II, e para onde se deslocou o centro do comércio da costa de África. A «Mina» — nome derivado de se terem encontrado nas mãos dos indígenas palhetas de ouro, que se supoz provirem de alguma mina — era uma feitoria, onde, como de resto em toda a costa da Guiné, se fazia o tráfico dos escravos, da malaguêta, do ouro e do marfim.

O comércio da Guiné foi até ao descobrimento do caminho marítimo para a Índia a actividade principal da nossa obra colonial e deu origem a uma interessante legislação. Ao passo que nas colónias de povoação a corôa concedia as prerrogativas soberanas, nas colónias de comércio ou feitorias reservou sempre, ciosamente, para o govêrno central o exercício da sua exploração e administração. (1)

9 — Segundo período: do descobrimento do caminho maritimo para a Índia à instituïção do govêrno geral no Brasil (1498-1549)

a) Importância do descobrimento da Índia na nossa história

Durante o reinado de D. João II o absolutismo real alcança grandes progressos, em detrimento dos nobres e do clero. Com D. Manuel o mestrado de Cristo é reunido à corôa. O período que se segue é caracterizado pela mesma evolução que se nota na metrópole, no sentido da centralização do poder, do abatimento dos donatários.

O facto capital dêste período da história de Portugal colonial é o descobrimento do caminho marítimo para a Índia.

b) O comércio das especiarias: os feitores

Até aí os apreciadissimos produtos indiáticos — a canela, o gengibre, o cravo e a pimenta — eram conduzidos por caravanas até Alexandria, onde os iam buscar os venezianos, que por sua vez os distribuiam depois por toda a Europa. O número dos intermediários e as dificuldades do transporte tornavam as especiarias raras e muito

---

(1) Nêste primeiro período as prerrogativas referidas pertenciam à Ordem de Cristo, de que D. Henrique, como vimos, era Grão-Mestre e que recebera do Papa Martinho V a jurisdição espiritual sôbre os territórios conquistados e do rei o poder temporal sôbre a maior parte das terras descobertas.

caras. O aumento experimentado pelos produtos asiáticos que mais consumo tinham na Europa pode avaliar-se em mais de mil por cento.

Compreende-se, por isso, o espanto e o alvorôço que provocou em Portugal a chegada das naus de Vasco da Gama carregadas dêsses produtos.

Apezar da demora da viagem e das dificuldades que a rodeavam as especiarias ficavam na metrópole por um preço muito inferior àquele por que ficavam em Veneza, que, por êsse motivo cedeu o seu lugar de centro do comércio asiático a Lisboa.

Os portugueses deram assim inicio a uma nova época na história do mundo e êste facto de transcendente importância causou, como não podia deixar de ser, desde logo, importantes transformações na nossa estrutura administrativa.

Ao princípio e até 1505, não se pensou fazer da Índia um império, mas usar lá os processos que haviam sido utilizados na Guiné, constituindo feitorias. Os feitores recebiam o dinheiro do reino, compravam os géneros e carregavam as náus, que, chegadas a Lisboa, os descarregavam na «Casa da Índia».

Nessa época não havia liberdade de comércio. Toda a organização do comércio do Oriente assentava nestes dois elementos essenciais: os feitores, na Índia, e a «Casa da Índia», em Lisboa.

c) A casa da Índia: natureza, organização e funcionamento

Após o inicio dos descobrimentos, quando se intensificou o comércio da costa de África, fundou-se em Lisboa a «Casa da Guiné», que, com a exploração da Mina, passou a chamar-se «Casa da Guiné e da Mina». Ora foi dêste estabelecimento que, depois do descobrimento do caminho marítimo para a Índia e da respectiva exploração comercial, resultou a «Casa da Índia e da Mina». Esta denominação tem uma tradição tão arreigada na nossa administração que ainda há 50 anos no Ministério do Ultramar se pagava certo emolumento chamado da «Índia e Mina».

A «Casa da Índia» compreendia a «Ribeira das Naus», que era o Arsenal; os «Armazens», onde se guardavam os aprestos, madeiras e mantimentos e a «Casa da Índia» pròpriamente dita — alfandega e capitania do pôrto, segundo as modernas expressões.

A «Casa da Índia» tinha um pessoal numeroso. Assim havia o Provedor, com sete escrivães, o tesoureiro, o guarda-mór, etc. E para que se não possa dizer que o quadro não era completo, havia um magistrado do contencioso fiscal—o juiz da Índia e Mina.

Toda a carga dos navios desembarcava na «Casa da Índia», onde depois de pagos os respectivos direitos, era conferida e repartida pelos consignatários.

Uma parte das mercadorias desembarcadas na «Casa da Índia» entrava no consumo e a outra, a maior, era reexportada. Em qual-

quer dos casos, só a «Casa da Índia» a podia negociar, embora por conta dos donos, o que obedecia à necessidade de evitar que a concorrencia aviltasse os prêços.

d) A feitoria da Flandres

A reexportação fazia-se, em geral, para a feitoria portuguesa da Flandres, estabelecida em Antuerpia, cujo mercado se animou a ponto de causar a decadência de Bruges, até aí florescente. Consulado e agência de comércio, a um tempo, a nossa feitoria de Antuerpia era o centro de distribuïção das especiarias e produtos do Oriente pelo Norte da Europa.

e) Reformas de administração Central provocadas pelo comércio da Índia

À medida que a posição do nosso país se destacava mais no mundo de então, os rendimentos da Corôa iam aumentando extraordinàriamente. Aos direitos pagos nas Alfandegas do reino, aos tributos e extorsões dos conquistadores, juntavam-se os lucros da exploração comercial, quási monopolizada. O rei era o primeiro armador e negociante da Guiné e Índia.

Não deve, portanto, extranhar-se que a primeira reforma observada na administração central tenha sido uma reforma nos serviços da Fazenda.

Na realidade, em 17 de Outubro de 1516 foi dado novo regimento aos *Vedores da Fazenda* — espécie de inspectores das Finanças reais, que ficavam superintendendo em tôdas as matérias fiscais do reino, da África e da Índia e com jurisdição sôbre a «Casa da Índia e Mina».

As atribuïções dos Vedores da Fazenda correspondiam às que hoje pertencem ao Ministério das Finanças, à Tesouraria e ao Tribunal de Contas. Compreende-se bem que os Vedores da Fazenda tivessem ingerência nos negócios coloniais, pois se dava então uma importância extraordinária à política comercial que tornava a administração colonial particularmente interessante sob o ponto de vista financeiro.

Os Vedores não eram todavia chefes dum serviço hierarquizado. A sua função consistia em exercer uma fiscalização aturada sôbre diversas instituïções especiais e repartições isoladas. A sua acção perdia-se no esforço despendido na administração de numerosos organismos independentes uns dos outros e a sua autoridade chocava freqüentemente com a dos tribunais e conselhos, cujas atribuïções eram mal definidas.

Em 1532 foi creada a «Mesa da Consciência e Ordens», que exercia, entre outras, a jurisdição concedida por bulas pontifícias que ao rei competia como mestre das Ordens Militares. Era esta insti-

tuïção que administrava a justiça no Ultramar, superintendia nos Provedores de Defuntos e Ausentes e provia os benefícios eclesiasticos.

Na mesma época deram-se novos regimentos ao Desembargo do Paço e à Casa da Suplicação, conferindo-lhes mais alta competência e regulou-se cuidadosamente o «comércio e trato» das Índias pelas *Ordenações da Índia,* expedidas por D. Manuel, à volta de 1520.

f) O Estado da Índia: extensão e organização administrativa

Na Índia, entretanto, a política puramente comercial das feitorias revelava-se insuficiente. As relações entre a Metrópole e as colónias limitavam-se, quasi exclusivamente, à ida e vinda dos navios que estabeleciam o tráfico dos produtos. Permanentemente, na Índia havia apenas os feitores, com o pessoal indispensavel para a realização do fim comercial, que era o único que se tinha em vista, durante esse período da nossa colonização. E' certo que os capitãis das esquadras que, na época exacta das monções, aportavam às nossas minúsculas colónias do Oriente aproveitavam o tempo em que esperavam a monção favoravel para alargar a influência portuguesa entre os indígenas. Logo, porém, que as esquadras abandonavam os portos portugueses, os príncipes atraiçoavam as suas palavras de paz e fidelidade à corôa portuguesa, transformando-se, por vezes, em poderosos inimigos que chegavam a pôr em perigo a segurança dos feitores e a comprometer o nosso comércio.

Verificada, assim, a impossibilidade de manter o monopólio do comércio indiático, apenas com meia dúzia de feitores isolados, começou a pensar-se no domínio dos mares, efectivado com o apoio de bases navais em toda a costa asiática. Foi nêste plano grandioso que colaboraram, cada um a seu modo, mas sem se opôrem nos intuitos, D. Francisco de Almeida e Afonso de Albuquerque.

A Índia passa a ter uma esquadra permanente, conquistam-se cidades, fundam-se fortalezas, adquirem-se vassalagens, surge, enfim o *Estado da Índia,* com o seu governador, a que por vezes se concedia o título de vice-rei, e a sua administração central e local própria.

Lannoy (1) reparte os elementos do Império erguido por Albuquerque em três categorias:

1.ª) *Colónias inteiramente conquistadas, onde exerciamos administração directa,* como Gôa, Diu e Malaca.

2.ª) *Colónias governadas por príncipes indígenas, aliados de Portugal ou seus protegidos.* Os funcionários portuguêses nessas colónias só administravam directamente uma cidade, fortaleza ou bairro de cidade, esforçando-se, entretanto, por obter novas concessões co-

(1) *le Histoire de l'Expansion des Peuples Européens.*

merciais do príncipe. Mais tarde, nos fins do século XVI, os agentes portuguêses procuraram dominar inteiramente os príncipes, substituindo-se-lhes por completo. Os resultados desta tentativa tardia de estabelecimento da administração directa não foram brilhantes, como se verificou com Ceilão. Esta categoria compreendia elevado número de colónias.

3.ª) *Colónias fundadas em Estados absolutamente independentes de Portugal, em que os soberanos não tinham qualquer espécie de relações com o nosso país, além das de ordem diplomática.* E' o caso de Macau, Chittagong em Bengala, e das feitorias de Java, Makassar, etc..

O Estado da Índia era, como se verifica, complexo. (1)

Abrangia todos os territórios da Ásia e África Oriental em que Portugal exercia o seu domínio.

A Administração Superior do Estado da Índia encontrava-se centralizada em Gôa, onde residia o Governador Geral, que era o seu chefe civil e militar. A nomeação dos governadores gerais era feita por três anos, raramente prorrogados. Em sua volta existia uma numerosa côrte e os seus poderes eram tam largos que chegavam a cunhar moeda, prerrogativa excepcional, só a êles concedida. (2)

Os governadores gerais eram assistidos do *Secretário de Estado,* que tinha funções equivalentes às dum verdadeiro ministro de Estado, do *Provedor-Mór,* espécie de Ministro das Finanças, que superintendia na contabilidade em que prestavam serviço 10 contadores e 13 escrivãis das Contas, segundo o modêlo da Metrópole.

Tinha, então, como é óbvio, uma importância excepcional o saber-se quem ia para a Índia. Havia, por isso, um serviço encarregado do registo de toda a gente que seguia em serviço do Estado para o Oriente e do pagamento dos respectivos soldos — era a «Matrícula geral», à frente da qual se encontrava o *escrivão da matrícula geral.*

Para escrever a história dos feitos do vice-rei existia o *Cronista e Guarda da Tôrre do Tombo da Índia,* ofício em que esteve provido Diogo do Couto.

A Alfândega de Gôa, cujo movimento, pela própria natureza daquela colónia, era extraordinário, compunha-se de numeroso pessoal e tinha também o seu Juiz.

---

(1) O Estado da Índia era, nessa época tam complexo como o é hoje o império ali estabelecido pela Inglaterra. Não deixa de ser curioso observar que existem até grandes semelhanças entre ambos, o que se explica pelo facto dos ingleses terem adoptado posteriormente o sistema então posto em prática pelos portugueses.

(2) Segundo Diogo do Couto, nas *Decadas,* «Os vice-reis eram verdadeiros reis e deuses da Índia».

Como ao governador geral era concedido o previlégio de cunhar moeda, existia ainda em Gôa uma Casa da Moeda.

A justiça era ministrada, em última instância, até 1544, por um *Ouvidor Geral* e, depois dessa data, por uma *Relação*, de cujos julgamentos se apelava, em matéria criminal, para o Governador Geral e, em matéria cível, para o Desembargo do Paço, em Lisboa.

Se é certo que o carácter das relações da Metrópole com a Índia exigia uma cuidada e poderosa organização comercial, também é verdade que a situação daquele Estado e a necessidade de conservar sempre intangivel a soberania nacional, tornava indispensável uma grande preparação militar. Os cargos da Administração Militar Central do Estado da Índia eram, por esse facto, inúmeros : Sargento-Mór, Provedor e Visitadores das Fortalezas, Capitão da Galé Geral, Capitão dos Bombardeiros e Artilharia, Capitão da Guarda do Vice-rei, etc..

Os serviços de Saúde estavam a cargo dum Físico-Mór e dum Cirurgião-Mór e a missão de proteger os convertidos à fé católica era entregue ao «Pai dos Cristãos de Gôa». Existiam também seis tabeliãis. (1)

Em cada colónia do Estado havia um *capitão*, assistido de numerosos funcionários ; nos castelos, fortalezas e cidades comandavam outros *capitãis* ou *Alcaides-Mores* e *Feitores* e a administração das comunidades estava entregue aos *tanadares*.

g) Situação das capitanias das ilhas do Atlântico

A Índia quasi fez esquecer o resto do Mundo português. Poderoso e rico, o rei procurava centralizar cada vez mais o governo que o processo inicial das Donatarias havia fragmentado. Uma a uma, foram caducando as doações e as colónias do Atlantico encorporaram-se na corôa.

Desde o princípio do século XVI que o poder dos capitãis donatários foi sendo restringido progressivamente pela nomeação de funcionários reais para junto dêles. À medida que nas colónias de povoação se ia operando um certo desenvolvimento económico e que a sua população ia aumentando, a largueza dos poderes conferidos aos donatários foi-se tornando pesada para os colonos. Como vimos, para poderem realizar mais facilmente a colonização, os capitãis tinham os mais latos poderes: eram não só chefes militares, mas verdadeiros senhores, que governavam e administravam justiça por sua única e exclusiva iniciativa. Ora, como nas colónias de povoação, a população

(1) Os cargos da Índia eram tam numerosos que se torna impossível publicá-los aqui. A «Revista Colonial e Marítima» publicou, em 1901, uma relação de cargos, que ocupava 62 páginas.

tende a assemelhar-se à da metrópole, na sua própria organização, compreende-se que, de facto, começasse a desagradar nas nossas colónias que possuiam então essas características o exagerado poder dos donatários.

Foi assim que, no reinado de D. Manuel, a justiça no domínio dos capitãis donatários passou para a competência dos *ouvidores*. Estes magistrados que foram, a princípio nomeados mesmo pelo donatário, foram mais tarde, algumas vezes, de nomeação real.

Além dos ouvidores, o rei impoz às colónias os seus *corregedores*, que eram já de privativa escolha e nomeação régia. Os corregedores eram verdadeiros fiscais dos donatários e tornaram-se, pela progressiva extensão das suas atribuïções, autênticos governadores civis.

Nas colónias de exploração, porém, onde os escravos forneciam a mão de obra, como Cabo Verde, S. Tomé e o Brasil, a situação era diversa. Os brancos constituiam uma aristocracia unida e solidária com o donatário, cuja autoridade, para impôr respeito aos indígenas, não convinha fragmentar.

Os corregedores aqui eram os próprios capitãis, que exerciam ao mesmo tempo as funções de juízes e que, por vezes, cediam o logar a um militar assistido por um ouvidor. Esta forma perdeu-se também nos fins do século XVI.

h) Utilização das Donatárias no Brasil

A instituïção das capitanias parecia, pois, decadente. Mas na política de vistas largas os sistemas nascem das oportunidades, não se lhes impõem. Foi o que sucedeu.

Quando se pensou a sério em colonizar o Brasil, até então desdenhado, havia a resolver um grave problema. A França, vendo Portugal e a Espanha empenhados numa larga obra de colonização, resolveu iniciar também a sua actividade colonial. Largou os seus corsarios no mar, encorajando-os a procurarem países ou territórios onde facilmente se pudessem instalar, embora já se encontrassem ocupados. Assim, as nossas colónias começaram a ser continuamente infestadas pelos ataques e incursões francesas.

A princípio o facto não causou inquietação de maior em Portugal. Exerciamos, então, um domínio efectivo dos mares — possuiamos cinco esquadras, quatro no Atlantico e uma privativa do Estado da Índia, com um total de 300 navios de guerra, o que, representando uma força única no mundo, constituia uma boa justificação para a forma despreocupada com que foram recebidas no reino as notícias das primeiras investidas dos corsários. Limitámo-nos, nessa altura, quási exclusivamente a dar caça aos usurpadores. Mas as provocações sucediam-se e os nossos diplomatas enviavam para Portugal incessantes avisos de que a França tencionava intensificar a actividade da pi-

rataria, que começava a dar-lhes bons resultados, sobretudo nas costas do Brasil.

D. João III, que viu com notável lucidez o problema difícil que se erguia, resolveu dar-lhe solução. Para isso pensou iniciar uma obra sistemática de colonização no Brasil.

Notemos, contudo, que, nessa época eramos escravos da nossa própria grandeza. O domínio dos mares, a colonização africana e os negócios do Oriente constituiam preocupações demasiado pesadas para a nossa pequena nação, pois absorviam não só gente numerosa como exigiam o emprego de capitais fabulosos.

O rei não dispunha dos meios materiais necessários para promover a nossa obra de colonização e o Tesouro não estava em condições de a custear. Resolveu-se, por isso, recorrer ao método tradicional de povoação — as capitanias.

O litoral brasileiro foi dividido em doze lotes, que começavam à beira-mar e se estendiam para o interior até à linha de demarcação do tratado de Tordesilhas. Desiguais em extensão e em riqueza, foi cada uma destas porções de terra conferida ao seu capitão. (1)

i) Organização das capitanias no Brasil : governo, justiça e regime municipal

Reaparecem, assim, em 1534, numa experiência grandiosa, as *capitanias*, que, como vimos, constituiram o primeiro processo da colonização portuguesa.

Examinemos, agora, quais eram as suas normas jurídicas.

Dois instrumentos legais continham o estatuto de cada região concedida : a *carta de doação* e o *foral*.

Pela carta de doação fazia o rei mercê da capitania, abrangendo nela, e com a faculdade de se transmitir pela herança, a concessão de importantes atributos de autoridade soberana.

Posteriormente era dado à capitania um foral, no qual se fixavam, segundo o próprio formulário dêsses diplomas, os «direitos, fó-

---

(1) Em alguns lotes, além de não serem de igual extensão, os territórios não eram contíguos, pois ficavam encravados dentro doutras capitanias. Para doze capitanias havia quinze quinhões, como se verifica pela seguinte lista das donatárias e dos respectivos capitãis : A 1.ª, *S. Vicente*, doada a Martim A. de Sousa, compreendia dois quinhões ; a 2.ª, *Santo Amaro, Sant'Ana* e *Itamaracá* (três quinhões), a Pero Lopes de Sousa ; a 3.ª, *Paraíba do Sul*, a Pero Goes da Silveira ; a 4.ª, *Espírito Santo*, a Vasco Fernandes Coutinho ; a 5.ª, *Porto Seguro*, a Pero de Campos Tourinho ; a 6.ª, *Ilhéos*, a Jorge de Figueiredo Corrêa ; a 7.ª, *Baía de Todos os Santos*, a Francisco Pereira Coutinho; a 8.ª, *Pernambuco*, a Duarte Coelho; as 9.ª, 10.ª e 11.ª, *Maranhão*, respectivamente, a João de Barros, Fernão Alvares de Andrade e Ayres da Cunha; e a 12.ª, *Ceará*, a António Cardoso de Barros.

ros, tributos e cousas» que na respectiva terra se haviam de pagar ao rei e ao capitão donatário.

A capitania era inalienável, indivisível e estava sujeita a regras especiais de sucessão que se aproximavam dos morgadios.

Na terra da capitania não podia entrar justiça real e o seu capitão apenas podia ser processado e julgado na côrte.

Cumpria ao donatário conceder as terras de sesmaria, na forma da ordenação, salva a porção que o rei lhe permitia que reservasse para si. Podia erigir quaisquer povoações em vilas, com o foro, liberdades e insígnias que tinham na metróople, nomear ouvidores para conhecerem das apelações e agravos da capitania e criar tabeliãis e alcaides-móres que lhes deviam prestar menagem.

Os proventos dos capitãis eram consideráveis. Recebiam parte dos impostos e tinham o monopólio de certas actividades. (1)

Os donatários nem sempre se encontravam pessoalmente à testa do governo da respectiva capitania e alguns deles mesmo, como, por exemplo, o cronista João de Barros, nunca lá chegaram a ir, pois preferiam a vida da côrte.

Na sua ausência nomeavam um representante — *capitão-mór, lugar-tenente* ou *governador* — que exercia os direitos que lhe assistiam.

No exercício da jurisdição civil e criminal o donatário era representado por um *ouvidor*. Mas no início do sistema, e mesmo depois, o capitão acumulava as suas funções com as de ouvidor e até com outras, como as de alcaide-mór e provedor da real fazenda.

Nas vials que erigia, a organização municipal era semehante à da metrópole — havia *vereadores, juízes ordinários, procuradores,* etc., *casa do concelho* e *pelourinho*.

Em todas as nossas colónias se observou, de resto, uma acentuada tendência para implantar lá o regime municipal praticado na metrópole. (2)

j) Resultados do sistema das capitanias no Brasil — As causas do insucesso — A necessidade de centralização do governo

Esperou-se que nas capitanias do Brasil resultasse benéfica a acção particular dos donatários, visto o processo não poder ser considerado mau em face da nossa experiência anterior nas ilhas do Atlân-

---

(1) E' curioso notar que a corôa reservava para si o monopólio do pau-Brasil.

(2) Dentre os numerosos exemplos dêstes casos citamos o de Gôa, que, em 1519, recebeu o foral de Lisboa para se reger por êle e o de Macau, que, em 1596, teve foral decalcado sôbre o de Évora.

tico e do facto dos ingleses o terem adoptado nas colónias denominadas de «proprietários», fundadas por nobres, em quem a corôa reconhecia prerrogativas soberanas.

No Brasil, porém, os resultados não foram brilhantes. O tipo económico da colónia era o de fazenda. Carecia-se de mão de obra e procurava-se obtê-la pela escravidão dos índios aborígenes. Mas estes eram insubmissos e quanto maior era a violência com que procuravam dominá-los, maior também era a força da sua resistência.

Por outro lado, os franceses continuavam a demandar o Brasil e a estabelecer-se nas suas costas, não tendo os donatários força para os expulsar nem contando para isso com o auxílio do gentio, que acolheu a princípio os novos invasores com a alegria de quem encontra um tutor e um defensor. Só pouco depois os indígenas reconheceram que se os portugueses não eram bons, os franceses não eram melhores.

Uma outra cousa contribuiu para o relativo insucesso das capitanias : a insubordinação dos colonos contra os donatários ou os seus agentes.

A terra exuberante do Brasil prestava-se ao engrandecimento das paixões. A calúnia, o dissídio, a intriga, a mesquinhez multiplicavam os seus efeitos perniciosos. Alguns capitãis seriam inhábeis ; outros, absenteistas, teriam posto no seu logar homens ávidos e sem autoridade. Mais do que um foi preso pelos colonos e outros houve que foram depostos e expulsos.

Ha ainda a considerar o problema da exiguidade de recursos com que lutavam os capitãis que, embora ricos, tinham por missão desbravar e povoar territórios tam extensos como os maiores reinos. Alguns nela se arruinaram a ponto de terminar os seus dias mendigando, como aconteceu ao marechal Vasco Fernandes Coutinho, um dos mais bravos capitãis de Albuquerque, se é que as crónicas não exageram.

Podemos, por isso, dizer com o sr. Carlos Malheiro Dias que «o que mais surpreende nessa tragédia bárbara é que tivesse sido possível à energia humana criar, como na capitania de Pernambuco, uma resistente organização e um embrião robusto de governo, ou, como em Porto Seguro, uma laboriosa, conquanto efémera, colónia rural.» (1)

Era necessário, pois, imprimir nova orientação à grandiosa obra começada. Resolveu-se então centralizar o governo do Brasil, acentuando-se, assim, uma tendência que em todo êste período vimos desenhar-se e que já não sofrerá mais embaraços de monta na sua evolução.

---

(1) *História da Colonização Portuguesa no Brasil*, vol. III, pg. 96.

10 — Terceiro período : da instituïção do govêrno geral do Brasil à Restauração (1549-1640)

a) O govêrno geral do Brasil

A resolução de centralizar o govêrno do Brasil foi tomada em 7 de Janeiro de 1549. D. João III, que já adquirira aos donatários a capitania da Baía, enviou para lá, por carta publicada nessa data, como capitão *em seu nome,* Tomé de Sousa, a quem conferia o título e os poderes de Governador Geral de todas as restantes capitanias. Estas mantinham-se, mas o sistema era fortemente atenuado pela centralização do mando num *Govêrno geral,* que foi, pouco a pouco, absorvendo na sua jurisdição as capitanias, até realizar a unidade completa de govêrno.

b) A tendência geral para a centralização administrativa: criação dos três governos gerais no Estado da Índia (1571) ; efémera divisão do Brasil em dois governos (1572-1577)

A tendência para a centralização, de resto, fazia-se sentir em todo o nosso Império. No Estado da Índia cada capitão tinha uma larga esfera de autonomia. O governador geral via limitada a sua competência quási exclusivamente à gerência dos negócios do distrito de Goa e a um simples comando militar. Reconhecendo êsse facto, D. Sebastião resolveu, em 1571, desdobrar o Estado da Índia em três governos gerais : o de Moçambique, compreendendo a costa oriental da África (1); o de Goa, que abrangia as terras desde o Cabo Guadafui até Ceilão ; e o de Malaca, que administrava a restante parte do Império até à China.

Esta divisão, que parece, à primeira vista, uma descentralização, conduzia, pelo contrário, a uma efectiva concentração de poderes. Até aí, os capitãis, dependendo apenas dum governador geral, estabelecido em Goa, conservavam uma grande autonomia. Após essa medida de D. Sebastião passou a centralizar-se em cada govêrno geral uma fracção considerável do Império e os três governos gerais, constituindo cada um dêles um bloco mais forte do que anteriormente, continuavam, todavia, a formar o Estado da Índia.

Obedecendo ao mesmo critério, em 1572, foi o Brasil dividido em dois governos : o da Baía, que abrangia o Norte, e o do Rio de Ja-

(1) Na África Oriental persistia, porém, um capitão independente em Sofala, que foi a primeira fortaleza ali erguida.

neiro. Foi, porém, efémera esta divisão, pois em 1577 se voltou à primitiva unidade.

c) Doação de Angola a Paulo Dias de Novais

Um facto novo surge neste período da História da Colonização portuguesa : — no Atlântico desenha-se a formação de mais outra colónia. Até aí, para o Sul do Congo, apenas existiam contactos ocasionais e estabelecimentos sem organização nem sistema definido. D. João III, que via, na realidade, com notável lucidez, os problemas coloniais, resolve intensificar as relações com a região. Assim nos aparece, nos meados do século XVI, a tentar firmar o domínio português em Angola o esforçado Paulo Dias de Novais — neto do famoso navegador Bartolomeu Dias — que, em 1571, obteve de D. Sebastião a última grande doação, recebendo o título e os poderes de donatário e capitão de Angola.

Não deixa de ser curioso fazer aqui uma referência mais pormenorizada à carta da doação conferida a Paulo Dias, pois ela revela já o cuidado especial que o Poder Central começava a pôr na colonização das terras descobertas.

Segundo um resumo de Albuquerque Felner (1) «a doação compreendia, além da jurisdição civil e criminal, nomeação de ouvidor, juízes, tabeliãis, etc.

a) Trinta e cinco léguas do Cuanza para o sul, para si e para os seus herdeiros, que constituiam verdadeiramente a sua capitania, e na qual tinha o direito de demarcação e escolha, durante vinte anos, de vinte léguas, em quatro ou cinco lotes, com a obrigação de os ter aproveitados dentro de quinze anos da demarcação ;

b) As terras entre o Dande e o Cuanza, sòmente durante a sua vida, e que reverteriam para a corôa pelo seu falecimento ;

c) O terço de todos os direitos, tributos e rendas nessas terras ;

d) O exclusivo do pescado na costa da capitania e meia dízima sôbre o pescado fora dela ;

e) O exclusivo da pesca do búzio do Dande para o sul ;

f) O exclusivo de todas as moendas de àgua, marinhas de sal e quaisquer outros engenhos ;

g) O direito de exportar quarenta e oito peças de escravos por ano, sem pagamento de quaisquer impostos ;

h) O direito de arrendar e aforar a quaisquer pessoas parte das terras que lhe foram doadas.

---

(1) *Angola* — Apontamentos sôbre a ocupação e início do estabelecimento dos portugueses no Congo, Angola e Benguela, de Alfredo de Albuquerque Felner, pag. 128.

«E tinha como principais encargos :

a) Levar 1 galeão, 2 caravelas, 5 bergantins, 3 muletas, para descobrir os rios e portos até ao Cabo da Boa Esperança ;

b) Pôr na capitania 400 homens válidos, entre êles 8 pedreiros, 6 taipeiros, 1 físico, 1 barbeiro e os mantimentos para todos estes ;

c) Levar 6 cavalos e dentro de três anos ter lá 20 ;

d) Dentro de seis anos ter 100 famílias estabelecidas (moradores com mulheres e filhos), entrando nestas alguns lavradores, com sementes e plantas do reino e S. Tomé ;

e) Construir na região entre o Dande e o Cuanza, três castelos de pedra e cal em determinadas grandezas e devendo um dêles ser no pôrto onde lhe parecesse que pudessem ir navios estrangeiros ;

f) Construir uma igreja sob a invocação de S. Sebastião e levar três clerigos».

Perante êste enunciado de direitos e de compromissos do donatário não podemos, na verdade, deixar de reconhecer a existência do germe duma grandiosa obra de colonização.

Embora não tivesse cumprido completamente os encargos que sôbre si pesavam, a acção de Paulo Dias foi, no entanto, tam notável, que a sua passagem por Angola marca bem o início da nossa mais rica e vasta colónia.

Quando Felipe II de Espanha subiu ao trono de Portugal a situação do donatário não era florescente. Paulo Dias de Novais, além de ter deparado com um clima que tornava dificílima a sua obra de colonização, teve de despender também muito da sua admirável energia em lutas mantidas nas peores condições com os indígenas. Embora poderosamente auxiliado pela Companhia de Jesus, de que se diz mesmo que era um simples agente, as suas condições económicas, nêsse momento gravíssimo da nossa história, eram as mais precárias e o seu poder encontrava-se bastante abalado.

d) Criação do Govêrno Geral de Angola

Paulo Dias negociou com o novo soberano a renovação da concessão e obteve-a. Segundo o costume, porém, foram reduzidos os poderes do capitão e a extensão da donatária. Surge, nessa altura, a imposição dum *corregedor,* nomeado pelo rei, para a administração da justiça e cobrança dos tributos.

Estava-se em 1583. Seis anos mais tarde morria Paulo Dias de Novais, indicando para lhe suceder Luiz Serrão, que foi recebido com agrado por todos os magníficos colaboradores de que se soubera rodear o primeiro capitão de Angola. Em 1592 o regime da doação era, contudo, substituído por um govêrno geral, acentuando-se, assim, cada vez mais, a evolução por que passa em todas as nossas colónias o primitivo sistema das donatárias.

e) Reformas na administração central: o Conselho da Fazenda (1591) e o Conselho das Índias (1604)

Sob o domínio dos Felipes as dificuldades do Império multiplicavam-se.

Até aí tinhamos vivido em paz com todas as nações da Europa. O facto do soberano de Portugal passar a ser o mesmo de Espanha trouxe imediatamente para o nosso país a hostilidade da Holanda e da Inglaterra. Em guerra com a Espanha, estes dois países, dada a impossibilidade de manterem a luta no continente, viraram-se para os domínios colonias da nação vizinha. As suas colónias eram, porém, vastas e, conseqüentemente, de difícil ocupação, ao passo que as nossas, estabelecidas com poucas precauções para ataques em forma do exterior, oferceiam condições mais favoráveis para o atacante.

Por outro lado, após o desastre de Alcácer Kibir, a ruína da nossa nobreza provocou uma maior corrupção na administração ultramarina.

Felipe I pensou que um dos remédios a dar a esta progressiva dissolução do nosso Império seria a reforma da administração central. Em 1591 criou o *Conselho da Fazenda*, de atribuïções mais extensas que os primitivos vedores, cujos serviços se repartiam por quatro secções a cargo de escrivãis — uma para o reino ; outra para a Índia, Mina, Guiné, Brasil, S. Tomé e Cabo Verde ; outra para os Mestrados das Ordens, Açôres e Madeira ; e a última para a África e contabilidade.

Em 1604, Felipe II de Portugal confia a administração superior das colónias a um tribunal privativo — o *Conselho das Índias*, com duas secções, que se ocupavam, respectivamente, dos assuntos relativos à África e ao Brasil e dos respeitantes às possessões do Oriente. Ao Conselho das Índias (que mais tarde veio a chamar-se *Conselho Ultramarino)*, competia informar o rei sôbre o provimento dos bispados, lugares de justiça e da fazenda e ofícios militares nas colónias e registar e propôr os despachos dos vice-reis, governadores gerais e capitãis.

A partir dessa data, à Mesa da Consciência e Ordens ficaram competindo apenas os negócios da jurisdição judicial, os ofícios das fazendas dos defuntos e ausentes e «redenção de cativos», conforme alvará de 2 de Janeiro de 1606.

Ao Conselho da Fazenda ficava pertencendo o despacho das frotas e navios de Portugal para a Índia, a compra e venda da pimenta e a administração dos rendimentos do Brasil, Guiné e Ilhas.

Devem-se ao Conselho das Índias importantes reformas na administração ultramarina, combatendo a corrupção dos costumes, a venalidade dos cargos públicos, os monopólios de certos funcionários e as opressões exercídas por outros e a elaboração de novos regulamentos de contabilidade, tendentes a moralisar e ordenar a fazenda.

f) Dificuldades de administração: o Conselho de Portugal

Mas a acção moralizadora do Conselho das Índias nem sempre era acompanhada com o devido interêsse pelo govêrno de Madrid. O facto da Côrte ter sido afastada de Lisboa contribuiu poderosamente para que aumentasse no nosso país a corrupção. Depois, o rei estranho, antes de tomar qualquer providência ouvia o Conselho de Portugal, estabelecido em Madrid, que não reunia, na realidade, as condições indispensaveis para o bom cumprimento da sua missão. A sua resolução era tam demorada e difícil, que a execução das medidas estudadas e propostas pelos conselhos de Lisboa, na maioria dos casos, se caracterisava, por uma inoportunidade absoluta. (1)

g) O desenvolvimento económico e social do Brasil: a Companhia de Jesus, o aldeamento dos índios e a importação de escravos de Angola

Entretanto no Brasil começava a verificar-se um notável desenvolvimento, devido à acção dos jesuítas e à importação dos escravos de Angola.

Convém fixarmos um pouco a nossa atenção sôbre estes dois elementos essenciais da colonização do Brasil, pois êles constituem dois factores de capital importância na progressiva evolução daquela colónia.

Quando os portugueses chegaram ao Brasil, verificaram, logo de entrada, que os naturais do país, os índios, eram indoceis e rebeldes,

---

(1) Rebêlo da Silva, na *História de Portugal*, vol. 5.º, livro IX, cap. III, foca assim, os inconvenientes do Conselho de Portugal :

«Colocado em Madrid, e sujeito às sugestões mais ou menos directas dos ministros e dos clientes dos ministros, a independencia e a imparcialidade das opiniões do Conselho de Portugal haviam de vacilar com freqüência, e suas consultas ressentiram-se da falta de informação próxima e imediata. Não se governa com acerto e oportunidade, quando se é obrigado a ver pelos olhos de outrem e se está longe do momento, em que os factos pedem maior zêlo e vigilância. Ouvido sôbre o provimento definitivo dos ofícios, sôbre concessões de hábitos e comendas das ordens militares e sôbre prémios e recompensas, o tribunal a cada instante podia ser iludido, e de feito o era, umas vezes por omissões voluntárias nos processos, outras por artifícios calculados para ilaquear a sua boa fé. Expostos às ciladas dos interêsses pessoais, ávidos e nada escrupulosos, nem sempre saía vencedor, e, tendo de atender ao mesmo tempo às providências mais altas de organização da fazenda, de fiscalização administrativa e judicial, e de defesa e conservação da monarquia e de suas possessões, repartia a atenção e os cuidados por tantas províncias diversas do govêrno, que não admira errar muito e muitas vezes, e deixar fugir as ocasiões de ocorrer ás necessidades mais urgentes».

não se prestando fàcilmente à vida limitada pela demarcação mais ou menos acanhada da capitania. A sua escravização tornava-se, senão impossível, pelo menos dificílima. Senhores dum território riquissimo, os primeiros colonos viram-se, desde o início, embaraçadíssimos para o aproveitar, pois lhes surgiu o importante problema da falta de mão de obra.

Por outro lado, os jesuitas que acompanhavam os colonos, incontestàvelmente possuidos duma visão mais inteligente, descobriram nos indígenas do Brasil um espírito mais susceptivel de compreensão do que o dos naturais das outras regiões descobertas e ocupadas pelos portugueses. Formou-se, assim, na mente dos missionários o plano de fazer daquelas raças aborígenes um vasto império sujeito à sua influência e às leis da cristandade. E, ou apenas por um sincero sentimento cristão, como dizem uns, ou por mera ambição, como afirmam outros, o certo é que não podemos negar que à influência dos jesuitas muito deve o Brasil. (1)

Resolveram os missionários estabelecer, então, um contacto directo com o gentío. Para isso não receearam penetrar no interior desconhecido e embrenhar-se por entre os naturais desconfiados. Pacientemente foram erguendo povoações espalhadas pelas mais inhóspitas regiões, para as quais atraiam depois os indígenas, a quem, em vez de exigirem trabalhos custosos ou de maltratarem, entregavam casas relativamente confortáveis e proporcionavam até outros encantos, como por exemplo o da música (2). Nesses centros de população, que ficaram conhecidos na história por *aldeamentos indígenas,* os missionários começaram a ensinar os índios a ler, a trabalhar, a civilizá-los, enfim. Os naturais do Brasil, que a princípio haviam recebido os brancos com a mais completa desconfiança, começaram a aceitar de bom grado a influência dos jesuítas e a reconhecer nêles até os seus dedicados protectores contra a ferocidade dos colonizadores.

Naturalmente, a acção dos missionários estava em contradição com os desejos dos colonos. Uns queriam formar espíritos em conformidade com as suas idéas religiosas e sociais ; outros desejavam simplesmente braços robustos, que lhes fizessem os serviços.

---

(1) Os historiadores são unanimes em reconhecer êste facto. Manuel Pinheiro Chagas, por exemplo, conhecido pela antipatia profunda que votava à Companhia de Jesus, não fugiu a apontá-lo na sua *História de Portugal* (vol. VI da edição popular, pag. 56) :

«Eram no Brasil realmente os primeiros jesuitas missionários a um tempo de Cristo e da Civilização. Devemos confessar que à sua benéfica influência é que se deve não macularem os mesmos horrores, que mancham a conquista do México e do Perú pelos espanhois, a conquista do Brasil pelos portugueses».

(2) Alguns autores afirmam que, em grande parte, o segrêdo dos missionários residia na música de órgão, que, verdadeiramente, encantava os índios.

Suscitou-se, por isso, um conflito grave e longo entre os colonos e os jesuitas. Aqueles, agrupados sob uma *bandeira* própria e constituindo os chamados *bandeirantes,* internaram-se nos sertões com o intuito de obter pela fôrça a escravização dos indígenas. Como, porém, a isso se opuzessem os jesuítas, que chegaram a obter da metrópole letras e decretos estabelecendo a liberdade dos índios, os bandeirantes não ousaram destruir também os próprios aldeamentos, onde os missionários possuiam os seus colégios e onde exerciam a sua influência.

Reconhecendo as necessidades crescentes da colonização e o problema capital da mão de obra, os jesuítas, que pela sua permanencia em Angola, conheciam a facilidade com que se deixavam escravizar os indígenas africanos, conceberam a solução de trazer daquela colónia a mão de obra para o Brasil. Foi a realização dêsse plano que deu início à escravatura, só em fins do século XIX terminada e cuja importância extraordinária se há-de sentir em toda a organização do Brasil.

h) Criação da Relação da Baía (1609)

Em 1609, em vista do extraordinário desenvolvimento que a civilização atingira no Brasil, julgou-se necessário entregar a administração superior da justiça a uma Relação — a *Relação* e *Casa do Estado do Brasil* — com sede na cidade da Baía, que constituia, então, a capital do govêrno geral.

A Relação compreendia 10 desembargadores, dos quais um era o chanceler ; 3 desembargadores de agravos, 1 era o ouvidor geral, outro o juiz dos feitos da Corôa, fazenda e fisco ; 1 procurador e promotor da justiça ; 1 provedor dos defuntos e resíduos e 2 desembargadores para suprirem os impedimentos e faltas dos restantes.

O governador geral desempenhava na Relação as funções que no reino cabiam ao Regedor da Casa da Suplicação.

i) A Capitania de Benguela (1615)

Também em Angola Felipe I de Portugal reformou a administração, separando a «Capitania, conquista e govêrno das Províncias do reino de Benguela e de todas as mais terras que jazem até ao Cabo da Boa Esperança» do govêrno de Angola, no ano de 1615.

O primeiro governador de Benguela foi uma figura muito interessante — Manuel Cerveira Pereira. Conhecido pela sua vida acidentada e pouco escrupulosa, Cerveira Pereira, à semelhança do que encontramos freqüentemente na história da nossa colonização, conseguiu assinalar a sua passagem pelo govêrno de Benguela com uma acção benéfica de verdadeiro colonizador.

j) Conclusões: a dominação felipina

Entretanto a dominação felipina reflectia-se desastrosamente nas nossas possessões ultramarinas. Absorvidos pela política continental, sacrificando-lhe a nossa esquadra, sobretudo na aventura da Invencível Armada, os reis de Espanha fizeram-nos perder o domínio dos mares, que constituia a base da vida das nossas colónias. Se é certo que nos primeiros tempos da dominação espanhola pudemos sustentar a defesa e até aumentar os nossos domínios, não é menos verdade também que, passado pouco, a incúria, o desinterêsse e a influência dos meios provocaram o seu descalabro. Nunca, como então, possuímos uma organização ultramarina tão inferior.

A Companhia Holandesa das Índias Orientais, que encobria o govêrno da Holanda, então em guerra com a Espanha, apoiada numa forte marinha, desenvolve uma extensa e violenta ofensiva contra o nosso Império Colonial.

Ocupam os holandeses parte do Brasil, efemeramente, em 1624, com maior permanência em 1630 : conquistam Pernambuco, Seregipe, Olinda e Maranhão. Em 1637 arrebatam-nos as Molucas. S. Jorge da Mina e Ceilão perdem-se também. Angola é infestada.

No Oriente, além dos holandeses, tinhamos ainda contra nós os ingleses, que embora veladamente, fomentavam a revolta dos governos locais.

O nosso Império Colonial, cuja fama ecoava então por todo o mundo conhecido, estava, assim, ao desmoronar-se, sob o domínio funesto dos Felipes.

11 — Quarto período : da Restauração às reformas de D. José (1640-1750).

a) O Estado do Império Colonial Português à data da Restauração

D. João IV e os estadistas da Restauração viram-se, pois, a braços com uma formidável tarefa : vencer os espanhois, que persistiam em tentar reconquistar Portugal, adquirir alianças e apoios internacionais e suster a derrocada do nosso vasto e já desfalecido Império. E esta obra, constituindo uma necessidade imperiosa do nosso ressurgimento, devia fazer-se sem exército, sem marinha, sem dinheiro, porque tudo tinhamos perdido, sacrificado por uma política de interêsses alheios e por uma administração ruinosa.

Só, de facto, um patriotismo ardente e o invencivel amor da liberdade nacional podiam ter atingido tantos e tam importantes objectivos com tais obstáculos.

Em 12 de Junho de 1641, D. João IV celebra com a Holanda um tratado, pelo qual renunciava a reivindicar as possessões perdidas

em troca da paz, aliança e auxílio dos holandeses (1). Como, porém, o tratado só era executório nas colónias um ano depois de celebrado, a Companhia das Índias Orientais, nêsse intervalo, invadiu Angola e S. Tomé e guerreou-nos em Ceilão.

Por outro lado o Brasil erguia-se em armas contra os seus opressores e de tal forma se houveram, expontaneamente, sem o auxílio, de resto impossível, da metrópole, os portugueses da América do Sul que em 1645 os holandeses tinham sido expulsos quási por completo, ocupando apenas Pernambuco.

Mas foi mais longe o patriotismo dos portugueses estabelecidos em terras brasileiras. Em 1648, vencidos os holandeses no Brasil, constitui-se ali uma esquadra de 15 navios que, sob o comando de Salvador Corrêa de Sá, vai libertar Angola também do jugo holandês.

Êste facto notabilíssimo de uma colónia que repele por suas próprias fôrças os invasores inimigos da metrópole e corre depois em auxílio de outra colónia invadida, não tem muitos similares na Hstória. Trata-se, na verdade, dum facto tam notável que Gonzalo de Reparaz diz, a propósito dêle, que «existia uma espécie de mundo lusitano semeado na imensidade dos mares, com plena consciência da sua unidade, isto é, com alma própria : único precursor do Império inglês». (2)

b) Criação do Conselho Ultramarino (1642)

Deixemos agora a glória dos feitos dos portugueses da época da Restauração para estudarmos a administração.

D. João IV não alterou profundamente a legislação e organização administrativa felipina.

Quási dois anos após a revolução, resolve criar, em substituïção do Conselho das Índias, um novo tribunal — o *Conselho Ultramarino*.

As razões que determinaram a sua criação vêm descritas no decreto : «Pelo estado em que se acham as cousas da Índia, Brasil, Angola e mais conquistas do reino, e pelo muito que importa conservar e dilatar o que nelas possúo e recuperar o que se perdeu nos tempos passados, e ser precisamente necessário antes que os danos que ali tem padecido esta corôa passem adiante, prover de remédio com toda a aplicação e por todos os meios justos e possíveis».

Eis, portanto, uma síntese do pensamento reconstrutor a que obedecia a política ultramarina da Restauração.

O regimento do Conselho especifica os negócios de sua competência : — era um verdadeiro Ministério das Colónias. Pena é que

(1) Êste auxílio devia até traduzir-se pela cedencia duma esquadra holandesa a Portugal.

(2) *Historia de la Colonizacion*, pag. 306.

nem sempre se tenham respeitado as suas atribuïções, pois sucedia até com freqüência o rei e os ministros passarem sôbre a lei que as estabelecia.

c) Adopção do sistema das companhias coloniais — Principais companhias

É nêste período que nos aparecem as primeiras tentativas interessantes de formação de companhias de comércio com as colónias. Já no tempo dos Felipes a idéa fôra lançada e até experimentada; retoma-a o agudo génio do padre António Vieira, que levou D. João IV a perfilhá-la, fundando a *Companhia Geral do Comércio para o Brasil*, por alvará de 6 de Fevereiro de 1649 e em cuja constituïção entravam capitais de judeus e à qual foram atribuídos alguns valiosos privilégios.

A companhia durou até 1720, depois de ter prestado alguns assinalados serviços, entre os quais avulta a reconquista de Pernambuco aos holandeses, em 1654, que se realizou graças a uma das suas frotas.

Outra companhia colonial que se fundou após a Restauração foi a *Companhia de Cacheu e Rios da Guiné*, instituída por alvará de 19 de Maio de 1676, à qual foi concedido o exclusivo do comércio e tráfico dos reis da Guiné com a obrigação de reedificar a praça de Cacheu e pagar aos oficiais e demais funcionários. O capitão-mór de Cacheu, embora nomeado pelo rei estava subordinado à Companhia que assim esboçava o tipo das modernas companhias majestáticas.

Teve vida efémera esta companhia e em 1690 surgiu outra — a *Companhia de Cabo Verde e Cacheu* — que D. Pedro II encorajou e que durou até aos princípios do século XVIII.

d) A administração local — Caracter das relações com o Govêrno Central — Os capitãis-generais — Os «regimentos»

Não foram profundas as modificações introduzidas pelos governos posteriores à Restauração na administração local organizada pelos Felipes.

As tendências para a formação de grandes unidades centralizadas em todo o Império cedem de novo o passo à dispersão do poder pelos diversos governos e capitanias, directamente subordinadas a Lisboa. O governador geral do Brasil, por exemplo, apesar de em 1720, ter sido elevado até à dignidade de vice-rei, não tinha administrativamente mais que um simples poder de inspecção sôbre os *capitãis-generais*, título novo com que se adornavam os governadores das colónias e províncias principais.

Assim as capitanias tinham vida autónoma, desenvolviam-se independentemente, donde resultou a diferenciação provincial do Bra-

sil, que o império mais tarde quiz combater por meio duma enérgica centralização, mas que havia de ressurgir sob a forma de federalismo republicano.

Nêste período, a organização dos governos dependentes da Corôa ainda designados pelo antigo nome de «capitanias», mas já com caracteres jurídicos bem diferentes, era a seguinte : O *governador*, chamado capitão, capitão-general ou capitão-governador, era o chefe administrativo, civil e militar e o inspector das finanças, e dependia apenas do rei, cujas instruções dêle recebia directamente quando lhe era conferido o govêrno.

Essas instruções régias, denominadas *regimentos dos governadores*, têm para nós um interêsse excepcional, porque documentam o cuidado com que o Conselho Ultramarino estudava as condições da colónia, procurava remediar os seus males e traçava novas orientações.

Tomemos para exemplo, dentre muitos, o regimento dado em 10 de Abril de 1666 ao *governador* e *capitão-general de Angola* Tristão da Cunha. Nêle se lhe ordena que ao tomar posse, proceda a um prévio inquérito sôbre a situação militar, religiosa e administrativa e ao estado dos povos indígenas da colónia. Em sucessivos parágrafos, vêm depois as indicações sôbre a acção a desenvolver em matéria de evangelização cristã, comércio e navegação, organização das milicias, relações com os potentados negros, investigação e exploração das riquezas mineiras — «as minas de cobre, ferro, aço, chumbo, breu (1) e outros metais» segundo lá se escreve, não esquecendo os estadistas dessa época, nos 36 artigos que compõem o referido regimento, problemas que têm ainda hoje uma flagrante actualidade como sejam a concessão de terras, a hidráulica, o povoamento, o fomento agrícola, a política indígena, a escravatura e o desenvolvimento de Benguela e Congo.

e) A organização da Justiça

Como vimos já, os governadores eram assistidos por magistrados encarregados da administração da justiça — os *ouvidores* ou *ouvidores gerais*, nomeados pelo rei. Nas colónias mais desenvolvidas, em que havia também uma maior descentralização judiciária, isto é, em Goa e na Baía, existiam as relações judiciais. Já fizemos referência à fundação da segunda ; a primeira, a Relação das Índias, cujo estabelecimento assinalámos quando estudámos a organização do Estado da Índia, viveu desde 1544 até 1628 com a mesma constituïção : 10 desembargadores, de entre os quais eram escolhidos os titulares dos di-

(1) *Breu* era, então, o nome que se dava ao petroleo.

versos cargos da justiça. Naquela data, porém, êste número foi reduzido a 1 chanceler e 4 desembargadores.

Nessas grandes colónias havia juizes de primeira instância eleitos nos concelhos — os *juizes ordinários* — que depois, como na metrópole, foram sendo substituídos por letrados de nomeação régia — os *juizes de fóra*, que, firmando a sua jurisdição no Poder Central, davam muito maiores garantias.

O supremo tribunal era o *Desembargo do Paço*, em Lisboa.

f) As instituïções municipais

Quanto ao *regime municipal* o seu desenvolvimento vai-se acentuando e a sua importância crescendo nas colónias. Não que representem grande coisa os vereadores das câmaras, eleitos, lá como na metrópole, por influência e sob pressão dos magistrados reais ; mas porque, ao passo que estes passavam, os orgãos municipais permaneciam. Os funcionários iam e voltavam — as câmaras eram o único corpo estável da organização ultramarina. Por lei, os juizes de fóra eram os seus presidentes e êste facto determinou algumas vezes conflitos entre os municípios capitaneados pelos magistrados e os governadores.

g) Corrupção dos funcionários

Governadores e magistrados eram, de resto, muitas vezes culpados da mesma corrupção. O espírito de rapina, as paixões violentas, o comando sem freios provocaram, por vezes, cenas desoladoras de que foram teatro a Índia decadente e o Brasil que nascia.

Os estadistas de então tentaram, com várias providências, remediar o mal. Uma das mais importantes medidas tomadas nêsse sentido foi a proibição do comércio às autoridades ultramarinas, formal e insistentemente renovada a partir de 1720.

h) A riquesa mineira do Brasil e a sua influência na vida da colónia

É, justamente, nêste período que se descobrem no Brasil os filões auríferos. Facilmente se imagina a significação dêste facto na história da colónia. Multidões inteiras acorrem às regiões privilegiadas ; formam-se num momento cidades de aventureiros e bandidos, onde o poder real mal consegue predominar, e que desaparecem também num instante, logo que corre a fama duma região mais rica. Mendigos tornam-se nababos e a facilidade da fortuna tenta a cubiça dos bandoleiros. O ouro ofusca e preverte a vida colonial.

Desta riqueza a corôa de Portugal reivindicou para si a quinta parte — era o direito real do *quinto*, que as celebres *Naus dos quintos* traziam ao Tejo para consumo do grandioso D. João V.

Surgia, assim, mais uma importantissima receita para o Estado que, mercê do meio duvidoso donde vinha, carecia duma fiscalização apertada. Tornou-se, por isso, necessário criar, desde logo (1695), um funcionalismo próprio, sob a direcção do *Provedor dos quintos*.

Em 1725 surgem as minas de diamantes e o Brasil, que até aí, assumira apenas as características de simples *fazenda*, passa a ser um mixto de fazenda e de *mina*, por onde se espalha uma verdadeira legião de indivíduos duvidosos, que nada receiam perante a avidez de utilizar em proveito próprio a riqueza descoberta. A terra brasileira torna-se, por assim dizer, quartel general de numeroso bando de aventureiros sem escrupulos, que a corôa encara como reais ou possíveis contrabandistas. Surge então a necessidade de tornar mais apertada a fiscalização e, conseqüentemente, a de estabelecer uma mais perfeita organização judicial.

João Lúcio de Azevedo (1) traça-nos dêste modo o quadro da situação das regiões mineiras :

«Desde os primeiros dias, sujeita a comarca a um regime de vigilancia perseguidor, aboliram-se os direitos mais elementares do indivíduo, normais em qualquer outra parte. Demarcou-se o distrito, alargando-se-lhe os limites sempre que alguma nova jazida se descobria. Dentro dêles ninguem podia entrar, sem que justificasse motivo aceitável, nem ter residência quando não exercesse cargo público ou ofício reconhecido. De cinco léguas ao redor podiam ser expulsas aquelas pessoas cuja presença se julgasse importuna, especialmente os donos de lojas e tabernas, e quaisquer casas de comércio, submetidos todos os estabelecimentos a fiscalização apertada. Representante superior da autoridade era o *Intendente dos Diamantes*, magistrado de carreira, com os poderes mais latos, ao diante investido de funções judiciais, e cuja alçada abrangia todos os pleitos civis. Não se admitia no distrito advogado em exercício da profissão, nem se permitia a residência de bachareis em leis. Exceptuavam-os os nascidos na localidade, mas era-lhes da mesma forma vedada a advocacia».

Êste resumo, que nos dá uma idea nítida da verdadeira tirania instaurada na região mineira do Brasil, com a preocupação de reprimir os abusos e fiscalizar as receitas da corôa, revela-nos, afinal, o conteúdo de várias provisões e regulamentos que se entendeu necessário promulgar após a descoberta da riqueza do sub-solo brasileiro e que foram, mais tarde, consolidados por Pombal, no regulamento de 2 de Agosto de 1771, em vigor até 1821.

---

(1) *Épocas de Portugal Económico*, pag. 368.

i) Criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar (1736)

Ha ainda a notar, nêste período, a criação da Secretaria de Estado da Marinha e Ultramar, determinada por Alvará de 28 de Julho de 1736.

Segundo a letra do referido diploma, competiam ao novo organismo : todos os despachos concernentes à expedição das armadas e frotas e administração da fazenda dos seus armazens ; «as nomeações dos vice-reis, governadores e capitãis-generais dos Estados da Índia, Brasil, Maranhão, reino de Angola, Ilhas da Madeira, Açôres e Cabo Verde e presídios de África ; os provimentos de todos os postos militares e ofícios de Justiça e fazenda das mesmas conquistas e das Dignidades, Canonicatos, Paroquias e mais benefícios das suas igrejas ; os negócios das missões e todos os mais pertencentes à administração da Justiça, Fazenda real, Comércio e govêrno dos referidos governos». Competia-lhe ainda a correspondência com os governadores.

Por esta reforma, o Conselho Ultramarino, criado, como vimos, em 1642, ficava reduzido a uma simples função consultiva.

12 — Quinto período : das reformas Josefinas à implantação do Liberalismo (1750-1833)

Para procedermos convenientemente ao estudo do quinto período da classificação que apresentámos, convém distinguir duas épocas : uma que abrange o espaço de tempo que decorre das reformas Josefinas até à transferência da Côrte para o Rio de Janeiro, em 1808, e a outra, desde então até ao primeiro govêrno liberal.

A partida de D. João VI para o Brasil e a sua instalação com os dignatários e tribunais no Rio de Janeiro marca uma fase muito importante na nossa história, pois determinou sobretudo um acentuado aceleramento da colónia do Brasil para a sua independência.

A — Primeira época : Das reformas Josefinas à transferência da côrte para o Rio de Janeiro

Em 1750 D. José sobe ao trono. Essa ascenção, representa, como se sabe, a nomeação de Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marquês de Pombal, para o cargo de ministro, em breve omnipotente, do monarca.

A actividade do Marquês no que diz respeito à administração colonial não abrangeu um campo tam vasto como no administração do reino, pròpriamente. A sua passagem pelo Poder ficou, no entanto, assinalada com alguns factos marcantes no regime ultramarino.

a) Administração central : reforma do Conselho da Fazenda

Na *administração central* as reformas a notar são em número reduzidissimo. Em 1762 cria-se o *Erario* ou *Tesouro régio* e remodela-se o Conselho da Fazenda, ao qual se deram atribuïções deliberativas, consultivas e contenciosas em matéria financeira, estabelecendo-se, por Alvará de 16 de Junho de 1763, que o Conselho Ultramarino gozaria, em relação às rendas dos domínios do Ultramar, da mesma jurisdição contenciosa do Conselho da Fazenda.

b) Administração local : criação do govêrno de Moçambique (1752)

Na *administração local* as medidas importantes abundam mais.

Na ordem política, deparamos logo em 1752 com a criação do *Govêrno de Moçambique*. Até aí, como já frizámos, os estabelecimentos da costa oriental da África estavam encorporados no Estado da Índia. A primeira fortaleza lá fundada foi a de Sofala ; depois surgiu a da ilha de Moçambique, cujo capitão estava subordindo ao daquela. Mais tarde aparecem as capitanias de Sena e Tete, posteriormente reunidas na importante capitania-mór de Rios de Sêna. Em cada fortaleza da colónia havia, como de costume, um capitão, um alcaide-mór seu imediato e um feitor, que tratava da arrecadação e distribuïção da Fazenda pública. Dantes era vulgar uma esquadra cruzar no canal de Moçambique e bôca do Mar Rôxo, mas o seu capitão-mór era independente dos de Sofala e subordinado directamente ao governador geral da Índia.

No século XVIII, porém, já a nossa África Oriental mantinha com a Índia poucas relações administrativas, originadas anteriormente no facto de a ilha de Moçambique ser escala forçada de toda a navegação da Índia, cuja decadência se acentuava cada vez mais.

Ainda no século XVII, em 1686, o vice-rei Conde de Alvôr tentára apertar os laços que uniam Moçambique à Índia, fundando em Gôa a chamada *Companhia dos Banianes,* constituída por negociantes banianes de Damão e Diu e à qual foi concedido o exclusivo do comércio marítimo com a África Oriental.

A concessão dêste exclusivo originou, como é natural, numerosas reclamações. Apesar disso, porém, a Companhia, que nos deixou a tradição da emigração dos *monhés* para Moçambique, durou ainda 90 anos.

Não obstante esta e outras tentativas feitas no sentido de tornar a intensificar as relações da África Oriental com a Índia, a decadência acentuava-se cada vez mais e os laços que ligavam as duas partes do mesmo Estado afrouxavam vertiginosamente.

As circunstâncias, em 1752, eram já de tal ordem que a separação se tornou inevitável.

O capitão general de Moçambique era o feitor-mór das fortificações da colónia e comandava toda a guarnição militar «pelos regimentos dos governadores das armas e capitãis generais do reino do Algarve». Além de possuir a faculdade de nomear interinamente pessoal para os empregos civis e militares, era «regedor da justiça.»

c) Os prazos da Zambézia

Visto que nos estamos referindo a Moçambique, convém mencionar nesta altura a provisão do Conselho Ultramarino de 3 de Abril de 1760, — primeiro diploma que nos aparece a regular o célebre regime dos *prazos da Zambézia*.

Cabe aqui determo-nos um momento no estudo desta interessantíssima forma de colonização, que era uma manifestação nova e especialmente característica do regime semi-feudal ou senhorial que já produzira as *donatárias*.

Segundo a tese do sr. Ernesto de Vilhena (1), os prazos não são mais do que as antigas instituïções feudais dos cafres, adoptadas integralmente pelos portugueses que, primeiro, isolados e audazes, penetravam na Zambézia.

Os cafres tinham uma organização feudal característica. Os portugueses, com a facilidade de adaptação e o pouco escrupulo de cruzamento de raças que sempre tiveram, defrontando essa organização, em breve se estabeleceram, atacaram os chefes visinhos, submeteram-nos e apossaram-se das suas terras — fizeram-se, enfim, verdadeiros chefes cafres, cuja autoridade o rei não fez mais que reconhecer no século XVII.

Apezar de se deixarem assimilar fàcilmente pelas leis e costumes dos cafres, esses homens empreendedores conquistaram as terras — em nome do rei de Portugal. Este deu-lhas, por isso, de *aforamento em três vidas*, com a obrigação de pagarem anualmente um fôro em ouro e de acudirem com a sua gente ao apêlo dos governadores, em caso de necessidade pública. Dentro dos prazos, os senhores, assim investidos, exerciam a jurisdição plena, com o direito de vida e de morte, declaravam a guerra, firmavam a paz e impunham tributos. (2)

No século XVIII, a nomeação dos prazos devia recair sempre

---

(1) Ernesto de Vilhena dedicou ao assunto uma atenção especial, sobretudo no seu notável relatório apresentado ao Conselho Colonial, em Junho de 1915.

(2) Cobravam o *mussôco*, espécie de impôsto que ainda hoje subsiste com este nome.

numa filha do enfiteuta, à qual se impunha a obrigação de casar com português nascido no reino. Os senhores ou enfiteutas conservam na essência os mesmos direitos que tinham no século anterior : além do impôsto que cobravam dos seus vassalos, tinham o direito de requisitar o seu trabalho, e continuavam a ser os juízes da terra, salvo o recurso facultado para os juízes ordinários do distrito.

A citada provisão do Conselho Ultramarino, de 1760, determinava que as terras que de novo se emprazassem não poderiam ter mais de 3 léguas de comprido por 1 de largura, salvo ficando situadas à margem do mar ou de rio navegável, ou sendo minérias, pois em tal caso não deviam ter mais de meia légua quadrada.

A provisão não foi, todavia, cumprida nesta parte, pois os prazos continuaram a ser, como anteriormente, áreas irregulares, desiguais e vastíssimas.

d) O Brasil: Extinção das donatárias — A Companhia do Grão Pará e Maranhão — Liberdade dos índios — Expulsão dos Jesuitas — O Directório — Venalidade dos cargos públicos — Transferência de capital para o Rio de Janeiro

Estudemos agora a situação do Brasil durante esta época.

O governo de Pombal logo de início fez sentir lá a sua acção, criando em 1751 a Relação do Rio de Janeiro.

No mesmo ano em que criou o govêrno geral de Moçambique, isto é em 1752, o Marquês principiou um ataque definitivo ao que ainda restava aos donatários dos antigos privilégios, concluindo a obra de anexação à corôa, iniciada e largamente praticada por D. Pedro II.

Desde 1752, em que se anexou a Capitania de Caité, até 1759, em que foi confiscada a de Pôrto Seguro, que pertencia ao duque de Aveiro, foram encorporadas na corôa dez capitanias adquiridas a troco de pensões e títulos nobiliárquicos.

Foi em 1755, porém, que se revelou uma série de notáveis medidas pombalinas.

Em primeiro logar aparece-nos a criação da *Companhia do Grão Pará e Maranhão*, instituída por alvará de 7 de Junho dêsse ano e que foi a mais interessante experiência do género na nossa história colonial.

Composta por negociantes da praça de Lisboa, a Companhia era imediatamente subordinada ao rei e independente de todos os tribunais, sem que as suas ordens pudessem sofrer qualquer embaraço na execução. A *mesa* que a administrava era equiparada aos tribunais maiores e junto dela funcionava um *Juiz conservador* privativo para as causas crimes e cíveis em que fôsse interessada com alçada até 100 cruzados.

Os seus privilégios eram vastíssimos. Podia requisitar a quem quer que fôsse madeiras para construir os seus navios ; recrutava as respectivas guarnições ; tinha duas fragatas de guerra e o exclusivo da navegação comercial com o Brasil. Não podia comerciar a retalho para não prejudicar os comerciantes do reino. No Grão Pará e Maranhão só ela podia introduzir escravos.

Contra a criação dêstes monopólios e a atribuïção de tantos privilégios levantaram-se protestos. A Mesa do Bem Comum dos Homens de Negócio, espécie de Associação Comercial de Lisboa, representou contra eles, mas o Marquês, considerando o acto crime de lesa majestade, dissolveu a Mesa e desterrou os promotores da representação.

A segunda medida notável dêsse ano foi a das leis de 6 e 7 de Junho de 1755, das quais, uma declarava livres todos os índios do Pará e Maranhão e mandava distribuir entre eles, para que as cultivassem, as terras adjacentes às suas povoações; e a outra excluia da administração dos aldeamentos os missionários jesuitas, que os dirigiam, e ordenava que a autoridade fôsse confiada a índios por eles próprios escolhidos. Por decreto de 8 de Maio de 1758 estas disposições foram tornadas extensivas a todo o Brasil.

Os resultados desta medida, que muitos atribuem ao ódio que Pombal votava aos jesuitas, são assim apresentados por João Lúcio de Azevedo: «Entregues a si próprios (os índios) usaram da liberdade como selvagens, desprezando o trabalho e consumindo em excessos de gula e bebida os restos do que sob tutela haviam produzido.» (1)

A liberdade dos índios representava, afinal, a satisfação do desejo dos missionários, que, para a defenderem, contra as pretensões de escravização dos colonos, haviam chamado sobre si as iras dos outros brancos. Mas Pombal concedeu-a, certamente, mais com a intenção de vibrar um golpe profundo no prestígio e na obra dos jesuitas, que por um sentimento de humanidade, que, de resto, não parece ter possuido.

Para aplanar as dificuldades causadas pela desorganização dos aldeamentos, evitando os distúrbios dos libertos e as investidas dos civilizados, que, aproveitando a confusão e a falta da tutela dos jesuitas, procuravam subornar e violentar os índios, o governador do Pará publicou em 1757 um regulamento, que Pombal aprovou por alvará de 17 de Agôsto de 1758 e ficou sendo conhecido pelo nome de *Directório*.

Constava esse diploma de 95 parágrafos e instituia directores nomeados pelos governadores para a administração das povoações dos índios, enquanto estes não tivessem faculdades para se governar por

---

(1) *Novas Epanáforas*, pag. 53.

si. Regulando a competência dos directores, recomendava o ensino da língua portuguesa como meio principal de conquistar os índios para a civilização e a criação de escolas para esse efeito; dava instruções sôbre a sua educação moral, económica e cívica, constituindo em conjunto, um interessante documento para o estudo dos nossos princípios de colonização. (1)

O *Directório* parece todavia que não foi considerado exequível fóra do Pará.

Em 1759 foram expulsos dos domínios portugueses os padres da Companhia de Jesus. O exôdo dos missionários, que foi considerável em todas as colónias, pode dizer-se que mais se fez sentir no Brasil, onde os mais insuspeitos autores são unânimes em reconhecer que a sua obra foi benéfica.

Para finalizar o estudo desta época, na parte referente ao Brasil, devemos ainda assinalar o aparecimento, em 1761, da venalidade dos cargos públicos e em 1762 a transferência da capital do Estado da Baía para o Rio de Janeiro.

e) Angola : Govêrno de Sousa Coutinho (1764)

Em Angola é o ano de 1764 que marca uma data célebre : o início do Govêrno do Govêrnador Sousa Coutinho que, com a sua iniciativa e largas vistas imprimiu extraordinário desenvolvimento à Colónia.

f) A Índia : Reforma do Govêrno — O Estado da Índia, sua decadência e abusos da sua administração

Finalmente na Índia há a assinalar a célebre reforma levada a efeito pela lei de 15 de Janeiro de 1774.

O Estado da Índia era um simples fantasma do que fôra: nem a sua importância económica, nem a importâcia militar—apezar das novas conquistas feitas no reinado anterior pelos vice-reis Marqueses de Alorna e Távora — justificavam já a formidável e dispendiosa máquina administrativa que lá se mantinha.

Merece a pena determo-nos na leitura integral do relatório dessa lei, porque, além de constituir um interessantissimo documento, elucida-nos nitidamente acêrca da situação que determinou a reforma Josefina.

Ei-lo, pois :

---

(1) Deve, contudo, notar-se que os preceitos compendiados neste alvará já constavam de muitas leis anteriores, nomeadamente dos alvarás de 1609 e 1611.

«Tendo-Me sido finalmente notórios por uma parte os intoleráveis abusos e manifestas deformidades, com que até agora se não distinguiram ; os tempos felices, em que a capital de Gôa dominava na Costa do Malabara ao Norte e ao Sul quasi o que decorre do Gôlfo de Surrate até ao Cabo Comorim ; dele para dentro quási tudo o que vai até Macau com as Regiões e Ilhas Adjacentes; na Costa Oriental de África quási todas as terras, que jazem desde o Gôlfo de Ormuz até ao Cabo de Bôa Esperança; com as importantes Províncias, Cidades e Fortalezas, que todo o Mundo sabe que se acham alheadas do Domínio da Minha Corôa, depois de muitos anos ; os tempos felices, em que do Pôrto de Lisboa saiam para a mesma Índia e dela voltavam riquissimamente carregadas quinze, vinte e trinta Naus em cada ano; os tempos felices em que fazendo-se todo o Comércio, que com aquela fertil Navegação se frequentava por conta e com interesse da Minha Real Fazenda, constituia em Lisboa a Casa da Índia, o Armazém Geral das Drogas e Mercadorias da Ásia para consumo de quási toda a Europa : E sendo-me presente pela outra parte com igual evidência, que da confusão em que se foram conservando aqueles tempos felices de fertil Navegação e preciosa opulência da Índia Portguesa, com os outros tempos calamitosos e estereis das grandes perdas daqueles Domínios alheados da Minha Corôa e de precisa quebra, que por causa da falta deles houve na Navegação e no Comércio de Portugal depois que cessaram a maior parte dos objectos a que ela e ele se dirigiam : Vieram a resultar da sobredita confusão consequências tam perniciosas, como até agora tem sido : Uma, a de se conservar em Gôa toda a fastosa ostentação dum vice-rei, com uma grande côrte, à custa de despesas incompatíveis com os reduzidos territórios e diminutos rendimentos daquela enfraquecida capital ; Outra, a de se conservarem nela os mesmos tribunais completos, que só foram necessários e úteis enquanto aqueles vastíssimos Domínios estiveram na sua integridade e na sua opulência : Outra, a de se apropriarem as Famílias particulares, por sucessões e por mercês, das Feitorias e Govêrnos das Praças e Fortalezas, que Eu devia nomear nos militares mais distintos por valor, préstimo e prudência e nas pessoas de maior capacidade e de aptidão mais decisiva : Outra, a de se conservar a mesma desordem a respeito de todos os ofícios da Justiça e Fazenda de maior importância : Outra a de se fazer um escandaloso comércio com as vendas dos sobreditos Govêrnos, Feitorias e Ofícios; ficando assim os provimentos dêles necessáriamente sacrificados aos indignos, que naturalmente deviam sempre ser os maiores oferentes : Outra, a de se ressuscitarem na capital de Gôa, a cargo da Fazenda real, os Ofícios e empregos, que antes existiam nas Províncias, Cidades e mais Terras perdidas nas mãos dos inimigos : Outra a de se conservarem nas Naus das Viagens e Torna-Viagens aos comandantes de uma, duas ou três delas, expedi-

das dos portos de Lisboa e Gôa para o socorro e remédio daquele Estado as mesmas chamadas Alviderações e Liberdades, que só foram toleráveis naqueles tempos em que a Navegação da Minha Corôa era Mercantil e produzia a bem da mesma corôa aqueles importantíssimos interesses ; havendo-se este abuso relaxado até o ponto de se comprarem aos capitãis e oficiais por conta da minha Fazenda os logares das Câmaras e chamadas Liberdades nas minhas próprias Naus, quando nelas para serviço de Deus e Meu se transportavam prelados, ministros e oficiais militares ao referido Estado : Outra, a de se converterem as minhas naus de Guarda-costas e de Comboy em navios de Comércio; carregando-se de mercadorias por conta dos comandantes e das pessoas que os nomeavam até ficarem empechados e fora de combate, contra a dignidade de Meu Pavilhão e contra a prática dos navios de guerra de todos os soberanos : E outra, a de se monopolizar todo o comércio da mesma capital e dos mais portos a ela subordinados pelos sobreditos governadores, feitores, oficiais da Fazenda e comandantes das naus com prejuizo público, até esterilizarem e em si absorverem de tal sorte a navegação mercantil, o comércio marítimo dos meus vassalos daquelas regiões, que na mesma capital de Gôa se não acha nem um só navio mercante que seja pertencente a mercadores particulares, aos quais apenas se permitia o limitado e insignificante tráfico que cabia nas suas pequenas embarcações, a que chamam parengues. E porque as sobreditas confusões, relaxações, abusos e deformidades, que de ano em ano foram precipitando a mesma Índia Oriental Portuguesa na extremosa decadência do presente Estado, acabariam de arruiná-la e extingui-la inteiramente, se o remédio de tantos males tardasse por mais tempo : querendo ocorrer a eles, tanto quanto a possibilidade o pode permitir: sou servido estabelecer e ordenar o seguinte.» (1)

g) A Justiça: Extinção e restauração da Relação de Gôa—Criação da Relação do Rio de Janeiro — Mesas do Paço e Juntas de Justiça

Urgia, pois, tomar medidas enérgicas que puzessem côbro aos inconvenientes apresentados neste curioso relatório. Assim, o lei dispunha a extinção da Relação de Gôa e a revogação de todas as leis publicadas sôbre govêrno e administração da Índia até 1769.

Dois alvarás da mesma data regulavam a lei referida. Um providenciava sôbre o Senado Municipal de Gôa. Outro simplificava a organização da Justiça no Estado da Índia. O governador era o Regedor da Justiça, que era administrada, em segunda instância, por um

(1) *Boletim do Conselho Ultramarino*, 2.º vol. pag. 144.

Ouvidor geral, e, em primeira, por *Juízes de fóra*, em Gôa, Bardes e Salsete. O expediente do Desembargo do Paço, já anteriormente descentralizado para as Relações, ficou competindo a uma *Junta* ou *Mesa do Paço*.

A Relação de Gôa não esteve, porém, extinta durante muito tempo, pois foi restaurada em 1778.

Neste capítulo da *administração da Justiça* observemos que em 1751 se criou a Relação do Rio de Janeiro e que outras medidas importantes se adoptaram, no sentido de facilitar uma justiça rápida. Assim, nas Relações da Baía e do Rio, à semelhança do que acontecia em Gôa, havia *Mesas do Paço*, para as quais se transferiram certas atribuïções da Mesa do Desembargo do Paço.

Em Angola, a carta régia de 14 de Novembro de 1761 instituiu uma *Junta Criminal* de juizo expedito, sem recurso. Em 1765 apareceram *Juntas de Justiça* presididas pelo ouvidor no Brasil, para as quais passou parte da competencia das Relações. Em Moçambique o mesmo sucedeu mais tarde.

h) A Fazenda : Criação das Juntas da Fazenda (1769)

Quanto à Fazenda, a providência mais importante foi a tomada por carta de lei de 10 de Abril de 1769, que criou as *Juntas da Fazenda* na Índia, e depois em Cabo Verde e Angola, às quais pertencia superintender em toda a administração financeira da colónia.

i) O Conselho Legislativo do Estado da Índia (1778)

Finalmente, devemos anotar a criação duma instituïção interessante : — pela carta régia de 9 de Abril de 1778 surgiu na Índia um *Conselho Legislativo*, com a faculdade de alterar provisòriamente a legislação vigente e de propôr ao Govêrno da Metrópole o que lhe parecesse conveniente ao progresso da colónia. O Conselho durou pouco, devido, certamente, em grande parte, ao facto de ser composto só por funcionários : o governador, três desembargadores e o secretário de Estado. (1)

---

(1) A criação do Conselho Legislativo representa um precedente muito interessante na história da nossa administração colonial. Embora a sua composição não fôsse muito vasta, nem, por certo, a mais indicada, a verdade é que é o início do sistema de legislar na própria colónia, que só posteriormente surge nas colónias inglesas

B—Segunda época: da transferência da côrte para o Rio de Janeiro à implantação do Liberalismo (1808-1833)

a) Importância do facto

Passemos agora ao estudo da segunda época do quinto período do nosso resumo histórico.

E' sabido que, perante a invasão das tropas de Junot, o príncipe regente, mais tarde D. João VI, e a côrte partiram para o Rio de Janeiro.

Esta solução adoptada pelo príncipe, que se encontrava, de resto, prevista desde o século XVII e que era aconselhada pela Inglaterra, nem sempre tem sido encarada com a justiça que merece. A verdade é que representa a medida mais atinada para o momento dificil que se atravessava.

A partida da côrte para o Rio reveste um duplo interesse : para Portugal representa o penhor da nossa resistência; e para o Brasil, cuja situação não era nessa altura brilhante, o alvorecer da sua independência.

Mas este facto teve ainda uma importância excepcional no desenvolver da nossa história colonial.

b) A abertura dos portos do Brasil e o seu significado político e económico

O príncipe chegou à Baía em 20 de Janeiro de 1808. Logo em 28 do mesmo mês, expedia uma carta régia dirigida ao Conde da Ponte, capitão general da Baía, na qual declarava os portos do Brasil abertos à navegação de todas as potências amigas e o comércio de exportação dos produtos coloniais livres aos subditos estrangeiros, com excepção do pau-Brasil.

Há escritores que atribuem esta medida a pressões inglesas ; outros, porém, dizem que ela se deve ao espírito esclarecido e liberal dum brasileiro ilustre, José da Silva Lisboa, mais tarde Visconde de Cairú, o qual lhe chamou o «foral novo do Brasil».

Fôsse como fôsse, a providência teve efeitos extraordinários, como vamos vêr.

Até aí, Portugal praticára nas relações económicas com as suas possessões ultramarinas o chamado *Sistema* ou *Pacto Colonial*, que reduzia as colónias a simples campos de exploração da metrópole, cousas exclusivamente suas, cuja defesa e aproveitamento só cumpria à própria metrópole, a qual, por sua vez, lhes fornecia os produtos de que elas carecessem e distribuia os géneros que elas produzissem.

Assim, só o comércio português podia enviar para o Brasil as mer-

cadorias que lá fossem necessárias e só os navios portugueses as podiam transportar para os portos brasileiros. Quanto aos produtos do Brasil também estava reservado aos negociantes portugueses a sua adquisição e transporte para Lisboa, donde então eram reexportados para o estrangeiro.

A lei de 18 de Março de 1605 consagrava nestes termos o Pacto Colonial: «Hei por bem e mando que do dia em que esta se publicar em diante, não possa *navio algum de quaisquer nações estrangeiras* ir à Índia, Brasil, Guiné e Ilhas, nem a quaisquer outras Províncias ou ilhas das minhas conquistas e senhorios, assim descobertas como por descobrir; e sómente poderão ir às ilhas da Madeira e Açôres.»

Pelo Pacto Colonial que surgiu nos séculos XVII e XVIII como uma consequência das doutrinas mercantilistas, era até vedado aos estrangeiros viver nas colónias de outro país. Deve, contudo, notar-se que Portugal não foi dos países que mais severamente praticaram o sistema. Nas nossas colónias praticava-se uma política de condescendência, de extraordinária brandura.

José Joaquim da Cunha de Azerêdo Coutinho, um dos nossos mais esclarecidos economistas do século XVIII, que era natural do Brasil, defendia da seguinte forma o Pacto Colonial:

«A Metrópole, por isso que é mãi, deve prestar às colónias suas filhas todos os bons ofícios e socorros necessários para a defesa e segurança da sua vida e de seus bens, mantendo-as em uma socegada posse e fruição dessas mesmas vida e bens. Êstes benefícios pedem iguais recompensas e ainda alguns justos sacrifícios; e por isso é necessário qúe as colónias também da sua parte sofram : 1.º que só possam comerciar directamente com a metrópole, excluida toda e qualquer outra nação que lhes faça um comércio mais vantajoso ; 2.º que não possam as colónias ter fábricas, principalmente de algodão (exceptuados os teares de linho grosseiro para vestir os pretos), linho, lã e sêda, e que sejam obrigados a vestir-se das manufacturas e da indústria da Metrópole.» (1)

c) O fim do Pacto Colonial e outras medidas complementares

A carta régia de 28 de Janeiro de 1808, declarando abertos à navegação estrangeira os portos brasileiros, punha pois termo ao Pacto Colonial entre Portugal e o Brasil e essa extinção da sujeição econó-

---

(1) *Ensaio Económico sôbre o Comércio de Portugal e suas colónias*, citado a pag. 150 do livro *Normas Económicas da Colonização Portuguesa*, de Vicente de Almeida d'Eça.

mica da colónia americana à metrópole foi como que a solene emancipação do Brasil.

A medida veio até em termos excessivos, porque sujeitava as mercadorias importadas de Portugal ao mesmo direito de 24 % que recaia sôbre as estrangeiras. Só por decreto de 11 de Junho de 1808 foi concedida protecção, por meio dum direito mais baixo (16 %) às mercadorias portuguesas.

A obra iniciada pela Carta de 28 de Janeiro de 1808 foi completada pelo alvará de 1 de Abril do mesmo ano, que revogou a proibição até aí existente de estabelecer fábricas e manufacturas no Brasil e demais domínios ultramarinos.

Obedecendo ao mesmo critério, foi publicado em 8 de Fevereiro de 1811 um alvará, que facilitou o comércio com a Índia — reservando, contudo, à nossa bandeira a navegação de comércio.

d) Organização da administração central do Império no Rio de Janeiro

Outras consequências trouxe ainda o deslocamento da côrte para o Rio de Janeiro.

Conquistado o reino e estabelecido aqui um govêrno intruso, foi para o Brasil que se transferiu o centro da administração.

No Rio de Janeiro surgiram, assim, sucessivamente, os vários tribunais e órgãos que em Lisboa cercavam, aconselhavam e auxiliavam a Corôa.

O primeiro a constituir-se foi o *Conselho Superior Militar*, para o qual passaram as atribuïções militares dos Conselhos da Guerra, do Almirantado e Ultramarino.

Por alvará de 1 de Abril de 1808, instituiu-se um *Conselho Supremo de Justiça*. No dia 22 do mesmo mês outro alvará criou a *Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens*, à qual foram concedidas as atribuïções que os tribunais com aquelas designações desempenhavam em Portugal, criando-se vários empregos correlativos e entre eles o *Chanceler-Mór do Estado do Brasil*.

A Relação do Rio de Janeiro foi transformada na *Casa da Suplicação* do Brasil, por alvará de 10 de Maio de 1808. Ao novo tribunal pertencia julgar em última instância as apelações do Pará, Maranhão, Açôres, Madeira e Relação da Baía. (1)

Por alvará de 28 de Julho de 1808 surgiram o *Erário régio* e o *Conselho da Fazenda*, que se destinavam «à distribuïção, contabili-

(1) A jurisdição sôbre os arquipélagos da Madeira e dos Açôres foi da competência da Casa da Suplicação do Brasil até 6 de Maio de 1809.

dade e assentamento do real património e fundos públicos do Brasil e Domínios Ultramarinos.»

À medida que se ia assim estabelecendo a organização administrativa em território brasileiro, ia-se consagrando também o desenvolvimento político e económico já adquirido pela nossa mais vasta e rica possessão. A ida da côrte para o Rio de Janeiro e o estabelecimento ali das três mil pessoas que com ela emigraram, deram à vida social da colónia um tal incremento que esse desenvolvimento se acelerou e completou a ponto de, por lei de 16 de Dezembro de 1815, o Estado do Brasil seu erigido em *reino* que ficava associado à antiga metrópole sob a forma de Reino Unido ao de Portugal e Algarves.

e) A independência do Brasil (1822) — Efeitos dêste sucesso nas possessões africanas

A consequência lógica desta evolução foi a independência do Brasil, consumada em 1822. (1)

A independência do Brasil foi reconhecida definitivamente pelo tratado de 29 de Agosto de 1825.

Uma das clausulas dêsse tratado consistia na obrigação que o Brasil se impunha de não aceitar a anexação de quaisquer colonias asiáticas ou africanas, sujeitas ao domínio português.

Esta disposição foi originada pelo facto de se terem verificado nalgumas colónias africanas ligeiras tentativas de adesão ao movimento de independência brasileiro, o que se explica dadas as íntimas relações económicas, sobretudo por virtude do comércio dos escravos, entre elas e o Brasil.

As ilhas de S. Tomé e Príncipe, além do transtorno económico, sentiram mesmo prejuízo nas suas finanças porque deixaram de receber o subsídio anual de 9 contos, com que o cofre da Baía contribuia para as suas despesas.

Angola, já muito agitada com a notícia da revolução de 1820 — que lá provocára também um movimento — foi novamente sacudida pela notícia da independência do Brasil. Em Benguela esboçou-se, nessa altura, uma sublevação favorável à adesão ao novo império, que foi facilmente subjugada.

Durante todo esse período de guerra civil que se seguiu à revolução de 1820 se registaram, de resto, frequentes pronunciamentos nas colónias. A cada mudança de regime na metrópole correspondiam re-

---

(1) E' bom notar que, embora lógica, esta não era uma consequência necessária, pois se as Côrtes, então reunidas em Lisboa, têm procedido com mais prudência e aceitado as propostas dos deputados brasileiros, ter-se-ia talvez estabelecido uma união pessoal de reinos.

voltas nas várias colónias contra os respectivos governadores, que eram substituidos por *Juntas* ou *Governos provisórios*.

f) Descentralização da Justiça e da administração

Vejamos, porém, as mais interessantes alterações introduzidas na administração colonial nesta época.

Em primeiro lugar a *Justiça*.

Pelo alvará de 10 de Setembro de 1811 foram criadas nas diversas Capitanias Gerais dos Domínios Ultramarinos *Juntas*, encarregadas de exercer algumas atribuïções que pertenciam até aí ao Desembargo do Paço, o que representa uma importante medida de descentralização da Justiça.

Quanto à *Administração Geral*, deve observar-se que é nesta altura que o fomento económico e o estudo científico das colónias deixam de constituir matéria das instruções aos governadores e passam a ocupar um lugar ainda mais destacado entre as preocupações dos governantes.

Assim é que por alvará de 18 de Setembro de 1811 se ordenava a intensificação do desbravamento, cultura e colonização dos Domínios, pela aplicação das leis de sesmaria, instituindo-se na Madeira, nos Açôres, em Cabo Verde e em S. Tomé e Príncipe *Juntas de melhoramento da agricultura*.

g) Actividade das Côrtes Constituintes de 1820 em relação às colónias

Em 1820 reuniram-se as Côrtes Constituintes em Portugal. Convém conhecer a sua obra legislativa no tocante às colónias.

Por lei de 8 de Novembro de 1821 resolveram que a Secretaria de Estado da Marinha não se ocupasse mais dos negócios ultramarinos e que estes passariam a ser tratados pelas «mesmas repartições por onde se expedem os negócios de Portugal e Algarves.» Deixou assim de existir um departamento único por onde passassem todos os assuntos relativos às colónias.

A providência não deu, porém, bons resultados, o que, de resto, tem acontecido sempre que se tem tentado uma medida idêntica.

Por êsse motivo, em 3 de Outubro de 1823, foi pubilcada uma lei que, atendendo «aos gravíssimos inconvenientes» que tinham resultado «de tam mal pensada desmembração» — «confusão no expediente dos negócios, delonga e incerteza no despacho das partes» e falta dum centro propulsôr do progresso das colónias, revogou a lei de 1821 e concentrou, de novo, os negócios ultramarinos na Secretaria de Estado da Marinha e Ultramar.

Na administração local, uma lei publicada em 24 de Maio de 1822 determinou que os capitãis generais das Províncias de África passassem a denominar-se Governadores e fôssem militares, presidindo às Juntas Governativas mas comandando independentemente as forças militares.

Dentre as outras medidas tomadas nesta época, de que se torna impossível fazer aqui menção, convém no entanto, destacar a Ordem das Côrtes de 26 de Março de 1822, que permitia às Juntas Provisórias de Govêrno nas colónias a criação de escolas primárias, incitando-as até a que o fizessem.

No período de guerra civil que se seguiu, pouca podia ser a atenção da Metrópole pelas colónias — foi uma época perturbada em que os governadores locais por vezes desenvolveram uma acção notável de fomento e civilização, mas sem nada produzir de marcante para a história da administração colonial.

13 — Sexto periodo: da implantação do Constitucionalismo à Conferência de Berlim (1833-1885)

Tanto o sexto período do resumo da história da administração colonial portuguesa como o sétimo serão descritos com linhas mais gerais do que os anteriores. A legislação multiplica-se. As reformas nos vários ramos de administração sucedem-se. Entre as instituïções de então e as actuais existe, todavia, uma íntima conexão, o que torna também actual o estudo da sua evolução no último século.

E', portanto, mais útil para o nosso estudo, ao encarar cada problema que nos vá surgindo, analizar os seus antecedentes próximos.

O que caracteriza o período que decorre de 1833 a 1885 é:

1.º — A *assimilação* das colónias a metrópole ;

2.º — A *centralização* da administração colonial no Ministério da Marinha e Ultramar, e

3.º — A *incúria* e o desinteresse pelo Ultramar.

Insistia-se em considerar as colónias como simples províncias do reino — *províncias ultramarinas* — a que se aplicavam com ligeiras alterações as leis feitas para o continente, os critérios de administração e os planos de govêrno estabelecidos e traçados para a metrópole.

a) Primeiras medidas dos governos liberais

Logo que se instaurou o regime liberal, uma das primeiras medidas dos novos governantes foi a extinção do Conselho Ultramarino, por decreto de 30 de Agosto de 1833, e a adopção do sistema da lei de 8 de Novembro de 1821, distribuindo novamente, por decreto de 28 de

Julho de 1834, os negócios coloniais pelos diversos ministérios, consoante a natureza de cada um.

A administração civil das colónias ficou, pois, como a da metrópole, dependente do Ministério do Reino, que à frente de cada província ultramarina colocou a mesma autoridade que o célebre decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832, publicado por Mousinho da Silveira, instituia para reger as províncias do continente : o *Prefeito*.

Os prefeitos foram tam mal recebidos nas colónias como aqui. Tornou-se, pois, necessário pôr termo a esse sistema. Foi o que fizeram as duas leis de 25 de Abril de 1835, que os substituiram por Governadores e concentraram os negócios do Ultramar numa só Secretaria de Estado, que foi depois anexa à da Marinha, como já anteriormente à implantação do regime liberal acontecera.

b) O Setembrismo e o Império Colonial Português — Reforma Vieira de Castro

Foi com os governos setembristas, porém, que se tentaram as mais sérias reformas na administração ultramarina.

António Manoel Vieira de Castro, ministro da Marinha e Ultramar do primeiro govêrno saído da revolução de Setembro, publicou a primeira Carta Orgânica das Colónias, que consta dum decreto de 7 de Dezembro de 1836.

Por esse notável documento criavam-se quatro governos gerais: o de Cabo Verde, abrangendo o arquipélago dêste nome e a Guiné ; o de Angola, o de Moçambique e o do Estado da Índia, que compreendia Macau e Timôr. S. Tomé e Príncipe constituiam um govêrno particular.

Os *governadores gerais* tinham as honras dos antigos capitãis generais, a competência administrativa conferida pelo código administrativo de 1836 aos governadores civis e a jurisdição militar dos generais das Províncias do reino.

Junto de cada governador funcionava um *Conselho de Govêrno*, composto pelos chefes das repartições Militar, Judicial, Fiscal e Eclesiástica e mais dois conselheiros nomeados pelo governador entre os quatro membros mais votados da *Junta Provincial*, correspondente à Junta Geral do Distrito, no reino.

O governador devia ouvir obrigatóriamente o Conselho, sempre que tivesse de decidir algum negócio de importância.

Foi ainda Vieira de Castro que, em 16 de Janeiro de 1837, referendou o decreto que restaurou as *Juntas de Fazenda*, presididas pelos governadores gerais e compostas pelo mais categorizado magistrado judicial e do Ministério Público da capital da colónia e pelo Tesoureiro e Escrivão da Fazenda.

Convém mencionar nesta altura uma outra medida do govêrno setembrista, relacionada com os problemas da nossa colonização e que teve um extraorinário significado social na história dos povos — a abolição do tráfico da escravatura, decretada por Sá da Bandeira em 10 de Dezembro de 1836. (1)

c) O Código Administrativo de 1842 nas colónias — O decreto de 1 de Dezembro de 1869 (Rebelo da Silva)

Publicado o Código Administrativo de 1842, foi este aplicado sucessivamente nas nossas diversas colónias, sem que para isso se haja procedido a uma conveniente adaptação.

Em 1 de Dezembro de 1869 foi publicado um decreto, referendado por Rebelo da Silva, que constituia a segunda Carta Orgânica das nossas colónias.

Nos arts. 76.º e 77.º dêsse decreto considerava-se ainda em vigor o Código de 1842 nas províncias ultramarinas, salvas as alterações aí introduzidas ou outras anteriores, e previa-se a sua revisão para que se transformasse num Código Administrativo das Colónias.

Vejamos as disposições do decreto de Rebelo da Silva.

O território colonial português era dividido em seis *províncias :* Cabo Verde (compreendendo a Guiné), S. Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Estado da Índia e Macau e Timôr. As províncias dividiam-se em distritos e estes em concelhos.

Em Cabo Verde, Angola, Moçambique e na Índia havia *Governadores Gerais ;* nas outras duas províncias, *Governadores* e nos distritos, *governadores subalternos.*

Junto ao Governador Geral existiam :

O *Conselho de Govêrno,* constituido pelos principais funcionários da administração central da colónia e pelo presidente da Câmara Municipal da capital ; e

A *Junta Geral da Província,* criada desde logo em Angola e na Índia, prevista para Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Moçambique e inexistente em Macau. Compunha-se aquele organismo nas duas províncias onde foi instituido, de altos funcionários, professores e vogais eleitos pelas Câmaras Municipais, admitindo-se já em Angola três vogais eleitos pelos comerciantes de Luanda e Benguela.

Havia ainda um *Conselho de Provincia,* que era um tribunal administrativo correspondente ao Conselho de Distrito.

---

(1) Não deixa de ser interessante notar que foi Portugal o primeiro país a tomar tam humanitária medida, tanto mais que tem havido pessoas mal intencionadas que têm escrito a tal respeito cousas inexactas em reação a Portugal.

O governador tinha as atribuïções dos governadores civis das ilhas adjacentes, acrescidas de algumas, poucas e de somenos valor. Era o chefe militar da província e poderia, nos termos do Acto Adicional de 1852 à Carta Constitucional, tomar as providênncias indispensáveis para acudir a alguma necessidade tam urgente que não pudesse esperar decisão das Côrtes ou do Govêrno. Neste caso, cumpria-lhe, todavia, ouvir préviamente o Conselho de Govêrno. O decreto enumerava uma lista importante de assuntos que nunca poderiam ser considerados urgentes.

A administração financeira continuava a cargo das *Juntas da Fazenda Pública,* de que foram excluidos os magistrados judiciais e à qual era conferido o tratamento de *Excelentíssima Junta.*

Rebelo da Silva não se limitou, porém, à organização administrativa das colónias. Já anteriormente à publicação da sua Carta Orgânica, por decretos de 17 e 18 de Novembro de 1869, estabelecera uma divisão judicial, que compreendia dois distritos, correspondentes às Relações de Nova Gôa e Luanda, e diversas comarcas, regulando também a forma de recrutamento, colocação e promoção dos magistados. Deve, contudo, notar-se que as *Juntas de Justiça* do antigo regime continuavam a existir, pois só foram extintas em 1894.

Foi ainda aquele notável estadista que, por decreto de 18 de Novembro do mesmo ano, tornou extensivo às colónias o Código Civil Português, que ressalvava, no § 1.º do seu art. 7.º os usos e costumes dos indígenas de certas colónias, nas suas relações civis.

No dia 30 do mesmo mês publicou um diploma organizando a instrução publica. Em 1 de Dezembro reformou o Ministério da Marinha e Ultramar e em 9 estabeleceu e organizou as colónias penais. Enfim, pela extensão e qualidade, pelo espírito que a anima de incitamento ao progresso e desenvolvimento das colónias, a obra legislativa de Rebelo da Silva, como a de Vieira de Castro, merece ser citada e recordada nos anais da nossa administração colonial, apezar de, em grande parte, não ter sido executada.

d) Tentativa dum Código Administrativo Ultramarino (1881)

Em 1881, Julio de Vilhena tentou substituir o regime vigente — Código de 1842 com as alterações do decreto de 1 de Dezembro de 1869 — pelo constante de um interessante mas utópico *Código Administrativo Ultramarino,* que, se bem que tivesse sido promulgado, não chegou a vigorar.

No curiosíssimo relatório que precede êste Código diz-se que «não obstante as modificações introduzidas pelo decreto de 1 de Dezembro de 1869...» o Código de 1842 não conseguira aclimar-se nas possessões ultramarinas por mais esforços que tivessem sido empregados pelas estações oficiais.

«As Juntas Gerais de Província — continúa o relatório — equivalentes às Juntas Gerais de Distrito, apenas se têm constituído regularmente na Índia Portuguesa. De Câmaras Municipais raros são os exemplares que aparecem no estado de constituïção perfeita nas províncias de Angola e Moçambique. Pode imaginar-se o que será um Código feito para dois graus de administração — distritos e concelhos — aplicado a uma divisão em três graus — províncias, distritos e concelhos— e executado com todos os vícios originais da sua redacção e com as interpretações contraditórias das repartições e dos tribunais por indivíduos quási todos militares, não raras vezes hóspedes no direito administrativo.»

O Código de 1881 apresentava algumas innovações curiosas e fundamentais. Assim, aos Governadores Gerais eram dadas mais extensas atribuïções do que até aí, reforçando-se o seu poder e autoridade. Os Conselhos de Govêrno passavam a ser compostos só por vogais *nomeados,* dois dos quais deviam ser, obrigatóriamente, escolhidos entre o elemento indígena, *sem distinção de raça ou de religião.* A Junta Geral da Província passaria a ser eleita directamente pelos concelhos. Quanto ao Tribunal Administrativo denominado Conselho de Província não havia modificação, pois continuava a existir.

O Código pecava por uma excessiva assimilação das instituïções coloniais às da Metrópole. Julio de Vilhena, porém, não teve a estulta pretensão de considerar a sua obra isenta de defeitos e absolutamente completa. Logo no art. 1.º do decreto de aprovação declarava que se tratava dum *Código tipo,* que iria sendo aplicado a cada província com «as modificações exigidas pelas circunstâncias especiais do seu território e pelo seu estado de civilização» ; e no relatório dizia : «não ignoro que muitas das disposições do novo Código são no momento actual da administração ultramarina inteiramente inexequíveis. Providências tem êle que poderão executar-se desde já em algumas das nossas possessões, mas que só mais tarde poderão ser executadas em outras».

Ora este sistema de legislar para o futuro, não atendendo inteiramente às diferenciações impostas pelo estado de adiantamento das diversas colónias, no próprio momento, foi a razão das críticas e dificuldades feitas à execução da bem intencionada lei. E' possível que se Julio de Vilhena tivesse permanecido no Govêrno e adaptado, conforme dizia, o Código às circunstâncias especiais de cada província ultramarina, possuissemos ainda hoje uma interessante legislação.

A verdade, porém, é que o *Código tipo* não chegou nunca a ser adaptado e executado, permanecendo, portanto, com ligeiras alterações o regime administrativo do Ultramar nos têrmos do decreto de Rebelo da Silva.

14 — Sétimo período : do Acto Geral da Conferência de Berlim (1885) à actualidade

a) O significado da Conferência de Berlim — O princípio da ocupação efectiva

Nos últimos anos do período cujo estudo concluimos agora, principiou a manifestar-se em Portugal uma maior diligência no reconhecimento e ocupação de extensos territórios que, embora nominalmente submetidos à nossa soberania, estavam todavia por completo subtraídos à efectiva administração portuguesa.

Foi, porém, só depois da Conferência Africana, reunida em Berlim no ano de 1885, que a nossa acção colonizadora começou, na realidade, a desenvolver-se segundo o princípio da chamada *ocupação efectiva*, que se encontrava claramente consignado no Acto Geral da mesma Conferência e que consistia em que as potências signatárias «deviam assegurar a existência, nos territórios por elas ocupados, duma *autoridade suficiente* para fazer respeitar os direitos adquiridos e, sendo preciso, as liberdades de comércio e do trânsito.»

A efectivação dêste princípio, que imprimiu novas orientações à administração colonial, trouxe ao nosso país grandes dificuldades, que terminaram no *ultimatum* e nos vexames nacionais que dele resultaram.

b) A criação dos Comissários Régios

Foi durante este período que se enviaram para Moçambique, Angola e Índia os *Comissários Régios*, com atribuïções de Poder Executivo e que prestaram assinalados serviços às nossas colónias.

c) Modificações na administração financeira

No que diz respeito à administração financeira, o período que estamos a estudar caracteriza-se por importantes modificações.

Assim, um decreto de 20 de Dezembro de 1888, firmado por Barros Gomes, extinguiu as Juntas de Fazenda, considerando-as responsáveis pela desorganização das finanças coloniais, e entregou as suas atribuïções a uma *Repartição de fazenda provincial*, estabelecida em cada colónia, sob a direcção dum *inspector de fazenda*. A contabilidade ficou por esse diploma centralizada em Lisboa na direcção geral da Contabilidade Pública e no Tribunal de Contas.

Os regulamentos da fazenda e contabilidade vigentes na metrópole passaram a ser aplicados sem mudança às colónias.

d) A República e as colónias

Com a implantação da República verificou-se um novo movimento de interesse pelas colónias. Embora se torne mais útil para o nosso estudo considerar a marcha da legislação e a evolução das instituïções a propósito do seu estudo sistemático, devemos referir as importantes medidas tomadas pelos primeiros govêrnos republicanos em relação às colónias, que deram um notável impulso à nossa administração colonial.

Assim, logo em 1911, por decreto de 27 de Maio, substituiu-se a Junta Consultiva do Ultramar pelo Conselho Colonial e deu-se uma nova organização aos serviços da Secretaria das Colónias, que ficou dividida em duas direcções gerais : a direcção geral das Colónias e a direcção geral de fazenda das Colónias.

Pouco mais tarde, foi levada a efeito a idea considerada essencial para o desenvolvimento das nossas possessões ultramarinas de que os negócios coloniais deviam estar subordinados a um ministério especial. Foi efectivamente por decreto de 23 de Agosto de 1911 que se criou entre nós o Ministério das Colónias.

Em 1914, por proposta do distinto colonialista Artur de Almeida Ribeiro, que então ocupava a pasta das Colónias, foram ainda aprovadas novas bases orgânicas da administração colonial.

§ 3.º Fontes do direito público colonial português

15 — Razão de ordem

Antes de entrar própriamente no estudo do direito público colonial, precisamos de conhecer os modos por que se revela e os monumentos em que se contém, isto é, as suas fontes.

Como fontes do direito público colonial português consideraremos sucessivamente :

Os tratados internacionais, a Lei (leis constitucionais, leis ordinárias, decretos coloniais, regulamentos gerais e diplomas legislativos dos govêrnos locais), *o Costume, a Jurisprudência e a Doutrina.*

16 — Tratados internacionais

O choque de interesses que, durante a segunda metade do século XIX, a cada passo se produzia em África, entre os diversos países desejosos de obter colónias, impôs uma regulamentação jurídico-internacional da actividade colonizadora, que, contendo a excessiva

ambição de uns, garantisse aos outros o que legitimamente lhes pertencia.

Foi a situação resultante dessas circunstâncias que originou a *Conferência Africana* ou *Conferência do Congo*, que se reuniu em Berlim em 1885 e de que resultaram as primeiras normas de direito internacional sobre colonização expressas no *Acto Geral da Conferência de Berlim* de 26 de Fevereiro de 1885, assinado por 14 Estados, entre os quais figurava Portugal e que, além de criar o Estado independente do Congo, estabeleceu regras sobre ocupação, tráfico de escravos, protecção aos indígenas, etc.

A esta conferência sucedeu-se a de Bruxelas, reünida por iniciativa do Rei da Bélgica em 18 de Novembro de 1889 e que produziu igualmente um *Acto Geral* assinado em 2 de Julho de 1890 por desoito potências e ratificado por Portugal em 30 de Março de 1892. O Acto Geral de Bruxelas regula sobretudo a escravatura, que proïbe rigorosamente, e o comércio de armas de fogo e bebidas espirituosas em África (1).

No Pacto da Sociedade das Nações, o art. 23.º estabelece também uma série de normas fundamentais do direito colonial internacional.

A mesma conferência da Paz de Paris preparou três convenções que foram assinadas pelas potências coloniais em Saint-Germain-en-Laye, em 10 de Setembro de 1919, e pelas quais se procedeu à revisão dos Actos de Berlim e Bruxelas.

A primeira das convenções de Saint-Germain denominou-se «Convenção para revisão do Acto Geral de Berlim e do Acto Geral e Declaração de Bruxelas», foi aprovada em Portugal pela lei n.º 1.265, de 8 de Maio de 1922, e ratificada por carta de 16 de Junho, publicada em 1 de Novembro do mesmo ano.

A segunda é a «Convenção sôbre o comércio de armas e munições». Foi aprovada por lei n.º 1.266, de 8 de Maio de 1922, e ratificada por carta de 16 de Junho, publicada em 28 de Agosto.

A terceira é a «Convenção sôbre o regime das bebidas espirituosas em África», aprovada pela lei n.º 1.267, de 8 de Maio de 1922, e ratificada por carta de 16 de Junho, publicada em 28 de Agosto.

As convenções internacionais aprovadas e ratificadas pelo nosso país, são fonte de direito público porque :

a) Se impõem aos Estados signatários, que devem acatar os preceitos nelas contidos — o que equivale a uma limitação da esfera da sua competência soberana ;

b) E quando interessem aos particulares se impõem a êstes através das leis que o Estado signatário elabore e publique para a exe-

(1) A França só parcialmente consentiu em ratificar este Acto.

cução dos seus compromissos internacionais, ou por o próprio tratado ter sido publicado como lei do país, o que justamente sucede com as Convenções de Saint-Germain-en-Laye, nos termos das leis n.os 1.265, 1.266 e 1.267 e das subseqüentes ratificações.

Desta forma, a matéria do art. 23.º do Pacto da S. D. N. e a das três Convenções de Saint-Germain-en-Laye, entre outras, constituem verdadeiras fontes do direito público colonial português (1).

17 — Lei

Lei, no sentido genérico, é tôda a forma escrita da definição do direito por modo geral e impessoal.

Na *lei* distinguiremos, para o efeito do nosso estudo :

a) *as leis constitucionais*
b) *as leis pròpriamente ditas* ou *leis ordinárias*
c) *os decretos coloniais*
d) *os regulamentos gerais*
e) *os diplomas legislativos dos govêrnos locais.*

A) Leis constitucionais

Começemos pelo estudo das *leis constitucionais*.

É sabido que Portugal pertence ao número dos países de Constituïção rígida, isto é, dos países cujas leis fundamentais têm um processo de elaboração e reforma diferente do das leis ordinárias. A Constituïção é, em princípio, mais estável, de alteração mais difícil, que qualquer outra lei. Tem além disso uma fôrça super-legal, quere dizer, as leis ordinárias devem respeitar os preceitos constitucionais na matéria e na forma, sob pena de os cidadãos não lhes deverem acatamento.

Interessa-nos, pois, conhecer a medida em que as constituïções portuguesas contêm normas relativas ao direito público colonial.

Examinando todos os nossos textos constitucionais, devemos, para facilidade do nosso estudo, dividi-los em três grupos :

1.º grupo — *Constituïções que não estabelecem regras especiais para as colónias, às quais, portanto, se aplicam como à Metrópole, sem qualquer alteração*. Sucede assim com a *Constituïção de 1822* e com a *Carta Constitucional de 1826*.

---

(1) O Acto Colonial, nos artigos 15.º e 23.º, e a Carta Orgânica do Império Colonial Português, nos artigos 231.º e 247.º, fazem referências às convenções internacionais.

2.º grupo — *Constituïções que, no seu texto, consagram alguns artigos às colónias, mas que as consideram, todavia, simples circunscrições administrativas separadas da Metrópole por um acidente geográfico.* É êste o caso da *Constituïção de 1838* (art. 137.º), do *Acto Adicional de 1852* (art. 15.º) e da *Constituïção de 1911* (art. 67.º).

Em todos êstes diplomas constitucionais os nossos domínios coloniais aparecem designados por *Províncias Ultramarinas*, e o Acto Adicional de 1852 vai até esclarecer que o seu art. 15.º modifica o art. 142.º da Carta que se refere à «Administração das Províncias».

3.º grupo — *Constituïções que estabelecem e regulam um regime jurídico muito especial para as colónias.* Foi êste o sistema inaugurado com a *Lei n.º 1.005 de 7 de Agosto de 1920*, que alterou a Constituïção de 1911, e seguido pelo *Acto Colonial* vigente, integrado na Constituïção de 1933, nos termos do seu art. 132.º.

(a) O Acto Colonial

O Acto Colonial, que é uma verdadeira Constituïção do Império Colonial Português, divide-se em quatro títulos, a saber :

Título I — Das garantias gerais
» II — Dos indígenas
» III — Do regime político e administrativo
» IV — Das garantias económicas e financeiras

Os seus 47 artigos contêm os princípios fundamentais do direito público colonial português, e, por isso, ver-nos-hemos na necessidade de freqùentemente recorrer a êles durante o nosso estudo.

Mas as leis constitucionais não são fontes de direito público colonial só na medida em que *especialmente* se ocupem das colónias.

São-no também pelas suas outras disposições aplicáveis.

Logo o art. 1.º do Acto Colonial consigna êste princípio, dizendo que «a Constituïção Política da República, em tôdas as disposições que por sua natureza se não refiram exclusivamente à Metrópole, é aplicável às colónias com os preceitos dos artigos seguintes».

A boa hermenêutica manda, portanto, que antes de considerarmos aplicável qualquer preceito constitucional geral às colónias, examinemos se êle satisfaz aos requisitos seguintes :

1.º — *Se não se refere exclusivamente à metrópole*, como acontece, por exemplo, com o art. 124.º da Constituïção de 1933, que diz «o território do Continente divide-se em concelhos...», etc.

2.º — *Se não está alterado ou modificado pelo Acto Colonial.* Assim, pelo art. 2.º da Constituïção é permitido aos Govêrnos estrangeiros adquirirem as parcelas do território nacional necessárias para a instalação da representação diplomática ou consular, se existe reci-

procidade em favor do Estado português ; mas nos termos do art. 8.º do Acto Colonial essa adquisição, para os fins de instalação só é permitida mediante autorização da Assemblea Nacional e em local cuja escolha seja aceite pelo Ministro das Colónias.

Desde que êstes requisitos se reünam, a norma geral da Constituïção é aplicável às colónias.

18 — B) Leis ordinárias

(a) Conceito

O direito público colonial pode ainda estar contido em leis formais elaboradas pelo órgão constitucional : a Assemblea Nacional ou o Govêrno, no uso de faculdades legislativas excepcionais.

Como se sabe, a *lei formal* pode ser elaborada ou

a) por uma Assemblea Legislativa ; ou

b) pelo Govêrno, no uso de autorizações legislativas ; ou ainda

c) pelo Govêrno em casos de urgência e necessidade pública.

(b) Sistemas de legislação para as colónias e princípio de especialidade da legislação portuguesa colonial

Ora no direito público colonial existem as seguintes espécies de *leis formais*, que designaremos pelo nome de *leis ordinárias :*

1) *Leis que se aplicam indistintamente à Metrópole e às Colónias,*

2) *Leis elaboradas para a Metrópole, mas que depois são adaptadas às colónias ;* e

3) *Leis especialmente feitas para as colónias.*

No primeiro caso *assimilam-se* as leis das colónias às da Metrópole.

No segundo, *adaptam-se* as leis da Metrópole às das colónias.

No terceiro, *especializa-se* a legislação colonial.

No direito vigente e *em princípio*, só há leis especiais para as colónias, segundo prescrevem o *Acto Colonial*, no seu art. 25.º (1) e a *Carta Orgânica do Império Colonial*, no art. 89.º (2).

Isto não significa, todavia, que uma lei não possa ser feita simultâneamente para a Metrópole e para as colónias ; ou que uma lei da Metrópole não possa ser adaptada às colónias. Simplesmente, para que essa extensão se dê, num e noutro caso, é necessário que ex-

---

(1) Art. 25.º As colónias regem-se por diplomas especiais, nos termos dêste título.

(2) Art. 89.º As colónias regem-se por diplomas especiais.

pressamente o declarem a Assemblea Nacional ou o Ministro das Colónias, conforme a matéria da lei fôr da competência de uma ou de outro.

Realmente, diz a Carta Orgânica do Império Colonial, no § 2.º do art. 89.º «As leis gerais ou especiais do País só serão aplicadas às colónias depois de as entidades indicadas nos arts. 27.º e 28.º do Acto Colonial haverem exercido a sua competência para êsse efeito».

E o art. 91.º: «A publicação de diplomas relativos às colónias é da competência do Ministério das Colónias e dos governadores coloniais. Os diplomas publicados por outros Ministérios serão mandados executar nos territórios do Império por portaria do Ministro das Colónias, em que se estabeleçam as regras especiais exigidas pelas condições particulares das colónias.

«§ 1.º As providências da competência do Ministro das Colónias, só ou em conjunto com outros Ministros, que hajam de vigorar numa ou mais colónias, levarão sempre a menção «Para serem publicadas no *Boletim Oficial* de...».

Verificamos, portanto, que, *em princípio*, tôda a legislação colonial portuguesa é, no direito vigente, *especial*. Podem, todavia, tornar-se *extensivas* às colónias leis gerais do País, desde que o órgão legislativo colonial competente o determine, e essa extensão faz-se quando se torne necessário, *adaptando* às colónias as leis da Metrópole, o que compete ao Ministro das Colónias, por meio de portaria.

Esta distinção entre leis especiais, leis comuns e leis adaptadas vai assumir imediatamente grande importância para o nosso estudo.

De facto, no regime legislativo actual, *não há decretos-leis para as colónias*, isto é, o Govêrno não pode legislar *especialmente* para as colónias no uso de autorizações legislativas ou em caso de urgência e necessidade pública. É o que dispõe o § 3.º do citado art. 89.º da Carta Orgânica, e resulta dos arts. 27.º e 28.º do Acto Colonial.

Os decretos com fôrça de lei publicados até aqui pelo Govêrno no exercício do Poder Legislativo, continuam a vigorar nos termos do art. 139.º da Constituïção. De futuro, porém, não há mais diplomas dessa ordem na legislação colonial especial.

Nada impede, contudo, que um decreto-lei seja adaptado ou aplicado às colónias, se o Ministro assim o entender.

(c) Competência exclusiva da Assembléa Nacional no Acto Colonial

Vejamos agora quais são as matérias da lei formal, isto é, quais são os assuntos que têm forçosamente de constar dum acto da Assemblea Nacional.

O Acto Colonial indica-as no art. 27.º :

«São da exclusiva competência da Assemblea Nacional, mediante

propostas do Ministro das Colónias, apresentadas nos termos do artigo 112.º da Constituïção :

1.º Os diplomas que estabeleçam ou alterem a forma de govêrno das colónias ;

2.º Os diplomas que abrangerem :

a) Aprovação de tratados, convenções ou acordos com nações estrangeiras ;

b) Autorização de empréstimos ou outros contratos que exijam caução ou garantias especiais ;

c) Definição de competência do Govêrno da metrópole e dos govêrnos coloniais quanto à área e ao tempo das concessões de terrenos ou outras que envolvam exclusivo ou privilégio especial».

Verifica-se por aqui que não são extensas as atribuïções legislativas da Assemblea Nacional.

Não se imagine, porém, que se trata dum fenómeno específico do direito constitucional português ou que o facto representa simplesmente o fruto de determinadas ideas correntes àcêrca da posição relativa das Assembleas Parlamentares e do Poder Executivo.

A tendência para restringir a intervenção dos Parlamentos e Assembleas legislativas metropolitanas na elaboração das leis coloniais nem é recente, nem privativa do nosso país.

Todos os escritores se inclinam nesse sentido e muitos políticos reconhecem a necessidade dessa restrição.

Nos seus *Estudos Coloniais* sôbre «Legislação Colonial», publicados em 1907, escrevia já então o Juíz do Ultramar dr. Albano de Magalhães :

«Está hoje reconhecido por todos os povos coloniais e pela grande maioria dos publicistas que se têm ocupado da administração colonial, que os parlamentos metropolitanos são incompetentes para a formação da legislação colonial.» (1).

O professor Marnoco e Sousa manifestára, de resto, anteriormente, a mesma opinião. Assim, no seu livro *Administração colonial*, publicado em 1906, dizia : «... os parlamentos têm uma grande indiferença pelos assuntos ultramarinos, não se deixando aquecer pelo entusiasmo que por ventura anima o grupo dos deputados coloniais. As questões exóticas repugnam-lhe fundamentalmente. E' por puro decôro que de vez em quando se dá a esmola duma sessão aos mendigos do Ultramar.» (2).

Mas quem mais vigorosamente impugnou o princípio da intervenção dos Parlamentos na legislação ultramarina foi o eminente co-

---

(1) Pag. 107.
(2) Pag. 191.

lonial Eduardo da Costa, na sua notável memória apresentada ao Congresso Colonial Nacional de 1902 e que se intitula «*Estudo sôbre a administração civil das nossas possessões africanas*». Nela conclui que «o Parlamento — sem abdicar do direito que lhe assiste de discutir e apreciar os negócios coloniais — deve interferir o menos possível na elaboração das leis coloniais de carácter local, excepto a respeito daquelas que, pelo seu carácter, possam interferir com a soberania da Nação Portuguesa ou com os princípios fundamentais da Constituïção política e civil concedida a cada colónia, àcêrca das quais tem de ser obrigatòriamente chamado a pronunciar-se».

Não é só em Portugal, porém, que alguns colonialistas distintos têm defendido esta doutrina. No estrangeiro são numerosos os autores que seguem a mesma ordem de ideas.

As razões que determinaram a formação desta corrente contrária à intervenção do Parlamento na legislação colonial explicam-se fàcilmente. As assembleas legislativas da metrópole são constituídas por políticos, de cultura em regra superficial e que se preocupam sobretudo com as questões respeitantes à administração continental.

Eivados de preconceitos doutrinários, cheios de ideas vagas e concebidas *à priori* ou bebidas em livros e catecismos políticos, os deputados têm tendência para olhar os problemas coloniais pelo mesmo prisma com que vêem os da metrópole. Daí resulta, primeiro, a falta de cuidado, de carinho, de atenção concedidos aos negócios coloniais e, depois, uma perigosa assimilação da legislação colonial à da metrópole.

Acrescenta-se em abono dêste princípio anti-intervencionista que a evolução de países novos, habitados por sociedades brancas rudimentares e raças inteiras de selvagens ainda carecidas de cuidadosa tutela, se compadece mal com a lentidão dos processos legislativos parlamentares.

Tôdas estas razões têm, pois, contribuído para conferir uma larga competência legislativa colonial ao Ministro das Colónias, deixando apenas à Assemblea Nacional certos negócios de natureza mais delicada.

Deve contudo reparar-se que nas *próprias matérias da competência da Assemblea Nacional a iniciativa pertence ao Ministro das Colónias*, quere dizer, não pode qualquer deputado apresentar um projecto.

(d) Preferência da lei

No direito constitucional há matérias que só por lei formal podem ser tratadas, isto é, constituem *reserva da lei*. De tôdas as outras, porém, o Poder Legislativo se pode ocupar e a lei formal sôbre elas

elaborada revoga e suplanta os actos anteriormente praticados por outro órgão — é o que se chama a *preferência da lei*.

Ora no direito público colonial português não existe a perferência da lei, porque a repartição de competências está rigorosamente feita : em matérias da *exclusiva* competência da Assemblea Nacional e matérias da *exclusiva* competência do Ministro das Colónias. (1)

Nestas circunstâncias, o que acontecerá se a Assemblea Nacional elaborar e decretar uma lei sôbre assunto da competência exclusiva do Ministro das Colónias ?

Deve entender-se que a lei vigorará, não podendo ser argüida de inconstitucional, nos termos do art. 122.º da Constituïção, que não permite aos Tribunais apreciar a inconstitucionalidade formal dos diplomas legislativos. Simplesmente, a lei formal poderá ser revogada por simples decreto do Ministro das Colónias, quando êste assim o entender, visto que se mantém a sua competência exclusiva sôbre a matéria.

(e) Leis orgânicas da administração colonial

Entre as leis especiais para as Colónias que entram na competência exclusiva da Assemblea Nacional destacam-se, pela sua importância, aquelas a que se refere o n.º 1.º do art. 27.º do Acto Colonial : «Diplomas que estabeleçam ou alterem a forma de govêrno das colónias».

A redacção não é feliz. O legislador deve ter-se querido referir às grandes linhas de estrutura política e administrativa do Império Colonial ; ou melhor, ao sistema de relações das colónias com a metrópole e às bases da organização administrativa das colónias.

É, justamente, o que constituia o objecto das *Bases orgânicas da administração colonial* e que hoje é matéria da *Carta Orgânica do Império Colonial Português*.

Êstes diplomas são fonte abundante e essencial do direito público colonial português e, por isso, requerem um estudo mais demorado.

Vimos já anteriormente que o primeiro diploma que regulou em especial o regime administrativo de tôdas as colónias portuguesas foi o decreto de 7 de Dezembro de 1836, da autoria de Vieira de Castro. Êste diploma constitui aquilo a que chamámos a primeira Carta Orgânica do Ultramar Português.

A êste sucedeu-se o decreto de 1 de Dezembro de 1869, de Rebelo da Silva, de âmbito mais largo e mais rasgadas intenções e que, estabelecendo também as linhas fundamentais da organização política

---

(1) Vidé Acto Colonial, artigos 27.º e 28.º e Carta Orgânica do Império Colonial artigos 4.º e 10.º § 1.º.

e administrativa de tôdas as colónias, merece ser considerado como a segunda Carta Orgânica.

A organização interna de cada colónia constava depois de numerosos diplomas avulsos e pode dizer-se que a reforma administrativa de Moçambique, decretada em 23 de Maio de 1907 constituiu um caso esporadico de Carta Orgânica de *uma* colónia.

Uma vez proclamada a República, desenvolveu-se, como vimos atrás, uma activa política colonial, que chamou para os nossos domínios ultramarinos uma atenção mais cuidada do Poder Central.

Em 1913, o Ministro das Colónias, dr. Artur Rodrigues de Almeida Ribeiro, apresentou ao Congresso duas propostas de lei, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 85.º da Constituïção de 1911.

Uma dessas notabilíssimas propostas ocupava-se da administração financeira e a outra da administração civil das províncias ultramarinas. Pelo seu conteúdo e pelo relatório que as precede, constituem, incontestàvelmente, dois dos documentos mais interessantes e valiosos até hoje surgidos em Portugal sôbre problemas coloniais.

Discutidas e aprovadas as propostas, foram convertidas nas leis n.os 277 e 278 de 15 de Agosto de 1914. A primeira, a Lei n.º 277, intitula-se *Lei Orgânica da Administração Civil das Províncias Ultramarinas* e aprova uma série de 50 bases sôbre as quais deveria ser elaborado *um diploma orgânico* para cada colónia «tendo em vista o seu grau de desenvolvimento e mais circunstâncias peculiares». (1)

Daqui nasceram as duas ordens de diplomas que continham fundamentalmente o direito público colonial português :

As Bases Orgânicas da Administração Colonial, de elaboração parlamentar e constantes de uma só lei para todo o Império ; e

As *Cartas Orgânicas* das diversas colónias, diferenciadas consoante a natureza e o desenvolvimento de cada uma e que o Govêrno decretava.

É para nós de uma importância extraordinária conhecer os diplomas que fixam a estrutura política e administrativa do Império Colonial. Damos, por isso, a seguir, uma resenha das leis orgânicas da administração colonial.

Primeiro, a já citada *Lei n.º 277,* de 15 de Agosto de 1914, alterada posteriormente pela Lei n.º 552-D, de 29 de Maio de 1916 e pelos decretos n.os 5730 e 5779, de 10 de Maio de 1919. É um diploma bem elaborado, sensato, e equilibrado e de boa técnica, a que teremos de recorrer freqüentemente.

Em seguida, devemos considerar o *decreto n.º 7008,* de 9 de Outubro de 1920, que foi publicado pelo Poder Executivo, no uso da

(1) Vidé art. 2.º.

autorização legislativa conferida pelo art. 21.º da Lei n.º 1022 e que, por conseguinte, é um decreto com fôrça de lei. A história dêste diploma é, em meia dúzia de palavras, a seguinte : o Congresso eleito em 1919 tinha poderes constituintes e por virtude dêles, procedeu à revisão de alguns preceitos constitucionais. Durante essa revisão resolveu-se substituir o art. 67.º da Constituïção pelas disposições largamente descentralizadoras da Lei n.º 1005, de 7 de Agosto de 1920.

Em execução da nova legislação constitucional elaborou depois o Congresso a Lei n.º 1022, de 20 de Agosto de 1920, na qual se regulam especialmente as seguintes matérias :

Organização e competência dos Conselhos Legislativos provinciais ;

Competência legislativa do Govêrno da Metrópole ;

Organização e competência dos Conselhos Executivos ;

Organização da Fazenda Colonial ; e

Regime dos Altos Comissários.

Autorizava-se, por fim, o Govêrno a codificar num diploma único as leis orgânicas n.ºs 277 e 278 (1), com as alterações posteriores e daqui nasceram as 99 bases codificadas pelo decreto n.º 7008.

Estas bases foram mais tarde alteradas e substituídas em parte pela Lei n.º 1511, de 13 de Dezembro de 1923 e pela Lei n.º 1836, de 10 de Fevereiro de 1926, esta última particularmente importante na parte relativa à competência legislativa dos vários órgãos.

O regime administrativo das bases de 1920 caracteriza-se por uma excessiva e prematura descentralização, que causou os mais perniciosos efeitos à administração colonial, sobretudo por falta de continuïdade e de fiscalização do govêrno da metrópole.

Para complemento da nossa resenha importa ainda considerar o *decreto-lei n.º 12.421*, de 2 de Outubro de 1926, publicado pelo então Ministro das Colónias, comandante João Belo, que veio tentar remediar os vícios e defeitos do regime anterior. Êste diploma simplificou consideràvelmente a legislação fundamental, pois as bases foram reduzidas a 37, com exclusão de tudo o que mais pròpriamente se deveria considerar matéria regulamentar. O regime dos Altos Comissários foi também modificado, restringindo-se-lhes a competência.

Em 24 de Março de 1928 foi publicado o *decreto-lei n.º 15.241*, que alterou e modificou algumas das bases orgânicas, publicando-as novamente em conjunto.

Desde 1914 a 1928 só à competência exclusiva do Poder Legislativo pertencia, portanto, a lei orgânica basilar da administração colonial.

---

(1) A Lei n.º 278 referia-se à administração financeira.

O Poder Executivo publicava, depois, e ressalvada sempre a preferência da lei, as Cartas Orgânicas das diversas colónias. A matéria de cada Carta Orgânica era, segundo a base 7.ª das aprovadas pelo decreto-lei n.º 15.241, a «definição das condições de nomeação e do exercício do cargo de governadores e da sua competência, a composição, exercício de funções e atribuïções do Conselho do Govêrno e da sua secção permanente, a composição e atribuïções do Tribunal administrativo, fiscal e de contas, as disposições gerais da organização dos serviços de administração geral e a fixação das direcções e repartições de serviços». Previa-se, finalmente, a publicação dum Código Administrativo em cada colónia.

A publicação do *Acto Colonial* em 1930 veio impôr a modificação dêste sistema.

Na verdade, o Acto Colonial, com os seus 47 artigos, não é mais do que a *constitucionalização* dos principais preceitos do direito público colonial. Deu-se, portanto, carácter constitucional às bases orgânicas consideradas fundamentais.

O Acto Colonial é, pois, uma *lei orgânica com carácter constitucional*.

Daí resultou julgar-se desnecessário publicar mais bases orgânicas. Por outro lado, achou-se conveniente reünir num só diploma o que existe de duradouro, de permanente e de essencial na organização legislativa, administrativa e judicial das várias colónias, mesmo quando há diferenças nos respectivos regimes, impostas pelas condições de desenvolvimento e progresso específicos a cada uma delas.

(f) Carta Orgânica do Império Colonial Português

Surgiu assim a *Carta Orgânica do Império Colonial Português*, aprovada para valer como lei, pelo decreto-lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933 e que foi publicada pelo Govêrno no uso da faculdade concedida pela 2.ª parte do n.º 2.º do art. 108.º da Constituïção, isto é, «por urgência e necessidade públicas», visto não se ter ainda reünido a Assemblea Nacional.

A *Carta Orgânica do Império*, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1934 e revoga as bases orgânicas aprovadas pelo decreto-lei n.º 15.241 e tôdas as Cartas Orgânicas das Colónias, compreende *uma lei de introdução* e o *texto* com 248 artigos, repartidos por oito capítulos, com as seguintes rubricas:

Capítulo I — Da divisão administrativa do Império Colonial
» II — Dos órgãos centrais do Govêrno do Império Colonial
» III — Dos Govêrnos coloniais
» IV — Da administração geral

Capítulo V — Da administração financeira
» VI — Da administração da justiça
» VII — Da ordem económica e social das colónias
» VIII — Dos indígenas.

Os capítulos dividem-se em secções e sub-secções.

A Carta Orgânica do Império é, portanto, actualmente o monumento legislativo principal de entre os que são fonte de direito público colonial, neste capítulo das leis ordinárias da competência da Assemblea Nacional.

19 — C) Decretos coloniais

a) Noção — Evolução das faculdades legislativas do Govêrno

A tendência que já examinámos para subtrair aos Parlamentos ou Assembleas Legislativas a legislação colonial, inclina-se, por outro lado, para a atribuïção larga dessa competência ao Govêrno ou, mais restritamente ainda, ao Ministro das Colónias.

Os escritores franceses em que se nota esta tendência vão até propôr êstes dois princípios como base da teoria da legislação colonial segundo o direito positivo em França :

1.º As colónias regem-se *normalmente* por decretos simples ;

2.º Todavia certas matérias estão subtraídas ao regime dos decretos.

Em França o Parlamento pode ocupar-se de qualquer assunto mesmo que não esteja reservado à sua competência : verifica-se lá a *preferência da lei*, como aconteceu em Portugal, anteriormente ao Acto Colonial. A competência *normal* quanto às colónias pertence, contudo, ao Govêrno.

Entre nós o Poder Executivo tem, de há muito, competência legislativa para as colónias ; mas essa competência nem sempre foi normal, como se pode ver da breve revista dos textos constitucionais portugueses.

b) Regíme da Constituïção de 1822 e da Carta Constitucional

Como já vimos, nem a Constituïção de 1822 nem a Carta Constitucional inseriam qualquer preceito especial para o Ultramar.

c) Regíme da Constituïção de 1838 e do Acto Adicional de 1852

Foi a Constituïção de 1838 que, pela primeira vez, lhe consagrou um artigo — o art. 137.º — cujo § 1.º dizia :

«O Govêrno poderá, não estando reünidas as Côrtes, decretar em Conselho de Ministros as providências indispensáveis para ocorrer a alguma necessidade urgente de qualquer província ultramarina».

O § 3.º obrigava o Govêrno a submeter às Côrtes, logo que estas se reünissem, as providências decretadas.

As faculdades legislativas do Govêrno só se exerciam, portanto :

1.º — Na ausência das Côrtes ;

2.º — Para acudir a necessidades urgentes ; e

3.º — *Ad referendum* das Côrtes.

Restaurada a Carta Constitucional, voltou-se ao sistema anterior.

Foi o Acto Adicional de 1852 que, no art. 15.º, alterou a Carta neste ponto, reproduzindo muito pròximamente os termos da Constituïção de 1838.

No § 1.º do art. 15.º dizia-se : «Não estando reünidas as Côrtes, o Govêrno, ouvidas e consultadas as estações competentes, poderá decretar em conselho as providências legislativas que forem urgentes». (1)

E no § 3.º : «... o Govêrno submeterá às Côrtes, logo que se reünirem, as providências tomadas».

Só nos casos de urgência, portanto, o Govêrno podia legislar, mas, de facto, a prática da vida política portuguesa durante a monarquia, mostra-nos um freqüentíssimo abuso dessa faculdade. O dr. Marnoco e Sousa, referindo-se a êste assunto, escrevia : «Efectivamente, decretam-se na ausência das Côrtes muitas providências de mais que duvidosa urgência, podendo-se, por isso, dizer que fechadas as Côrtes havia no Ultramar um permanente regime ditatorial não só para as providências manifestamente urgentes, mas também para aquelas que bem podiam esperar a discussão e o exame do Parlamento».

E acrescentava : «Não raras vezes declara-se à pressa a urgência de uma providência, nas vésperas da reünião das Câmaras, assim como freqüentemente se espera que estas fechem para se tomarem providências que, segundo o nosso direito constitucional, lá deveriam ser discutidas e aprovadas. O Govêrno procura desembaraçar, o mais possível, a nossa administração colonial da intervenção e fiscalização do Parlamento». (2)

Desta forma, o Govêrno exercia, como se fôssem normais, faculdades legislativas que o Acto Adicional lhe conferia com carácter ex-

---

(1) As «estações competentes» a que se referia o Acto Adicional era o Conselho Ultramarino, que foi substituído em 1868 pela Junta Consultiva do Ultramar. O Govêrno querendo, por vezes, fugir a maiores responsabilidades, ouvia ainda o Conselho de Estado.

(2) «Administração colonial», pág. 212.

cepcional. E êste facto acentuava-se tanto mais, quanto é certo que se tornara praxe dar apenas conhecimento às Câmaras das medidas decretadas sem que sôbre estas recaísse uma votação especial ou incidisse discussão : tudo se reduzia a um relatório do Govêrno — *pro forma*.

d) Regíme da Constituïção de 1911 e da Lei n.º 1005

Proclamada a República foi publicada nova Constituïção, em 1911, que no seu artigo 87.º se limitou a adoptar a doutrina das constituïções monárquicas. (1)

As realidades, porém, reagiam contra esta sistemática oposição das leis e em conseqüência dessa reacção surgiu a Lei n.º 1005, que modificou radicamente a Constituïção de 1911, nesta matéria. (2)

A competência legislativa do Govêrno em matéria colonial tornou-se uma competência *normal*, embora delegada pelo Poder Legislativo. As atribuïções exclusivas dêste foram restringidas.

e) Regíme do Acto Colonial e da Carta Organica do Imperio

Analizemos agora o regime vigente do Acto Colonial, regulado na Carta Orgânica do Império.

No Acto Colonial, todos os diplomas que não estejam reservados à Assemblea Nacional nos termos do art. 27.º, «são da competência

---

(1) O texto do art. 87.º é o seguinte :

«Quando estiver encerrado o Congresso poderá o Govêrno tomar as medidas que julgar necessárias e urgentes para as províncias ultramarinas.

§ único. Aberto o Congreso, o Govêrno prestará contas das medidas tomadas».

(2) O art. 67.º-A da Constituïção revista diz :

«É da exclusiva competência do Congresso da República fazer as leis orgânicas coloniais e os diplomas legislativos coloniais que abrangerem :

a) Cessão de direitos de soberania ou resolução sôbre limites do território da Nação ;

b) Autorização ao Poder Executivo para fazer a guerra ou a paz ;

c) Resolução definitiva sôbre tratados e convenções ;

d) Autorização de empréstimos ou outros contratos que exijam caução ou garantias especiais ;

e) Definição da competência do Govêrno da metrópole e dos govêrnos coloniais quanto à área e ao tempo de duração das concessões de terrenos ou outras envolvam exclusivo ou privilegio especial;

f) Alteração da organização do Poder Judicial.

E o art. 67.º-B :

«Os diplomas não enumerados no artigo antecedente são da competência do Poder Executivo se respeitarem a providências gerais extensivas a

do Ministro das Colónias ou do Govêrno da Colónia» (1) conforme fôr regulado por lei. E, mesmo em matérias reservadas à lei, pode em caso de urgência extrema o Ministro das Colónias, com voto afirmativo do Conselho Superior das Colónias, legislar sôbre a maior parte delas, «fora do período das sessões da Assemblea Nacional ou se esta não resolver o assunto no prazo de trinta dias a contar da apresentação da respectiva proposta de lei». (2)

A única matéria vedada absolutamente ao Ministro fica a ser a da «definição da competência do Govêrno da metrópole e dos govêrnos coloniais quanto à área e ao tempo das concessões de terrenos ou outras que envolvam exclusivo ou privilégio especial». (3)

Assim temos, pois, como fontes de direito público colonial português, os *decretos coloniais*, publicados pelo Ministro das Colónias — ou no uso da faculdade *excepcional* que lhe confere o § único do art. 27.º do Acto Colonial, ou no uso da faculdade *normal* concedida pelo art. 28.º.

O art. 10.º da Carta Orgânica do Império regula o exercício desta faculdade normal. (4)

---

mais de uma colónia, ou dos govêrnos coloniais se respeitarem a providências restritas a colónias determinadas.

§ 1.º A competência legislativa dos govêrnos coloniais exerce-se sob a fiscalização da metrópole e com o voto de conselhos legislativos, onde haverá representação local adequada ao desenvolvimento de cada colónia.

§ 2.º O exercício da competência atribuída neste artigo ao Poder Executivo será precedido de informação dos conselhos legislativos das colónias a que directamente interessar, devendo o Poder Executivo submeter ao Congresso da República os actos que praticar contra essa informação».

E ainda o art. 67.º-F:

«A competência atribuída nos artigos 67.º-B e 67.º-C ao Poder Executivo exerce-se por delegação do Poder Legislativo, que terá a faculdade de revogar os actos que forem praticados no exercício dessa delegação.

§ único. Serão obrigatòriamente submetidos ao Congresso da República a rejeição de providências legislativas dos govêrnos coloniais ou o suprimento de voto dos respectivos conselhos».

(1) Acto Colonial, art. 28.º.

(2) Idem, art. 27.º, § único.

(3) Idem, art. 27.º, n.º 2.º, alínea c).

(4) Carta Orgânica do Império, art. 10.º: «Salvaguardadas as matérias que constituem a competência exclusiva da Assemblea Nacional, a competência legislativa do Ministro das Colónias exerce-se, em regra, depois do voto consultivo do Conselho Superior das Colónias ou da conferência dos governadores coloniais em relação a tôdas as matérias que representem interêsses superiores da política colonial portuguesa ou sejam comuns a mais de uma colónia, editando decretos e revogando os diplomas em vigor.

§ 1.º É da competência exclusiva do Ministro das Colónias, nos termos do presente artigo, estabelecer, alterar ou revogar as normas respeitantes;

Algumas das matérias a que êste artigo se refere constituem o objecto de importantes diplomas legislativos de entre os quais destacamos os seguintes :

— *Reforma Administrativa Ultramarina,* aprovada pelo decreto-lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1933. Constitui verdadeiro Código Administrativo para as colónias e começou a vigorar em 1 de Janeiro de 1934. A sua natureza é a de decreto colonial, como se vê do art. 6.º do decreto-lei de introdução. (1) Compreende 801 artigos e divide-se em cinco *Partes,* por sua vez repartidas em *Capítulos, secções,* e *sub-secções.* As matérias contidas nas cinco *Partes* são as seguintes :

1.º Ao regime administrativo geral das colónias, compreendendo as matérias relativas a govêrnos subalternos, serviços gerais, corpos e corporações administrativas ;

2.º Ao estatuto dos funcionários civis coloniais, em geral, e em especial à disciplina, ao regime das nomeações, promoções, exonerações e aposentações, à organização por classes e situações, licenças, passagens, direitos e deveres inerentes à qualidade de funcionário público ;

3.º Aos vencimentos de todos os funcionários civis e militares coloniais, à criação de lugares remunerados e ao alargamento de quadros de que resulte aumento de despesa ;

4.º À administração financeira ultramarina, geral e local, compreendendo todos os assuntos relativos à organização dos serviços, orçamento e contabilidade ;

5.º Ao estatuto político, civil e criminal dos indígenas e ao trabalho indígena ;

6.º Às missões religiosas e aos estabelecimentos de formação do pessoal para o seu serviço e do Padroado Português ;

7.º À organização militar colonial ;

8.º Ao regime de liberdade de imprensa, obedecendo aos princípios do § 2.º do artigo 8.º da Constituïção ;

9.º Ao Estatuto Judiciário das Colónias e à divisão judicial de cada colónia ;

10.º Ao regime monetário e fiduciário de qualquer colónia ;

11.º À aprovação de empréstimos que não exijam caução ou garantias especiais e cujo total seja superior a dois duodécimos da receita anual da colónia ou tenham de ser amortizados em período que exceda o exercício em que forem contraídos.

§ 2.º Da consulta ao Conselho Superior das Colónias ou à conferência dos governadores coloniais, exceptuam-se os casos de urgência e aqueles em que o Conselho demore por mais de trinta dias o parecer sôbre consulta que, acêrca de matérias compreendidas no presente artigo lhe haja sido feita pelo Ministro».

(1) O texto dêste artigo é o seguinte :

«As modificações ao que na Reforma Administrativa Ultramarina se estabelece são da competência do Ministro das Colónias, nos termos do art. 28.º do Acto Colonial e dos n.ºs 1.º e 2.º do § 1.º do art. 10.º da Carta Orgânica do Império Colonial».

Parte I — Dos funcionários administrativos
» II — Dos serviços da administração civil
» III — Dos corpos e corporações administrativas
» IV — Da Fazenda das províncias, circunscrições e corpos administrativos
» V — Do contencioso administrativo.

— *Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas,* constante do decreto com fôrça de lei n.º 16.473, de 6 de Fevereiro de 1929 e cuja matéria nos termos do n.º 5.º do art. 10.º da Carta Orgânica do Império passou a ter a natureza de decreto colonial.

— *Código do Trabalho dos Indígenas nas colónias portuguesas de África,* aprovado pelo decreto com fôrça de lei n.º 16.199, de 6 de Dezembro de 1928, e que hoje também é da competência exclusiva do Ministro das Colónias, nos termos do mesmo n.º 5.º do citado art. 10.º da Carta Orgânica.

— *Estatuto Judiciário das Colónias.*

20 — D) Regulamentos gerais

Na legislação metropolitana têm uma grande importância os regulamentos publicados pelo Govêrno para facilitar a execução das leis. No direito público colonial, porém, visto serem em tão pequeno número as matérias reservadas à lei, compreende-se que deverá ser também restrita a função dos decretos regulamentares.

Parece, todavia, não haver razão para se não considerar vigente na legislação colonial e nos termos do art. 1.º do Acto Colonial, o disposto no art. 108.º n.º 3.º da Constituïção pelo que diz respeito às leis emanadas da Assemblea Nacional, e é fora de dúvida que as portarias e instruções do Ministro das Colónias, esclarecendo, interpretando ou completando os decretos-coloniais, constituem uma parte abundante e não para desdenhar do direito colonial.

Assim devem desde já citar-se as *portarias n.ºs 7.725 a 7.729* de 4 de Dezembro de 1933 que aprovam instruções regulamentares da Reforma Administrativa Ultramarina.

21 — E) Diplomas legislativos dos govêrnos locais

A concessão da faculdade de legislar aos governadores das colónias é uma idea hoje por todos aceite sem discussão. Não era assim no século XIX em que as ideas centralizadoras predominavam, sem que as vencesse ao menos esclarecesse a experiência do meio colonial e a consciência clara das necessidades do govêrno ultramarino.

Assim como se pretendia para o Parlamento o mesmo exclusivo legislativo que lhe cabia em relação à metrópole, restringindo e difi-

:ultando a legislação pelo Govêrno ; assim se conferiam apenas *excepcionalmente* (1) faculdades legislativas aos governadores, empenhando-se o Govêrno da Metrópole, por sua vez, em dificultar e restringir essas faculdades.

Foi assim que concedendo o *Acto Adicional de 1852* aos governadores coloniais competência para «tomar, ouvido o seu Conselho de Govêrno, as providências indispensáveis para acudir a alguma necessidade tam urgente que não possa esperar pela decisão das Côrtes ou do Govêrno», logo o *decreto de 14 de Agosto de 1856* esclarecia que só eram considerados de necessidade urgente «os casos em que fôsse comprometida a segurança interna ou externa das províncias ultramarinas» e os que, exigindo a decisão imediata, não a pudessem ter pelas Côrtes ou pelo Govêrno.

Depois, o *decreto de 1 de Dezembro de 1869* restringiu ainda mais a faculdade do Acto Adicional, enumerando no art. 15.º nada menos de 17 importantes matérias que em caso algum podiam ser consideradas urgentes.

Discutiu-se, após a promulgação da *Constituïção de 1911*, se, à face dos seus artigos 26.º e 87.º, ainda mantinha as faculdades legislativas dos governadores. O dr. Marnoco e Sousa, e com êle a maioria dos publicistas, opinou pela negativa. Na realidade, a Lei n.º 277 concedeu aos governadores a simples faculdade regulamentaria mas, a coberto dela, deu-lhes verdadeira competência legislativa, como veremos.

A reforma constitucional operada pela *Lei n.º 1005* modificou êste estado de cousas, como já vimos, e, reservando a competência do Congresso da República, repartiu depois as atribuïções legislativas referentes às outras matérias entre o Poder Executivo — quando se tratasse de providências gerais extensivas a mais de uma colónia — e os govêrnos coloniais — tratando-se de providências restritas a colónias determinadas.

Foi êste o sistema que se manteve no *Acto Colonial*, no art. 28.º, regulamentado pela *Carta Orgânica do Império*, nos arts. 10.º e 42.º.

Nos termos dos arts. 42.º e 43.º a função legislativa do governador exerce-se «sob a fiscalização do Ministro das Colónias e por via de regra conforme voto do Conselho de Govêrno», abrangendo a competência legislativa dos governadores «tôdas as matérias que respeitem exclusivamente à colónia e não estejam especialmente atribuídas à Assemblea Nacional ou ao Ministro das Colónias».

---

(1) Só quando a demora do recurso à metrópole comportasse comprometimento da segurança do Estado ou prejuízo irreparável em seus interêsses essenciais, se concedia essa faculdade (Lei de 2 de Maio de 1843).

Os actos emanados dos governadores coloniais no uso desta faculdade têm o nome de *diplomas legislativos*, segundo dispõe o art. 44.º, e constituem verdadeiras leis dentro das colónias.

Vimos que a competência legislativa dos governadores se exerce sob a fiscalização do Ministro das Colónias. Essa intervenção do Ministro verifica-se :

1.º — Quando o Governador se não conformar com o voto do Conselho de Govêrno. Neste caso expõe ao Ministro os motivos da divergência e o Ministro, se concordar com êle, pode suprir o voto do Conselho, necessário para a publicação do diploma. É o que estabelece o art. 45.º da Carta Orgânica. Defende-se o princípio de que em países novos, ainda em formação, a autoridade de quem governa tem de conservar-se íntegra sem que a limitem ou desprestigiem más vontades ou cabalas locais. Daí esta possibilidade dada ao governador de apelar para o Ministro, seu superior hierárquico e perante quem êle é responsável : a opinião do Conselho só prevalecerá se fôr razoável, justa e inspirada nos interêsses da colónia. (1)

2.º — O Ministro das Colónias intervém *sempre* antes de serem publicadas certas providências, mesmo que haja acôrdo entre o governador e o Conselho de Govêrno : a sua prévia autorização é requerida para os casos expressamente indicados no art. 46.º.

3.º — O Ministro das Colónias pode ainda intervir posteriormente à publicação do diploma para o revogar, rejeitar ou anular, conforme dispõem o art. 11.º, § único, n.º 8, e o art. 13.º, §§ 1.º e 2.º.

Além de *diplomas legislativos*, que são verdadeiras leis criadoras de direito nas matérias da competência do governador, pode êste ainda expedir *portarias* no exercício da sua faculdade regulamentária, segundo preceitua o art. 31.º da Carta Orgânica.

22 — Costume

Passemos agora ao estudo do *costume*, cuja influência no direito público colonial é muito maior do que no direito público da metrópole, como fàcilmente se compreende.

a) Importância das normas consuetudinárias no direito público colonial

Na realidade, dadas as inevitáveis condições de autonomia em que, pelo afastamento dos centros governativos, se movem os servi-

(1) Êste princípio é adoptado por quási todos os países nas colónias que ainda não se encontram na fase de autonomia e constava já, entre nós, da lei n.º 1005.

ços públicos nas colónias, é natural que se estabeleçam usos, se formem costumes na administração, ou em torno da lei insuficiente ou deficiente, ou na falta de regulamentação legal.

Se, por um lado, pensarmos em que não é possível ao Govêrno da metrópole ver tôdas as necessidades das colónias e a elas ocorrer com o pronto e conveniente remédio, por outro, nas condições em que se encontram os funcionários e as autoridades de uma grande colónia, isolados uns dos outros e separados por milhares de quilómetros, sòzinhos ou dispondo de fracos recursos de pessoal e material, em pleno sertão, fàcilmente compreenderemos que numerosos são os pontos abrangidos pelo território nacional, onde se torna quási impossível o cumprimento rigoroso das leis elaboradas num ambiente diferente.

Não é de estranhar, por isso, que as praxes se convertam em costumes e que a elaboração da norma consuetudinária seja também um modo de legislação nas colónias.

b) Os usos indígenas na nossa legislação colonial

Mas há ainda, na administração colonial, um aspecto interessantíssimo, que representa mais um factor valioso a contribuir para dar importância ao costume : é o das relações das autoridades europeas com as autoridades indígenas, o da integração dos chefes ou régulos na própria hierarquia da administração, pois tais relações são quási por completo reguladas pelo costume.

O princípio generalizado nas modernas legislações coloniais é o de reconhecer e aceitar os usos e costumes indígenas em tudo o que não contrariar as normas de ordem pública do país colonizador.

Assim, no *Estatuto Político, Civil e Criminal* dos indígenas da Guiné, Angola e Moçambique, aprovado pelo decreto-lei n.º 16.473, de 6 de Fevereiro de 1929, lê-se no art. 4.º que «as codificações dos usos e costumes privativos indígenas serão feitas por circunscrições administrativas ou regiões e nelas serão aceites todos os usos e costumes da vida social indígena que não ofendam os direitos de soberania ou não repugnem aos princípios de humanidade».

No art. 13.º manda-se ter em atenção, ao aplicar as penas estabelecidas no Código Penal Português, «o estado e civilização dos indígenas e os seus usos e costumes privativos».

E se percorrermos a sub-secção 2.ª da secção XII do Capítulo III da Reforma Administrativa Ultramarina (arts. 91.º e segs.), que se inscreve *Das autoridades gentílicas*, a cada passo encontraremos referências a «usos» que a própria lei reconhece e manda observar .

Assim, por exemplo, segundo o § único do art. 91.º, as regedorias indígenas têm «a designação que o *uso regional* estabelecer (sobados,

règulado, reino, etc.)» ; segundo o § único do art. 94.º, as funções dos regedores são as «que o *uso local* lhes atribuir» e «a obediência que as populações lhes devem é a que resulta da *tradição*». e, conforme o art. 96.º, «os regedores indígenas são de sucessão hereditária, directa ou colateral, segundo os *usos e costumes locais*».

23 — Jurisprudência

a) Seu valor no direito público colonial

As decisões dos tribunais do contencioso administrativo colonial, quando estabeleçam normas invariáveis de julgar as hipóteses que lhes são submetidas, constituem igualmente uma fonte de direito público colonial.

Deve, todavia, observar-se que a sua importância está longe de igualar a de qualquer das outras até aqui referidas.

A jurisprudência dos tribunais administrativos diz respeito ao direito administrativo colonial e êste não difere, nas suas linhas gerais do direito administrativo da metrópole. Poucas são, portanto, as contribuïções que a jurisprudência oferece em especial ao direito público colonial.

b) Tribunais administrativos coloniais

Existe um *Tribunal Administrativo* em cada colónia, com quatro secções : do contencioso administrativo, do contencioso fiscal e aduaneiro, de contas e de consultas. Os seus acórdãos são publicados no *Boletim Oficial* da colónia.

Junto do Ministério das Colónias funciona a secção de contencioso do *Conselho Superior das Colónias,* que julga em última instância os recursos dos acórdãos dos tribunais administrativos e em única instância os recursos dos actos dos governadores coloniais. Os seus acórdãos são publicados no *Diário do Govêrno*. Anteriormente a 1911, a jurisdição contenciosa para o Ultramar pertencia ao Supremo Tribunal Administrativo.

c) Decisões arbitrais

Embora não se trate de verdadeiras decisões de jurisprudência, não deixaremos contudo de mencionar aqui as decisões proferidas sôbre pontos litigiosos de direito internacional por árbitros adrêde designados.

O nosso direito público colonial enriquece-se com numerosas decisões desta ordem que no século passado foram relativamente fre-

qüentes a propósito de controvérsias sôbre posse de territórios (ilha de Bolama, baía de Lourenço Marques, etc.).

24 — Doutrina

Se o papel da jurisprudência no direito público colonial não é, por agora, grande, o mesmo se não pode dizer do desempenhado pela doutrina.

A doutrina tem tido uma larga influência na legislação colonial portuguesa dos últimos tempos. Foi, na verdade, graças à experiência adquirida pelos nossos grandes coloniais dos fins do século passado e princípio do actual, à influência exercida pelos seus escritos e opiniões e ainda ao conhecimento e à leitura dos autores estrangeiros da especialidade, que se operou a evolução das nossas leis num sentido mais descentralizado e inteligente.

Deve contudo observar-se que trabalhos como os de António Enes, Mousinho de Albuquerque, Eduardo Costa e outros, não tiveram uma influência directa na sua elaboração técnica. A sua influência, que foi na realidade notável, fez-se sentir nas directrizes políticas, na orientação geral da legislação colonial.

De resto, poucos são os estudos puramente jurídicos sôbre esta matéria em Portugal. Existem alguns trabalhos interessantes, monografias valiosas, artigos magistrais, mas, infelizmente, na sua maioria, dispersos por folhetos, relatórios e publicações periódicas.

PARTE I

Do Império Colonial Português

CAPÍTULO I

Sistemas de política colonial

25 — Princípios gerais

Vamos abordar o estudo da organização política e administrativa do Império Colonial Português. Antes, porém, de estudar o sistema por que se ordenam as autoridades, o modo por que funcionam e se conjugam os serviços, é natural que ao nosso espírito interesse conhecer os princípios que a animam e a posição relativa que ocupam no nosso direito público a Metrópole e cada uma das colónias. Vejamos, portanto, primeiramente, quais são as formas por que se podem estabelecer relações políticas da Metrópole com as suas colónias, isto é, quais os tipos fundamentais de política colonial.

Costumam os colonialistas reduzir êsses tipos ou sistemas fundamentais a três : o da *sujeição,* o da *assimilação* e o da *autonomia.*

Não se pode considerar perfeita esta classificação, pois não abrange tôdas as formas possíveis de organização colonial. Freqüentes vezes se encontram elementos dos três sistemas, confundidos num sistema híbrido ; entre êles há zonas intermédias, de tons cambiantes, em que o doseamento dos elementos se verifica em proporções variáveis.

26 — Sujeição

a) Conceito

O primeiro sistema historicamente usado foi o da sujeição. Usámo-lo nós, os portugueses, embora sem uma rigidez absoluta, nos sé-

culos iniciais da nossa obra colonizadora, nos tempos em que predominava o princípio de que a posse das colónias se destinava, apenas, a enriquecer e prestigiar a metrópole. Assim, as *feitorias* tinham sòmente por fim drenar para o reino as riquezas dos continentes descobertos. Explorar o país ocupado em benefício dos ocupadores — eis a fórmula da sujeição, adoptada e praticada até ao século XIX por todos os povos nas suas empresas coloniais.

Nêste sistema as colónias não são elementos constitutivos de uma nação ou de um império, mas simplesmente objecto da actividade exploradora de um país civilizado, como se se tratasse de herdades ou quintas de que só interessa o rendimento.

Vejamos quais são as características do sistema político da sujeição.

b) Legislação

A legislação é imposta às colónias pela metrópole sem consulta prévia dos colonos e independentemente da consideração dos interêsses dêstes. Não há representação das colónias nos órgãos legislativos.

c) Govêrno e administração

O govêrno e a administração concentram-se ou nas mãos do Ministro das Colónias, ou na pessoa dos governadores, cujos poderes vastíssimos se exercem sem outra fiscalização que não seja a hierarquica ; não há conselhos locais ou instituïções de carácter electivo.

d) Organização financeira

A organização financeira é montada de modo que a metrópole regula exclusivamente as receitas e as despesas da colónia, tomando as necessárias precauções para que não só não tenha de subsidiar a colónia, mas ainda possa dela extrair consideráveis rendas.

e) Regime comercial

No regime comercial vigora o sistema, a que já fizemos referência, do Pacto Colonial. A colónia não pode vender os seus produtos directamente a estrangeiros e a metrópole é intermediário forçado. A navegação comercial é reservada ao pavilhão da metrópole, fechando-se os portos das colónias aos navios de outras nações. No território da colónia não há fábricas nem manufacturas — só a metrópole refina, transforma, adapta ao consumo os produtos coloniais.

27 — Assimilação

a) Conceito

Mas um outro sistema se praticou largamente no século XIX. Em vez de simples campos de exploração — fazendas, minas ou zonas de acção das feitorias — tomam-se as colónias como pedaços longínquos da pátria que, embora separadas do núcleo principal do território, se regem contudo pelas mesmas leis e princípios que dominam a política e a administração da metrópole.

Considerá-se, assim, a colónia como um prolongamento da metrópole, semelhante a uma província que qualquer acidente geográfico, em geral o mar, separasse das outras existentes no território continental : é uma *província Ultramarina*. Ora é, precisamente, nisto que consiste a *assimilação*.

Os portugueses tiveram desde sempre, como adiante veremos, tendência para pôr em prática esta política que, todavia, recebeu um considerável incremento quando, nos alvores do século XIX, se generalizaram os princípios racionalistas e humanitários da Revolução Francesa.

Partindo-se do princípio de que todos os homens nascem livres e iguais, era natural que o direito revolucionário tendesse a tornar extensivo às colónias as novas instituïções com que dotara os países da Europa.

Daí provém o facto de, nas colónias pertencentes às nações européas onde se fez sentir a Revolução, ter o sistema assimilador sido o preferido durante o século XIX.

Vejamos que conseqüências decorrem da assimilação.

b) Legislação

A legislação é a mesma para tôdas as partes do território metropolitano ou ultramarino, quere dizer, as leis elaboradas para o continente aplicam-se às colónias, às vezes, até sem necessidade de declaração especial. Por outro lado, as colónias elegem representantes aos parlamentos metropolitanos, exactamente como as diversas circunscrições eleitorais do continente.

c) Govêrno e administração

O govêrno e a administração são também de tipo idêntico : a divisão administrativa da metrópole aplica-se às colónias assim como os magistrados e os corpos administrativos têm as mesmas atribuïções e designações da metrópole. A tendência da assimilação é para distribuir os negócios administrativos pelos vários ministérios, não

admitindo um Ministério das Colónias. A situação dos colonos é, enfim, a mesma dos cidadãos da metrópole e, quanto aos indígenas, o sistema tende a erguê-los ao nível dos civilizados, exterminando-os ou isolando-os se resistem a êsse esfôrço dignificador.

d) Organização financeira

A organização financeira é ainda a mesma da metrópole. Como no nosso sistema administrativo, também nas colónias os serviços públicos se dividem em dois grupos : os que pertencem ao Estado e os que a Província toma sôbre si. O Estado efectua as despesas de interêsse geral e arrecada uma parte dos impostos, em geral idênticos aos da Metrópole, para lhes fazer face. A Província ultramarina elabora o orçamento próprio e com a parte restante das receitas faz face às despesas de interêsse particular, como sucede com os distritos ou os concelhos no continente.

e) Regime comercial

Finalmente, o regime comercial caracteriza-se por não haver diferença entre metrópole e colónias, isto é, os produtos da metrópole entram livremente nas colónias e vice-versa, ao passo que os produtos estrangeiros pagam nas alfândegas coloniais os mesmos direitos a que estão sujeitos nas alfândegas metropolitanas — há só uma pauta aduaneira.

28 — Autonomia

a) Conceito

No sistema da autonomia, a metrópole considera-se simples tutora ou educadora da colónia : guiou-lhe os primeiros passos, encaminhou-a para a civilização e logo que a vê apta a seguir por si no Mundo, emancipa-a, progressivamente, concedendo-lhe hoje uma larga descentralização administrativa, dando-lhe àmanhã plena competência legislativa, retirando pouco a pouco os seus funcionários, até a deixar presa à unidade imperial por ténues laços voluntàriamente por ela aceites. É êste, por exemplo, o caso dos Domínios britânicos.

Na autonomia encontramos as características seguintes :

b) Legislação

A legislação é elaborada por um Parlamento local e inteiramente, ou quási, independente da legislação e do poder legislativo da metrópole. A metrópole só se reserva o simples direito de *veto* às leis.

c) Govêrno e administração

O govêrno e a administração pertencem à própria colónia : esta «organiza-se como entende e segue a política que lhe convém». Os funcionários são funcionários da colónia, as autoridades não dependem, ou só fracamente dependem do govêrno da metrópole. O governador é um simples Chefe de Estado constitucional, irresponsável perante o Parlamento local e escolhendo um govêrno de harmonia com as indicações da política interna da colónia. A colónia tem exército próprio e até às vezes marinha privativa. Os habitantes da colónia são nela, em face das suas leis, verdadeiros cidadãos. A situação dos indígenas é respeitada, assim como os seus usos, costumes e instituïções próprias.

d) Organização financeira

A organização financeira é igualmente privativa da colónia, cujo Parlamento elabora o Orçamento, vota os impostos, cria serviços públicos, sem intervenção da metrópole : os dois sistemas financeiros nada têm que ver um com o outro e a colónia arrecada e emprega os seus saldos positivos e cobre conforme pode os saldos negativos, sem que a metrópole intervenha, a não ser como prestamista.

e) Regime comercial

O regime comercial acentua ainda esta separação das duas ordens políticas e administrativas, pois nenhuma situação privilegiada é concedida pela colónia à metrópole nem nas pautas aduaneiras, nem no tratamento da navegação. É a colónia que elabora as suas pautas e estabelece os direitos que convém à sua economia. Os géneros da metrópole são considerados estrangeiros, assim como os produtos da colónia pagam os direitos comuns nas Alfândegas da metrópole.

29 — Crítica dos sistemas

Vimos já as linhas gerais dos três sistemas clássicos de política colonial : a sujeição, a assimilação e a autonomia. Qual dêles será preferível ? Qual será mais útil ou mais frutuoso ?

Poderia fazer-se uma crítica a cada uma das fórmulas, desenvolvendo uma argumentação dialética em torno das vantagens e dos inconvenientes respectivos ; mas a verdade é que todos são bons e todos são maus, consoante a época em que os considerarmos e a colónia que os aplicarmos.

É um êrro pensar que em política existem fórmulas absolutas. Não há problema de administração e de govêrno que possa resolver-se in-

dependentemente de considerações de tempo e de espaço. Assim, o que para determinado país é óptimo, pode ser péssimo para outro vizinho; o que em certa época tem a sua razão de ser, é injustificável noutra.

O método que consista em fixar primeiramente um sistema ideal de política, segundo considerações de pura ordem especulativa, para depois procurar realizá-lo na prática — é, portanto, um método vicioso, cujos resultados hão-de forçosamente ser deficientes.

É necessário partir, antes, da realidade para os princípios, dos factos para os sistemas. A administração colonial inglesa oferece-nos um grande exemplo da aplicação dêste processo, porque não há um tipo jurídico de colónia inglesa ; há tantas variedades quantas exige a diferença de condições geográficas, étnicas, económicas, políticas dos diversos elementos do Império Britânico.

Assim, quando alguns colonialistas portugueses apresentam como sistema ideal de política colonial a autonomia concedida aos Domínios, esquecem que o Império Britânico não é composto só pelos Domínios autónomos e porventura hoje já independentes, mas ainda por cêrca de cincoenta unidades subordinadas ao govêrno de Londres (Colónias da Corôa, protectorados, estados protegidos, etc.) e ainda por um grupo de possessões, como Malta, a Rodésia do Sul e o Império das Índias, num estado administrativo intermédio entre as colónias da Corôa e os Domínios.

Vamos pois considerar, antes de mais nada, qual têm sido os sistemas seguidos na política colonial portuguesa, para, depois de analizada a experiência feita nas nossas colónias, podermos então expôr uma opinião.

30 — A política colonial portuguesa : primeira fase — Sujeição mitigada

Como todos os outros países, Portugal começou por praticar uma política de sujeição. A nossa expansão colonial coincide, de resto, com o regime da monarquia absoluta, de que a sujeição é lógica conseqüência.

Não se pense, todavia, encontrar nas nossas leis e instituïções aquele mesmo sistema que definimos sob o nome de *sujeição*. Os traços essenciais existem, mas pormenores importantíssimos lhe imprimem feição especial. Por isso dizemos : *sujeição mitigada*.

Esta primeira fase da nossa política colonial apresenta as características seguintes :

a) Legislação

O rei legislava para as colónias sem as consultar, é certo, impondo a sua vontade soberana, como tambem acontecia em relação

à metrópole, mas, embora tivesse sempre em vista os interêsses de Portugal, não eram esquecidos inteiramente os da colónia, como o provam as leis protectoras dos índios no Brasil. Não havia, de resto, muitos outros interêsses particulares à colónia a atender. Nas colónias de povoação, inicialmente os colonos eram portugueses, poucos em número e sem terem criado ainda uma unidade bastante diferenciada da metrópole para exigir sistema de leis especial. A Corôa policiava e disciplinava as novas actividades e formas de relações que iam surgindo, o que era bastante. E no dia em que êsses interêsses assumiram suficiente autonomia para já não poderem estar sujeitos a uma legislação imposta pela metrópole — o conflito nasceu, como o demonstra a história da independência brasileira.

b) Govêrno e administração

Era ainda o rei quem concentrava todos os poderes do govêrno, administração e justiça sôbre as populações dos territórios ultramarinos. Em seu nome providenciavam os Governadores, significativamente designados na Índia e depois no Brasil *viso-reis* ou *vice-reis*. Investido da autoridade real e só perante ela responsável, o Governador era, assim, na colónia, uma personagem omnipotente e intangível. (1)

Mas ainda aqui deve observar-se que não era muito diferente a situação na própria metrópole onde — salvo no período que vai de D. João IV até meados do reinado de D. Pedro II — não se convocavam côrtes nem havia séria intervenção do povo no Govêrno central e local, porquanto os municípios estavam decadentes e os vereadores eram eleitos segundo as indicações dos magistrados régios. Ora nós transplantámos, sem mudança essencial, as instituïções municipais para as colónias e aí já vimos que, embora a eleição fôsse também falseada, as Câmaras desempenhavam todavia um papel importantíssimo, como únicas instituïções permanentes do govêrno e da administração. A existência do município nas colónias no século XVII e XVIII abre, pois, brecha no sistema de sujeição, quer por revelar o espírito assimilador que sempre influenciou os portugueses, quer por introduzir uma instituïção, apesar de tudo, de origem electiva na administração colonial.

Também em relação às raças indígenas temperámos a sujeição em que as mantinhamos com manifestações do nosso natural espírito assi-

(1) Recorde-se a frase do cronista Diogo do Couto, que dizia «os vice-reis — verdadeiros reis e deuses da Índia».

milador. Tinhamos a preocupação de dilatar a Fé — de espalhar a doutrina cristã entre os pagãos. (1)

Daí o termos como certo que a prática do catolicismo era bastante para civilizar e equiparar aos europeus o indígena convertido. (2).

Por outro lado, os portugueses nunca tiveram muitos escrúpulos em se aliar com elementos das raças indígenas. (3)

Ora daqui resultou a tendência para a assimilação, que se revelou sob a forma de acesso freqüente de mestiços e nativos aos cargos administrativos.

c) Organização financeira

A organização financeira, embora em princípio tendesse a fornecer à metrópole um rendimento que a compenssasse das despesas a fazer, nunca realizou, porém, êsse *desideratum* e assim Portugal pode orgulhar-se de desde sempre ter ocorrido às necessidades das colónias. Segundo refere o Visconde de Paiva Manso, na notável Introdução que abre a sua *Memória sôbre Lourenço Marques,* D. João de Castro, em carta ao rei D. João III, calculava em 1539 o subsídio anual com que a metrópole contribuía para cobrir o *déficit* da Fazenda da Índia em 50 a 60 mil cruzados, ou fôssem 20 a 24 contos do tempo. Em 1596 queixava-se Matias de Albuquerque de que eram insuficientes as receitas da Índia, acrescentando que o que lhe valia era o remédio do Reino ; e em 1629 dizia Miguel Leitão de Andrada que iam anualmente para a Índia 200 contos, o que nos obrigava a pedir de empréstimo. Deve acrescentar-se que a Índia tinha um Erário privativo e, conseqüentemente, uma organização financeira própria.

d) Regime comercial

Praticámos nas nossas possessões o pacto colonial, não tam seve-

---

(1) Lannoy, no seu citado livro *Histoire de l'Expansion Coloniale des Peuples Européens,* aponta êste facto, dizendo «menos ainda em Portugal que noutro qualquer país nessa época se concebia a civilização em separado da religião».

(2) O decreto de 25 de Junho de 1557 outorgou aos hindús católicos todos os direitos e privilégios dos habitantes de raça portuguesa e em 1582, Filipe II declarou-os capazes para serem admitidos com êstes, a todos os emprêgos públicos.

(3) Já Afonso de Albuquerque encorajava os casamentos de portugueses com mulheres índias. E' de notar também que em todas as nossas colónias existe grande número de *mulatos* e que o cruzamento dos índios do Brasil produziu os *mamelucos,* uns e outros com um papel importante na história da nossa colonização.

ramente, todavia que ainda aqui a sujeição se não possa dizer mitigada.

A doutrina do pacto resulta de numerosas e sucessivas leis e é ainda formulada pelo Marquês de Pombal, em 1776, nos seguintes e claros termos «Todo o mundo sabe que *as colónias ultramarinas havendo sido estabelecidas com o preciso objecto da utilidade da metrópole a que são pertencentes,* dali se derivam leis infalíveis e universalmente observadas na prática de tôdas as nações, quais sejam :

1.ª — que as mesmas colónias devem estar debaixo da imediata dependência e debaixo da imediata protecção de seus fundadores ;

2.ª — que o comércio e a agricultura delas devem ser exclusivos a favor dos mesmos fundadores.

3.ª — que os úteis provenientes da agricultura, comércio e navegação das mesmas colónias pertencem privativamente aos mesmos fundadores ;

4.ª — que nas mesmas colónias se não pode verificar aquela utilidade, que faz o essencial objecto dos reinos e estados que as estabeleceram desde que elas tenham o necessário para subsistir por si, sem dependência da metrópole a que pertencem ;

5.ª — que quando as ditas entretêm algum comércio com estrangeiros, tudo o que importa êsse comércio clandestino e essas mercadorias introduzidas é um verdadeiro furto que se faz à respectiva metrópole e é um furto punível pelas leis dos respectivos soberanos a quem tocam as sobreditas colónias ;

6.ª — que na certeza do referido, não atentam contra a liberdade do comércio as potências que o restrinjam, fazendo exclusivo nas referidas colónias o benefício dos seus próprios vassalos...». (1)

Repare-se contudo que se abriam freqüentes excepções no sentido de permitir a todos os estrangeiros o comércio com certa colónia, ou a certos estrangeiros o comércio em tôdas ou algumas colónias : D. Manuel admite os castelhanos em Marrocos e nas ilhas do Atlântico ; D. João III permite a todos os estrangeiros católicos comerciar nas costas do Brasil ; D. Sebastião abre aos ingleses os Açores e a Madeira e D. João IV concede aos holandeses e ingleses o freqüentarem os portos das nossas colónias, embora a concessão fôsse em breve revogada. Em todos os tempos foi permitida, ou por lei ou por simples prática, a permanência de estrangeiros nas nossas colónias.

Sabe-se enfim que o Pacto Colonial ameaça desaparecer das nossas instituïções coloniais a partir de 1808.

---

(1) Nota ao Marquês de Blosset — in Santarem, «Quadro Elementar...», tomo 8.º, págs. 151 a 155.

e) Conclusões

O sistema de sujeição, tal como nós o praticámos, era o que as ideas do tempo e as circunstâncias permitiam e aconselhavam. Não poderia ressurgir hoje em todos os seus elementos, o que não significa que se não encontrem sobrevivências em pleno século XX e às vezes com pretensões a novidade.

31 — A política colonial portuguesa : segunda fase — Assimilação centralizadora

A tendência assimiladora dos portugueses foi, depois, singularmente favorecida pelas doutrinas liberais que triunfaram entre nós em 1822, 1826 e 1833.

a) Legislação

Já sabemos que as constituïções monárquicas não distinguiam as colónias da metrópole. O território nacional era um só, o regime jurídico um só também. Quando a Constituïção de 1838 e o Acto Adicional de 1852 tiveram de se referir às colónias consideraram-nas «províncias ultramarinas». O poder legislativo pertencia uniformemente, tanto em relação à Metrópole como ao Ultramar, ao Parlamento. E o Acto Adicional de 1852 só permitia ao govêrno central ou aos govêrnos locais que legislassem a *título especial* e por delegação tácita das côrtes a quem tinham de prestar contas. As leis das colónias eram as da metrópole, raras vezes adaptadas e quando o eram, nem sempre bem. Assim, o Código Civil, elaborado em 1867 para regular as relações de uma Nação civilizada e secularmente consolidada nos seus hábitos, usos e leis, foi tornado extensivo às províncias ultramarinas, por decreto de 18 de Novembro de 1869, publicado por Rebelo da Silva ; e, embora no artigo 8.º, § 1.º dêsse decreto se ressalvassem os usos e costumes indígenas da Índia, Macau, Timor, Guiné e Moçambique em tudo o que se não opuzesse à moral ou à ordem pública e quando se tratasse de questões entre não civilizados, todavia não só esta ressalva não bastava, visto não estar suficientemente regulado o modo da sua observância nem codificadas as normas consuetudinárias a que se referia, como ainda logo no seguinte § 2.º emergia a tendência assimiladora pura ao estabelecer-se que «*nos casos em que as partes, às quais aproveitar a excepção do § 1.º optarem de comum acôrdo pela aplicação do Código Civil será êste aplicado*». O Código era, portanto, regra ; os usos e costumes indígenas seriam, no direito colonial excepção transitória.

Comentando esta extensão do Código Civil às colónias escrevia o dr. Albano de Magalhães : (1)

«O Código Civil, a Reforma Judiciária, o Código Penal, a própria Carta Constitucional e todas as leis eleitorais foram considerados como adequados remédios para os nossos domínios. Triste remédio tem sido e nem sequer serviu de panacêa, pois póde afirmar-se que agravou o mal. Inexequíveis foram e inexequíveis serão, porque só podem reformar os costumes a lógica do tempo, a paciência evangélica de missionários, a doçura de costumes, que nasce do hábito de trabalho, odiado por esses selvagens.»

E, alguns períodos depois, escreve :

«O Código Civil foi elaborado sem nem de leve se pensar nos nossos domínios ; como se pretende, pois, que ele ali se consolide ?

Um Código, baseado sôbre a mais rigorosa monogamia, instituïção à roda da qual, pode dizer-se, gira toda a família e todo o sistema daquele monumento legislativo, como pode adaptar-se a chinas e índios, onde a poligamía é quási uma instituïção religiosa, porque, se é verdade que a sua causa real está no temperamento e na libertinagem que os costumes aceitam, a sua razão e justificação é feita com a necessidade religiosa de ter filhos que realizem os *sacra* da família !

Não há adaptações possíveis em tais condições, como veremos. O Código Civil português, fundado na monogamia e considerando o *indivíduo* a unidade social, não pode adaptar-se a um povo polígamo e que concebe a família como a unidade social, para tirar toda a importância ao indivíduo isolado.»

Mas o mesmo êrro se praticou com outras leis, entre as quais citaremos também, pelos contrasensos a que deu lugar, o Código Penal.

Não faz sentido, realmente, que se aplique uma lei penal, elaborada segundo os critérios de moralidade e justiça de uma sociedade civilizada, a indígenas de mentalidade inteiramente diferente e cujos actos maléficos não têm tantas vezes o mesmo carácter denotador de temibilidade que revestiriam quando praticados por um europeu.

Mousinho de Albuquerque, no seu citado estudo àcêrca de *Moçambique,* (2), critica igualmente com aspereza êste regime de administração da justiça aos indígenas das colónias, apontando alguns exemplos, na verdade, concludentes.

b) Govêrno e administração

Mas a assimilação centralizadora assim revelada na legislação li-

---

(1) *Estudos Coloniais (I — Legislação Colonial),* de Albano de Magalhães, pags. 35 e 37.

(2) Pág. 182.

beral encontra-se ainda mais rigorosamente praticada no govêrno e na administração.

Sabe-se como em 1821 os negócios ultramarinos foram distribuídos pelas diversas secretarias de Estado, extinguindo-se o Ministério do Ultramar, anexo ao da Marinha, e afirmando-se assim a identidade de natureza dos negócios coloniais e metropolitanos.

Revogada esta medida, em 1823, a restauração liberal em 1834 novamente a poz em vigor, fazendo desaparecer o Conselho Ultramarino, de tantas e tam honrosas tradições.

Como conseqüência do critério dominante, as *Províncias* ultramarinas foram equiparadas às *Províncias* meropolitanas creadas pelo decreto de 16 de Maio de 1832 e à testa delas foram colocados *Prefeitos,* subordinados ao Ministro do Reino.

Tam violentamente contraditória aos factos era esta política que não tardou em ser atenuada : a assimilação centralizadora, persistindo ainda nas leis de 1835, que restauraram a Secretaria de Estado do Ultramar e substituiram os prefeitos por Governadores, e na Carta Orgânica de Vieira de Castro, de 1836, já, contudo, não era levada como até aí às derradeiras conseqüências lógicas.

Temo-nos repetidas vezes referido ao decreto de 1 de Dezembro de 1869 : foi êle a lei fundamental da administração ultramarina, durante algumas dezenas de anos. Interessa, por isso, analizá-lo.

Logo no relatório que o precede se vê como no espírito de Rebêlo da Silva predominavam as ideas assimiladoras. O problema administrativo ultramarino é pôsto nos termos em que o poderia ser outro qualquer referente à metrópole. Trata-se de descentralizar um pouco mais, de chamar a participar no govêrno a iniciativa local — nada mais. De resto, «na esfera política as nossas possessões, representadas em côrtes não têm que invejar às colónias favorecidas das outras nações. Na legislação civil e penal acompanham os progressos da metrópole». Eis o que se escreveu no relatório com orgulhosa sinceridade.

A crítica do decreto de 1869 está feita por Mousinho. Depois de enumerar as atribuïções que êle confere aos Governadores e de transcrever o art. 15.º, em que se restringe a faculdade de legislar nos casos urgentes, escreve o grande colonial :

«Os mais ignorantes sabem que a população europea nas nossas colónias é pequeníssima, que a indígena é, na sua imensa maioria selvagem e, apesar dêsse facto ser tam conhecido, dão-se poderes aos governadores gerais, atribuem-se-lhes funções iguais às dos governadores civis das ilhas adjacentes, da Madeira e dos Açores». (1)

(1) Ob. cit. pág. 173.

E mais adiante Mousinho concluía :

«Contra essa mania centralizadora e contra êsse espírito de simetria constitucional, que não distingue entre as mais diversas raças e os mais distantes estados de civilização, vão esbarrar todos os esforços e quebrar-se tôdas as energias.» (1)

Sabe-se, de resto, que o decreto de 1869 se limitava a estabelecer algumas modificações no regime do Código Administrativo de 1842, que já em vigor em algumas colónias, passava desde então a está-lo em tôdas.

Províncias ultramarinas, Governadores com atribuïções de governadores civis, as províncias divididas em distritos e estas em concelhos, juntas gerais e tribunais administrativos moldados sobre os da metrópole, admnistradores de concelhos e câmaras municipais — eis o quadro que nos oferece a administração colonial no século XIX.

E, está claro que gozando os governadores de tam reduzidos poderes e imperando ideas de tam estreme assimilação, a centralização se fazia sentir chamando o ministro a si a resolução de todos os assuntos de maior importância e intervindo a cada passo na vida interna das colónias.

c) Organização financeira

Não foi aqui tão longe como poderia ter ido a assimilação. Assim :

a) Nunca reünimos num mesmo *orçamento* geral as receitas e as despesas do continente e das colónias, recolhendo num cofre comum todos os rendimentos e fazendo saír dêle a massa das despesas sem responsabilidade distinta para cada uma das partes do território. O que tivemos a partir de 1852 foi *dois orçamentos,* um o orçamento geral do Estado e outro o orçamento ultramarino, em que se englobavam tôdas as colónias amalgamando os saldos de umas com os *deficits* das outras, e originando assim um único saldo final, positivo ou negativo, que neste último caso a metrópole cobria.

b) No que diz respeito ao regime tributário também não estabelecemos integralmente nas colónias o da metrópole, ao contrário do que fizeram outros países. (2)

Mas por outro lado :

a) Não reconhecíamos a *personalidade moral* da colónia e um património privativo dela:—havia bens da Nação, havia o domínio do

(1) Ob. cit. pág. 175.

(2) Note-se, todavia, que dizemos que não foi extensivo «integralmente», porque na verdade, lá vamos encontrar nas colónias as mesmas contribuïções predial, industrial, sêlo, etc., da metrópole, embora modificadas aqui e ali.

Estado e a Fazenda pública — não havia os bens da colónia, o domínio da colónia, a Fazenda da colónia ;

b) Como já se disse, confundiam-se as finanças das diversas províncias de modo que os saldos de umas iam suprir *déficits* das outras; os orçamentos das colónias eram aprovados na metrópole com tamanho desconhecimento das suas condições que em regra se não cumpriam ;

c) De uma maneira geral a metrópole *dava* consideráveis quantias às colónias, sem delas se constituir crèdora ; raramente a título de *empréstimo* e isto porque se não consideravam distintos os Erários ;

d) No que diz respeito à administração financeira deve notar-se que, enquanto persistiram as *juntas de Fazenda*, herdadas da monarquia absoluta e presididas pelo governador, as colónias gozavam de uma certa descentralização. Mas a partir de 1888 ainda aqui se tende para a assimilação e para a centralização: aplicaram-se ao Ultramar os preceitos dos Regulamentos Geral da Contabilidade Pública, de 31 de Agosto de 1881, e o da Fazenda Pública de 4 de Janeiro de 1870, — um e outro inaplicáveis como afirmava Mousinho com a sua autoridade. Tôda a contabilidade das colónias era centralizada na Direcção Geral da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças ; as contas dos exactores coloniais eram julgadas no Tribunal de Contas em Lisboa ; enfim, em cada colónia creava-se uma *Repartição de Fazenda Provincial*, dirigida por um *inspector de Fazenda*, directamente subordinado ao ministro.

O regime do *decreto de 20 de Dezembro de 1888* era, pois, a negação da especialidade da legislação colonial e consagrava um sistema duramente centralizador, visto ir até subtrair a administração financeira à competência do governador. Em 1889 aprovou-se o primeiro regulamento da fazenda e contabilidade pública para as colónias, moldado nos da metrópole e que mais acentuava ainda o regime centralizador do decreto de 88, como mais o acentuou o *decreto de 14 de Setembro de 1900*.

d) Regime comercial

A assimilação surge-nos aqui com a portaria de 18 de Abril de 1838, mandando pôr em vigor nas colónias a Pauta Geral das Alfândegas do reino, de 1837, com as modificações exigidas pelas circunstâncias de cada província : e êsse foi o sistema durante muito tempo usado. Por meados do século começam a aparecer as pautas privativas de cada colónia, estabelecendo-se um diferencial de direitos a favor das mercadorias importadas de Portugal ; o que representa um resto do Pacto Colonial, uma reminiscência da sujeição. Em 1892, a seguir à publicação das pautas proteccionistas da metrópole, decreta-

ram-se as pautas coloniais correspondentes, em que a tributação aduaneira dos diversos géneros produzidos ou consumidos nas colónias se regula consoante o interêsse da indústria nacional, que se pretendia desenvolver. Podemos, portanto, dizer que, *grosso modo*, a assimilação na forma de *união aduaneira* foi cedendo o passo à sujeição, embora sem ressuscitar o pacto colonial.

32 — A política colonial portuguesa : terceira fase — Assimilação descentralizadora

A assimilação não é forçosamente centralizadora, embora a centralização seja sua conseqüência natural. Mas dentro de uma nação pode praticar-se uma política descentralizadora que atenda às diferenças entre as várias regiões ; pode o govêrno desconcentrar os seus poderes, alargando as atribuïções das autoridades locais. Ora foi que sucedeu nos fins do século XIX e princípios do actual.

a) Instituïção dos Comissários Régios (1896)

O facto primeiro desta nova tendência política foi a creação dos *Comissários Régios*.

Em 1896 o govêrno nomeou para Angola, Moçambique e Estado da Índia governadores gerais, com tôdas as faculdades e atribuïções que pertenciam ao Poder Executivo na metrópole.

A providência não escapava à orientação de assimilação, visto os Comissários régios não serem mais do que outros tantos Ministros da Marinha e do Ultramar, de competência restrita à colónia onde eram enviados. Mas o facto representava todavia um notável progresso, porque, com êsses largos poderes conferidos aos governadores, se evitava o constante recurso a um Ministro que, no Terreiro do Paço, sem conhecer às vezes até de nome, as colónias, tinha de atender às mais miúdas necessidades de cada possessão e ainda por cima aos negócios da Marinha e às sessões parlamentares. O expediente acumulava-se, tôda a administração colonial se atrazava e confundia e as contradições e os êrros sucediam-se, desgostando os mais competentes e zelosos governadores ultramarinos.

A principal e mais preciosa atribuïção dos Comissários Régios era a de publicarem *decretos*, podendo revogar e substituir as medidas anteriormente adoptadas pelo govêrno da metrópole, e legislar especialmente para a colónia sôbre matérias ainda não reguladas ou deficientemente tratadas.

Mas a mentalidade centralizadora não via com bons olhos êste alargamento das faculdades dos governadores. Embora Moçambique tivesse sofrido um notável impulso sob o govêrno dos dois Comissá-

rios Régios António Ennes e Mousinho de Albuquerque, o Terreiro do Paço reagiu e o ciúme do Poder Central manifestou-se pelo *decreto de 7 de Junho de 1898*, segundo o qual a competência especial dos Comissários Régios era restrita «à solução dos negócios das respectivas províncias que dependem única e exclusivamente de despacho, nos termos ordinários, do Ministro da Marinha e do Ultramar». Dos despachos que nestes termos proferissem, haviam ainda a Comissários de dar conta imediata ao govêrno.

Perante êste cerceamento de atribuïções, Mousinho demitiu-se e o regime dos Comissários Régios acabou.

b) Reorganização da Província de Moçambique (1907)

Segunda manifestação da tendência descentralizadora se deve considerar a reorganização administrativa da província de Moçambique, aprovada por decreto de 23 de Maio de 1907 e notável obra do Ministro do Ultramar de então, Ayres de Ornelas, que fôra chefe de Estado Maior de Mousinho e seu companheiro e amigo.

Aí se esboça já uma orientação autonomista: mas, de resto, entre a assimilação descentralizadora e a autonomia imperfeita ou mesmo rudimentar, as fronteiras são já vacilantes.

Segundo no relatório do decreto se confessa, de resto, o modêlo seguido nêle não foi o da autonomia inglesa mas o da assimilação francesa: «...fomos levados a ir buscar o modêlo da organização proposta ao tipo francês e não ao que vigora nas colónias britânicas : são por demais marcadas as diferenças nas nossas raças, nos nossos usos e costumes, nos princípios até em que assenta a legislação para que uma tam profunda mudança de meio não influísse perniciosamente, a nosso ver, numa organização nova. Outro tanto não sucede com a França, com a qual temos profundas semelhanças e analogias na legislação. O modêlo francês, modificado no meio português foi o que quizemos definir».

Nêsse decreto ao governador geral eram atribuídas normalmente as faculdades de Poder Executivo e as do Legislativo, permitidas pela Carta. Criou-se o Conselho do Govêrno, em substituïção da Junta Geral de Província. E, seguindo a orientação de Ennes, modificou-se o regime municipal de harmonia com as condições do meio, distinguindo os *concelhos*, as *circunscrições civis* e as *capitanias mores*, na administração local. Ficava *provisòriamente* em vigor na colónia o Código Administrativo de 1896, na parte exequível, devendo o governador mandar proceder à coordenação dum Código especial para Moçambique e adaptado òs suas necessidades ; assim como se ordenava a codificação dos usos e costumes indígenas para constituirem a lei reguladora dos actos, contratos e demandas dos indígenas, desde que não

ofendessem os direitos de soberania ou não repugnassem aos princípios de humanidade. (1)

Como se vê, pois, o decreto de 1907 abriu largos horizontes na administração colonial, nêle se encontrando os progressivos princípios que depois foram desenvolvidos na legislação promulgada de 1914 em diante. Deve notar-se ainda que em matéria financeira, o decreto era também descentralizador, tendo nesta parte sido logo revogado em 1908 para se voltar ao primitivo regime do decreto de 1888.

33 — A política colonial portuguesa : quarta fase — Autonomia imperfeita

Como sistema de política colonial a autonomia pode ser *perfeita* ou *imperfeita*. A autonomia perfeita corresponde ao tipo ideal que definimos, é o *self-governement* dos domínios ingleses na fase colonial, visto que hoje, gozando de personalidade internacional, são verdadeiros Estados federados no Império britânico.

A autonomia imperfeita existe sempre que, tendo-se reconhecido nas colónias uma acentuada diferenciação social, a metrópole passa a considerá-las, política e econòmicamente, distintas, atribuindo-lhes, portanto, certa iniciativa e liberdade de administração, embora se mantenha a tutela do govêrno central ou, para falarmos mais pròpriamente, a *sujeição*, que, como bem notava Eduardo da Costa é da própria essência do fenómeno colonial.

Na autonomia imperfeita, tal como tem sido praticada por Portugal, podemos distinguir três formas, correspondentes e outros tantos regimes legislativos :

a) o regime das leis n.os 277 e 278, de 15 de Agosto de 1914

b) o regime das leis n.os 1005 e 1022 e dec. 7008, todos de 1920

c) o regime do Acto Colonial e da Carta Orgânica do Império Colonial Português (1930-1933).

Por comodidade de expressão designá-los-emos por *regime de 1914*, *regime de 1920* e *regime do Acto Colonial*.

A) Regime de 1914

A reacção contra a assimilação produzira a tendência descentralizadora que notámos e penetrava, dia a dia, mais na mentalidade portuguesa e na legislação.

O relatório de António Ennes, o estudo admirável e decisivo de Mousinho, o esfôrço construtivo de Eduardo da Costa, foram indis-

(1) Decreto de 23 de Maio de 1907, arts. 130.º e 134.º.

cutivelmente as bases sôbre que assentava a formação cultural de gerações de colonialistas que se sucedem a partir de 1900.

A reorganização de Moçambique, decretada em 1907 por Ayres de Ornelas, representa o primeiro passo dado no caminho da realização das ideas novas. Tratava-se, contudo, de uma tentativa isolada, restrita a uma só colónia, e sem que estivessem ainda assentes os fundamentos de uma obra de conjunto que oferecesse garantias de duração. Outros ministros se sucederam, que impediram que fôsse por diante o trabalho iniciado : e a reorganização administrativa de Moçambique, se ficou como notável afirmação de experiência e estudo, não teve na ordem prática as conseqüências que fôra lícito esperar.

Assim chegamos à proclamação do regime rèpublicano, em 1910. Os primeiros tempos da Rèpública não se assinalam por qualquer transformação notável nos nossos métodos de administração colonial. As tendências doutrinárias dos novos governantes eram, todavia, nìtidamente favoráveis à autonomia e o projecto de organização administrativa de Angola elaborado por uma comissão nomeada pauco depois do advento do regime é já francamente no sentido de dotar a colónia com uma larga liberdade de acção.

Em 1911 criou-se o ministério das Colónias, separando-o do da Marinha e significando com a mudança do nome, a mudança de orientação. A Constituïção, porém, limitava-se a consagrar o princípio da especialidade das leis coloniais (1) determinando que o primeiro Congresso da Rèpública elaborasse as «leis orgânicas das províncias ultramarinas» (2).

Só em 1914 se encontra, pois, definida com clareza e transcrita em lei, a orientação rèpublicana da política colonial — a orientação que representa a seqüência lógica do movimento doutrinário e legislativo atrás esboçado.

Vejamos o regime estabelecido nas leis de 1914, depois alteradas em Maio de 1916.

O pensamento central destas leis vem expresso logo no art. 1.º da que tem o n.º 277: «as colónias portuguesas constituem *organismos administrativos autónomos, sob a superintendência e fiscalização da Metrópole...*».

Há pois *autonomia administrativa na dependência política* que vamos encontrar realizada na forma que adiante veremos, na *legislação,* no *govêrno* e *administração,* na *organização financeira* e no *regime comercial.*

---

(1) Constituïção de 1911, art. 67.º.
(2) Idem, art. 85.º alínea c).

a) Legislação

Como vimos, a Constituïção de 1911 não conferia expressamente aos govêrnos coloniais faculdades legislativas. Daí o abster-se prudentemente a lei de se referir a tais atribuïções, quando se ocupava da repartição de competências entre a metrópole e as colónias.

Em princípio a legislação era prerogativa da metrópole. O Congresso legislava sempre que o entendia conveniente (1) e o Poder Executivo publicava decretos «nos casos em que a Constituïção» o permitia e «sôbre os assuntos que excediam a competência dos govêrnos locais» (2).

A colónia participava da função legislativa *por informação* dos assuntos do seu interêsse, sôbre os quais o govêrno da metrópole houvesse de publicar decreto ou regulamento. (3)

Mas se depois formos ler a Base 14.ª aí encontramos que «compete ao governador, com o voto afirmativo do Conselho de Govêrno» exercer uma série de atribuïções que revestem verdadeiro carácter legislativo, as mais importantes das quais são as constantes do n.º 4.º :

«Regulamentar a execução das leis, decretos e mais diplomas emanados da metrópole, que disso careçam : *adoptar outras disposições de execução permanente, tendentes a melhorar a administração, valorizar os recursos do território, regular o exercício dos diversos ramos de actividade pública e promover o progresso material e moral da colónia, estatuir em geral sôbre todos os casos e assuntos que à colónia digam respeito*». Quere dizer que, sob a capa da faculdade regulamentária e empregando termos ambíguos se conferia aos governadores o poder de editar normas jurídicas, de crear direito, isto é, de *legislar* cominando sanções penais, cujo máximo a lei adiante fixava.

A base 19.ª enumerava as matérias subtraídas à competência legislativa do governador e a base 28.ª estabelecia quais as deliberações dos Conselhos do Govêrno que, para serem executórias, estavam sujeitas à sanção da metrópole.

Em resumo : o regime de 1914, quanto à legislação, caracterizava-se pela especialidade e pela repartição entre o Parlamento, o Govêrno da Metrópole e o Governador em Conselho do poder legislativo, resultando a competência dêste último de uma hábil e mesmo assim inconstitucional redacção. Além disso, as bases 16.ª e 17.ª estabeleciam o princípio de uma legislação exclusiva para os indígenas

---

(1) Base 1.ª, n.º 2.º.
(2) Base 1.ª, n.º 3.º.
(3) Base 2.ª.

cujo estatuto civil, político e criminal era esboçado na base 18.ª, segundo as bases mais racionais e justas.

b) Govêrno e administração

A frente da colónia, como agente representante do govêrno da metrópole e superior autoridade, tanto civil como militar, estava o *Governador*.

Depois dêle existia, como primeiro e principal órgão da administração o *Conselho de Govêrno*, constituído por habitantes da colónia, funcionários e não funcionários, êstes em número variável, consoante o desenvolvimento da colónia, e designados por eleição «de modo a obter-se uma representação, quanto possível exacta, dos diversos grupos ou profissões e dos interêsses predominantes da população ou da colónia» (1). O Conselho de Govêrno era presidido pelo Governador, funcionava ordinàriamente um ou dois períodos por ano e tinha competência consultiva e deliberativa, esta obrigatória e aquela apenas exercida segundo o critério do Governador.

Podia ser convocado extraordinàriamente, mas nas colónias onde essas convocações se tornassem de difícil efectivação existiria uma *Comissão Permanente*, que, nos intervalos das sessões ordinárias, exerceria a plenitude da competência do Conselho.

Generalizando-se o disposto em 1907 para Moçambique, reservava-se a forma perfeita do regime municipal, o *concelho*, para as povoações importantes pela aglomeração da população branca ou assimilada; as áreas administrativas já pacificadas mas quási exclusivamente habitadas por indígenas constituiam *circunscrições civis*; e as áreas não inteiramente pacificadas permaneciam em regime de ocupação militar, como *capitanias-mores ou comandos militares*. Os órgãos municipais : *câmaras, comissões municipais, juntas locais, edilidade* — podiam ser de nomeação, de eleição, parte de nomeação e parte de eleição.

c) Organização financeira

A administração financeira era objecto da lei n.º 278 e assentava no princípio fundamental de que «as províncias ultramarinas constituem entidades financeiras autónomas, sob a superintendência e fiscalização da Metrópole». Concedia-se-lhes, pois, *autonomia financeira*, com as características seguintes :

1.º — *Personalidade moral* da colónia com capacidade para

(1) Base 24.ª.

adquirir, contratar e estar em juízo em seu nome e sob a sua responsabilidade ;

2.º — *Património e domínio-próprios* de cada colónia ;

3.º — *Receitas privativas*, em regra criadas pelos próprios govêrnos coloniais, que estabelecem, alteram e suprimem os impostos e taxas nos respectivos territórios ;

4.º — *Fundo de reserva* constituído com os saldos de gerência ;

5.º — *Recurso ao crédito* de iniciativa da colónia, embora carecesse de aprovação da metrópole e realização de empréstimos cujos encargos, duração ou garantias pudessem comprometer interêsses políticos ;

6.º — *Orçamento privativo* de cada colónia, sem nenhuma ligação com os das outras, preparado pelos serviços administrativos da fazenda provincial, discutido e aprovado pelo respectivo Conselho de Govêrno e submetido, depois, a sanção do Poder Executivo na Metrópole ;

7.º — *Despesas Públicas* discriminadas, consoante dissessem respeito a interêsses gerais, pertencendo nêsse caso ao orçamento da Metrópole, ou importassem particularmnte à colónia, devendo então figurar no seu orçamento e sendo distribuídos por tôdas as colónias as despesas referentes a serviços comuns ;

8.º — *Ao governador* pertencia a administração superior da Fazenda Pública da Colónia, exercendo-a com a colaboração do Conselho de Govêrno e por intermédio dos funcionários seus subordinados. O governador ordenava as despesas, efectuava a transferência de verbas orçamentais e propunha a abertura de créditos especiais e extraordinários.

d) Regime comercial

Sendo os direitos aduaneiros uma forma de impôsto, o seu estabelecimento pertencia às próprias colónias, mas a base 23.ª da lei n.º 278 reservava um certo número de benefícios para o comércio com a metrópole nos termos seguintes :

1.º — Redução dos direitos aduaneiros de importação nas pautas das Colónias, para as mercadorias produzidas na metrópole ;

2.º — *Protecção à navegação sob a bandeira nacional* em princípio sob a forma de subsídio ;

3.º — *Diferencial de tributações da exportação* da colónia conforme fôsse para portos nacionais, a bordo de navios nacionais, ou para portos estrangeiros.

Cada colónia regulava a sua circulação monetária e fiduciária sob a dependência da aprovação da metrópole.

Eis os principais tópicos do regime legislativo de 1914, no qual fàcilmente se descortinam os traços da sujeição, contrabalançada por uma *autonomia rudimentar,* que se caracterizava pelo reconhecimento de que a colónia é uma entidade administrativa e financeiramente distinta da metrópole e das divisões territoriais desta, pela participação efectiva de um Conselho de habitantes da Colónia no govêrno e administração ; pela personalidade jurídica e separação do património, domínio e finanças da colónia, relativamente à metrópole.

Êste regime apresentava, porém, mais uma afirmação doutrinal, que um estádio de evolução administrativa, porquanto não *chegou a ser executado* nas diversas colónias apesar de em 1917 terem sido promulgadas as cartas orgânicas, como seu complemento indispensável.

B) Regime de 1920

Já sabemos que em 7 de Agosto de 1920 foi publicada a lei constitucional n.º 1.005, que substituiu o art. 67.º da Constituïção de 1911 e que introduziu algumas alterações profundas no regime então vigente. Para regular a sua execução veio depois a Lei n.º 1.022, de 20 de Agosto, que no seu art. 21.º mandava codificar num diploma único as leis orgânicas n.ºs 277 e 278, com as alterações introduzidas por leis posteriores e donde resultaram as Bases orgânicas aprovadas pelo decreto n.º 7.008, de 9 de Outubro.

Vejamos quais as novas características dêste regime que podemos considerar de *autonomia administrativa acentuada.*

a) Legislação

Aos govêrnos coloniais conferiram-se, nessa altura, *expressamente,* atribuïções legislativas extensas (1).

Essas atribuïções eram exercidas pelos Parlamentos rudimentares de cada colónia, os *Conselhos Legislativos,* os quais deviam também ser ouvidos sempre que o govêrno da Metrópole quizesse providenciar em matéria que afectasse directamente a administração da colónia.

Alguns *diplomas legislativos* dos govêrnos coloniais não eram executórios sem aprovação do Poder Executivo, os outros podiam entrar em vigor imediatamente, mas o govêrno da metrópole tinha a faculdade de os rejeitar, fazendo cessar a sua vigência.

---

(1) Todos os diplomas que não sendo reservados ao Parlamento, respeitavam a providências restritas a determinada colónia.

b) Govêrno e administração

O Governador era permanentemente assistido por um *Conselho Executivo* composto pelo mais graduado representante do Ministério Público na colónia, um membro não oficial e quatro chefes de serviço.

Os chefes de serviço eram os mais altos funcionários da administração da colónia, colocados à frente das *secretarias provinciais*, esboço das secretarias de Estado da Metrópole.

Quando o Poder Executivo o entendesse, podia delegar as suas atribuïções, tanto legislativas, como executivas, num *Alto-Comissário*, com honras de Ministro, o qual podia simultâneamente ser governador da Colónia.

O regime dos Altos-Comissários, aplicado desde logo às Colónias de Angola e Moçambique (1) deu lugar a que efectivamente se verificasse uma grande autonomia administrativa nas colónias. Basta dizer, por exemplo, que foi o Alto-Comissário de Angola quem promulgou, por decreto n.º 4 de 4 de Fevereiro de 1921, a Carta Orgânica da Colónia, nela se estabelecendo a representação dos nativos da Província por eleição, no Conselho Legislativo. (2)

Embora o Alto-Comissário fôsse um delegado do Govêrno da Metrópole e impuzesse, pois, os seus decretos em nome do Poder soberano que representava, não há dúvida que, pela sua residência na própria colónia e colaboração com os elementos locais, pela auscultação das necessidades da Província e pela própria razão de ser do cargo, era inclinado a identificar-se com os interêsses da Colónia e a promover o seu desenvolvimento, como chefe duma sociedade política em evolução.

Há quem entenda que foi talvez prematura a instituïção e que foram talvez excessivas, em número e em valor, relativamente à época e possibilidades das colónias, as iniciativas tomadas pelos Altos-Comissários. Faltou talvez um pouco de temperança no sonho indubitavelmente grandioso de um rápido progresso, conseguido pelo fomento e graças ao crédito.

O caso é que o decreto com fôrça de lei n.º 12.421, de 2 de Outubro de 1926, aprovando as novas Bases Orgânicas de Administração Colonial, tornou variáveis a arbítrio do govêrno as atribuïções dos Altos-Comissários, mais ou menos extensas, consoante em cada momento se julgasse conveniente e necessário deixando pois de ser os depositários da competência *total* do Poder Executivo na Colónia.

---

(1) Decretos n.º 6864, de 31 de Agosto, e n.º 7051, de 22 de Outubro de 1920.

(2) Decreto citado, art. 39.º, alínea d).

C) Regime do Acto Colonial

As bases orgânicas de 1926 e 1928 (1) devem considerar-se simples fórmulas transitórias, que não modificaram profundamente os princípios fundamentais das anteriores. Os Conselhos Legislativo e Executivo foram substituídos novamente pelos *Conselhos de Govêrno*, com *secções permanentes* e precisou-se melhor qual a competência dos vários órgãos de govêrno central e local. Chegamos assim ao Acto Colonial, completado pela Carta Orgânica do Império Colonial Português, e que contem o regime vigente, o qual se pode chamar de ***autonomia temperada.***

Vejamos as suas características fundamentais :

1.º — *Afirmação da unidade e solidariedade imperial* pela proclamação do princípio de que Portugal é uma nação composta de diversos membros, étnica, económica, e administrativamente diferenciados entre si, mas com fins e interêsses comuns, tanto na ordem material como na ordem espiritual. E' nêste sentido que se emprega o termo «império», que entre nós nunca significou um regime político monárquico, e que na acepção romana exprime apenas «um Estado composto de elementos complexos, um dos quais domina os outros.» Assim poderiamos dizer como Barthélemy e Duez afirmam em relação à França (2) que *Portugal é uma República imperial :*

2.º — *Especialidade da legislação colonial,* normalmente da competência do Ministro das Colónias e dos Governadores, em conselho de govêrno, sob a fiscalização da metrópole ;

3.º — *Governadores nas colónias com extensos poderes,* únicamente responsáveis perante o Ministro e assistidos de Conselhos de Govêrno com atribuïções só *consultivas ;*

4.º — *Assídua intervenção tutelar do Ministro das Colónias nos negócios locais,* orientando, superintendendo e fiscalizando a respectiva administração ;

5.º — *Autonomia financeira* condicionada pela fiscalização do Ministro das Colónias e por um regime apertado, legal e regulamentar ;

6.º — *Organização económica estreitamente subordinada ao princípio da unidade nacional,* em que se integra todo o império, preve-

---

(1) Como vimos, ao estudarmos as leis orgânicas da nossa administração colonial, em 24 de Março de 1928, foi publicado o decreto-lei n.º 15.241, que alterou e modificou algumas das bases orgânicas, publicando-as novamente em conjunto.

(2) *Traité de Droit Constitutionel,* 1933, pág. 283.

nindo-se a desnacionalização e estabelecendo-se os benefícios pautais e o privilégio da navegação nacional ;

7.º — *Regime jurídico especial para os indígenas ;*

8.º — *Graduação da descentralização* consoante o grau de desenvolvimento das colónias, repartidas em 2 grupos : o das colónias de govêrno geral e o das colónias de govêrno de colónia.

34 — A política colonial portuguêsa : conclusões

O regime actual difere profundamente, no seu espírito e sistema, do regime de assimilação, mesmo na forma descentralizada.

Na assimilação consideram-se apenas províncias, metropolitanas ou ultramarinas, da mesma nação e salva a maior ou menor descentralização do poder ; o critério dominante é o da *uniformidade na diversidade.*

Na autonomia temperada, ao contrário, encontra-se um conjunto ou associação de países, cujas características especiais a legislação e a administração respeitam, e que a metrópole conduz, no caminho de um progressivo desenvolvimento, sob o signo de um comum ideal colectivo, suprindo as insuficiências de uma organização social rudimentar, e da incipiente educação política. Procura-se realizar a *unidade na complexidade.*

A assimilação violenta as diferenças procurando impôr um padrão : o sistema imperial da autonomia mitigada reconhece essas diferenças e apenas busca integrá-las num plano superior de harmonia política e de comunhão espiritual.

E' um regime perfeito ? No govêrno dos povos não há regimes perfeitos há fórmulas *possíveis.* A experiência que acabámos de evocar, em breves quadros, mostra-nos com eloqüência que nem a assimilação rigorosa, nem a autonomia acentuada, quadravam às necessidades de progresso e às condições sociais das nossas colónias e a primeira menos que a segunda.

Durante quási todo o século XIX deixámo-nos adormecer ao som da evocação das glórias passadas e sem curarmos de adaptar os nossos métodos de administração colonial às circunstâncias dos tempos novos que se anunciavam, preferimos adoptar um modêlo feito, bem adequado à nossa imaginação latina e agradável pela sua fácil correcção dedutiva.

Quando o final do século e o início de outro nos fizeram acordar, reagimos primeiro com o ímpeto crítico que desperta o êrro evidente e começamos depois a tentear a fórmula exacta, consultando antigas reminiscências e a lição de alheias experiências. Daqui resulta a sucessão de sistemas de 1914 para cá.

O que vigora é considerado tam só um ponto de partida, pru-

dente, sensato, da evolução inevitável do regime jurídico das nossas colónias, algumas das quais como a Índia, Moçambique e Angola alcançaram já, ou estão prestes a alcançar um estádio particularmente delicado do seu crescimento social — ou pela vizinhança de uma fermentação político-social de grande poder expansivo como é o caso da Índia (já de resto tam assimilada) ou pelo seu estado de adiantamento e progresso económico, conjugado com a proximidade de países já formados, e êste é o caso de Moçambique, ou pelo seu destino de colónia de povoação branca e mestiça, como sucede em Angola.

Para cada um dêstes casos particulares é uma solução diferente que dentro de vinte ou trinta anos ha-de surgir no condicionalismo especial das necessidades que as ditam e dos meios de que pudermos dispôr.

Entretanto a unidade de govêrno, assegurada pelos largos poderes do Ministro das Colónias e dos Governadores seus delegados, só pode ser benéfica uma vez que nas relações do Poder Central com os govêrnos locais não se intrometa, com os seus velhos vícios, a rotina burocrática travando iniciativas e protelando resoluções.

CAPÍTULO II

Orgãos centrais do Império

35 — Preliminares

Nos termos do artigo 3.º do Acto Colonial «os domínios ultramarinos de Portugal denominam-se *colónias* e constituem o *Império Colonial Português*». A lei constitucional concebe, pois, o império como uma associação política de vários *membros*, consoante se exprime o artigo 6.º, a qual, como veremos, se divide depois administrativamente em oito colónias, descriminadas no artigo 1.º da Carta Orgânica.

A colónia é, pois, a um tempo, membro de uma associação política — o *Império Colonial Português* — e divisão administrativa dessa mesma unidade.

O território do Império Colonial é definido nos n.os 2.º a 5.º do artigo 1.º da Constituïção, como estabelece o artigo 3.º do Acto Colonial, e vem assim descrito no artigo 1.º da Carta Orgânica :

«O Império Colonial Português divide-se, para efeitos administrativos, nas oito colónias seguintes, que fazem parte integrante do território da Nação:

a) NA ÁFRICA :

1) *Cabo Verde*, que compreende todas as ilhas que formam o arquipélago do mesmo nome ;

2) *Guiné*, que abrange as regiões indicadas na Convenção luso-francesa de 12 de Maio de 1886 e fixadas por troca de notas diplomáticas, em 29 de Outubro e 4 de Novembro de 1904 e 6 e 12 de Julho de 1906 ;

3) *S. Tomé e Príncipe*, que é formada pelas ilhas de S. Tomé e do Príncipe, pelos ilheus adjacentes, incluindo as Pedras Tinhosas, e pelo forte de S. João Baptista de Ajudá ;

4) *Angola*, que abrange todos os territórios que actualmente lhe estão atribuídos, situados na África Austral Ocidental ;

5) *Moçambique*, que é constituída por todos os territórios portugueses situados na África Oriental.

b) NA ÁSIA :

6) *Estado da Índia*, que compreende os territórios de Goa com as ilhas de Angediva, S. Jorge e Morcegos, na costa de Malabar ; Damão, com os territórios de Dadará e Nagar Aveli, na costa do golfo de Cambaia ; e Diu, com os territórios continentais de Gogolá e Simbor, na costa do Guzerate ;

7) *Macau*, que é constituída por Macau e suas dependências, conforme o que fôr o direito de Portugal e o tratado com a China de 1887.

c) NA OCEANIA :

8) *Timor*, que abrange a parte oriental da ilha de Timor, o território de Ocusse-Ambeno, a ilha de Atauro (Pulo Cambing) e o ilheu de Jako (Pulo Jako), tendo por limites terrestres os designados na convenção luso-holandesa de 1 de Outubro de 1904 e na sentença arbitral de 25 de Junho de 1914.

§ 1.º O território sob a administração da Companhia de Moçambique faz parte integrante da colónia de Moçambique ; enquanto a administração da Companhia se mantiver, terá a organização que das leis especiais e dos contratos resultar ; cessando essa administração, será incluido numa província da colónia de Moçambique.

§ 2.º O Estado não aliena, por nenhum modo, qualquer parte dos territórios e direitos coloniais de Portugal, sem prejuízo da rectificação de fronteiras, quando aprovada pela Assembleia Nacional».

A capital do Império é em Lisboa, segundo o disposto no § único do artigo 88.º da Carta Orgânica. Aqui se encontram os órgãos cen-

trais do govêrno e administração dos nossos domínios ultramarinos.

Os princípios fundamentais da administração colonial portuguesa são :

1.º — *A solidariedade imperial :* todas as colónias são solidárias entre si e com a metrópole ; essa solidariedade abrange especialmente a obrigação de contribuir pela forma adequada para que sejam assegurados os fins de todos os seus membros e a integridade e defesa da Nação e deve inspirar toda a actividade espiritual, administrativa, financeira e económica das colónias, como se diz no artigo 6.º do Acto Colonial e nos artigos 85.º e 86.º da Carta Orgânica.

2.º — *Personalidade moral das Colónias :* As colónias são pessoas morais e como tal representam individualidades jurídicas, são susceptiveis de direitos e obrigações. É o que estabelece o artigo 37.º do Código Civil e o artigo 87.º da Carta Orgânica.

3.º — *Autonomia financeira :* As colónias têm autonomia financeira e

4.º — *Descentralização administrativa,* compatíveis com a Constituïção, o Acto Colonial, o seu estado de desenvolvimento e os seus recursos próprios, conforme o artigo 26.º do Acto Colonial e artigo 87.º da Carta Orgânica.

5.º — *Unidade política em cada colónia :* Em cada colónia mantém-se a unidade de govêrno e administração pela existência de uma só capital e de um só govêrno geral ou de colónia, directamente subordinado ao Ministro das Colónias.

Os órgãos do govêrno e administração das colónias portuguesas classificam-se em :

a) órgãos centrais do Império
b) órgãos centrais das colónias
c) órgãos locais.

Os órgãos centrais do Império podem ser :

activos
consultivos
contenciosos.

São órgãos *activos :*

o Presidente da República
a Assemblea Nacional
o Presidente do Conselho de Ministros
o Conselho de Ministros
o Ministro das Colónias.

São *órgãos consultivos :*

gerais : o Conselho Superior das Colónias
a Conferência dos Governadores coloniais
a Conferência Económica Imperial.
especiais : o Conselho das Pautas Ultramarinas
a Junta Central de Trabalho e Emigração

a Comissão de Cartografia
o Conselho Superior de Obras Públicas e Minas
o Conselho Superior de Disciplina das Colónias, etc.

São órgãos de administração *contenciosa* :
o Supremo Tribunal Administrativo
a Secção de Contencioso do Conselho Superior das Colónias.

36 — Presidente da República

Nos termos do artigo 72.° da Constituïção, o Chefe do Estado é o Presidente da República e constitui um dos órgãos da soberania da Nação. A sua competência é estabelecida no artigo 81.°. Assente que o Estado Português é um império composto de Metrópole e colónias, não pode haver dúvida de que o Presidente da República é um órgão superior do govêrno do Império Colonial.

37 — Assemblea Nacional

A competência especial da Assemblea Nacional em relação às colónias encontra-se expressa no Acto Colonial, no artigo 7.°, em que se estabelece que «o Estado não aliena, por nenhum modo, qualquer parte dos territórios e direitos coloniais de Portugal, sem prejuízo da rectificação de fronteiras, quando aprovada pela Assemblea Nacional»; no artigo 8.°, que torna indispensável a autorização daquele órgão do Estado para que qualquer govêrno estrangeiro adquira nas colónias terreno ou edifício destinado a instalar a sua representação consular ; e no artigo 27.°, que enumera, como sendo da competência exclusiva da Assemblea Nacional, «os diplomas que estabeleçam ou alterem a forma de govêrno das colónias», e os que «abrangerem a aprovação de tratados, convenções ou acordos com nações estrangeiras, autorização de empréstimos ou outros contratos que exijam caução ou garantias especiais e definição de competência do govêrno da metrópole e dos governos coloniais quanto à área e ao tempo das concessões de terrenos ou outras que envolvam exclusivo ou privilégio especial».

Finalmente, a Carta Orgânica, referindo nos n.os 1 e 2.° do seu artigo 4.° as atribuïções concedidas pelos citados artigos 7.°, 8.° e 27.° do Acto Colonial, como competência exclusiva da Assemblea Nacional, acrescenta no n.° 3.° «a definição dos limites dos territórios da nação», e lembra no seu § único que a elaboração das propostas a que se refere o artigo 27.° do Acto Colonial pertence ao Ministro das Colónias e que a sua apresentação à Assemblea deve ser feita nos termos do artigo 112.° da Constituïção, isto é, por intermédio do Presidente do Conselho.

38 — Presidente do Conselho de Ministros

A nossa Constituïção organizou o Poder Executivo por forma a dar predomínio no govêrno ao seu chefe.

O Presidente da República, que é irresponsável políticamente, nomeia o Presidente do Conselho de Ministros e êste escolhe depois os seus colaboradores.

Perante o Presidente da República só responde o Presidente do Conselho : os Ministros respondem perante o Presidente do Conselho e não são solidários.

Ha, portanto, uma verdadeira hierarquia, na qual a orientação superior da política é marcada pelo Presidente do Conselho e acatada pelos Ministros.

Daí resulta atribuir-se ao Presidente do Conselho uma competência distinta da que cabe ao govêrno.

Visto que, nos termos do artigo 107.º da Constituïção, o Presidente do Conselho responde perante o Presidente da República pela política geral do govêrno e *coordena e dirige a actividade de todos os Ministros,* cabe-lhe, em última análise, a orientação do política colonial, pela qual é responsável.

É também através dêle, conforme prescreve o artigo 112.º da Constituïção e ressalva o artigo 27.º do Acto Colonial, que, como vimos, o Ministro das Colónias exerce o seu direito de iniciativa legislativa na Assemblea Nacional.

39 — Conselho de Ministros

O Acto Colonial no seu artigo 9.º, § único, alíneas *b)* e *c),* estabelece a necessidade da prévia aprovação *do govêrno* para determinadas *concessões.* No artigo 7.º, n.º 2.º da Carta Orgânica interpretou-se esta expressão como significando o Conselho de Ministros.

Ao Conselho de Ministros se refere expressamente o Acto Colonial no artigo 10.º, n.º 1.º, exigindo a sua aprovação para certas concessões a estrangeiros.

Nos termos dos artigos 7.º, 19.º e 20.º § 2.º da Carta Orgânica, é também ao Conselho de Ministros que compete «a nomeação, recondução e exoneração, antes de terminado o período normal do seu mandato, sob proposta do Ministro das Colónias, dos governadores gerais e dos governadores de colónia».

40 — Ministro das Colónias

A autoridade central do govêrno e administração do Império por excelência, é, porém, o Ministro das Colónias.

As suas atribuïções são numerosas e de diversa natureza.

Classifica-as a Carta Orgânica em : *funções de caracter legislativo* e *funções de caracter executivo.*

A *competência legislativa* do Ministro das Colónias «exerce-se, em regra, salvo o caso de urgência, depois do voto consultivo do Conselho Superior das Colónias ou da Conferência dos Governadores Coloniais, *em relação a todas as matérias que representem interêsses superiores da política colonial portuguesa ou sejam comuns a mais de uma colónia,* edictando decretos e revogando diplomas em vigor», segundo dispõe o artigo 10.º da Carta Orgânica.

O § 1.º do mesmo artigo 10.º especifica as matérias da exclusiva competência legislativa do Ministro. Como já sabemos esta é a competência *normal,* pois, nos termos do § único do artigo 27.º do Acto Colonial e do artigo 5.º da Carta Orgânica, tem o Ministro uma competência legislativa *excepcional.*

As suas *funções executivas* vêm expressas no artigo 11.º da Carta Orgânica e dizem respeito :

a) — À manutenção da soberania nacional e do exacto cumprimento das leis no território do Império colonial português ;

b) à orientação, superintendência e fiscalização do govêrno e administração de cada colónia.

A lista das atribuïções que, de harmonia com estes princípios, competem em especial ao Ministro das Colónias abrange os 18 números do § 1.º do artigo 11.º da Carta Orgânica e devem acrescentar-se-lhe ainda outras aí não especificadas, embora contidas nos termos genéricos do n.º 18 como sejam :

— a divisão administrativa do território, segundo o disposto no artigo 5.º da Reforma Administrativa Ultramarina, e

— a exoneração de governadores gerais ou de colónia, a seu pedido, artigo 20.º, § 3.º, da Carta Orgânica.

41 — Conselho Superior das Colónias

O Conselho Superior das Colónias é, como se sabe, o herdeiro das tradições, e, em certo modo, das funções, do velho *Conselho Ultramarino,* criado em 1642 e já sucessor do *Conselho das Índias* filipino. Define-se mal como órgão consultivo. Êle é verdadeiro órgão legislativo quando o Ministro exerce a competência excepcional que lhe confere o § único do artigo 27.º do Acto Colonial (1) e é órgão

(1) *Acto Colonial,* artigo 27º, § único:

«Em caso de urgência extrema, o Ministro das Colónias, com voto afirmativo do Conselho Superior das Colónias, em sessão por êle presidida, poderá legislar sôbre as matérias a que se referem o n.º 1.º e as alíneas *a)* e *b)* do n.º 2.º do presente artigo, fora do período das sessões da Assemblea Nacional ou se esta não resolver o assunto no prazo de trinta dias a contar da apresentação da respectiva proposta de lei».

de jurisdição administrativa contenciosa. É, portanto, um corpo superior permanente de política e administração colonial.

Foi o Conselho Ultramarino, como já dissémos atrás, extinto em 1833 ; restaurou-o depois o decreto de 23 de Setembro de 1851 mas em 1868, desassete anos contados dia a dia sôbre a sua restauração, foi de novo suprimido e substituído pela *Junta Consultiva do Ultramar*, que, com êste nome, durou até *23 de Maio de 1911*, data em que apareceu o *Conselho Colonial*.

Em 13 de Agosto de 1926 o *decreto com fôrça de lei n.º 12.110*, referendado por João Belo, extinguiu o *Conselho Superior das Colónias*, depois reorganizado pelo *decreto com fôrça de lei n.º 16.108, de 5 de Novembro de 1928* e com *Regimento aprovado pelo decreto n.º 17.759, de 14 de Dezembro de 1929*.

A existência de um Conselho Superior das Colónias foi consagrada no § único do artigo 27.º do Acto Colonial : qualquer lei que o abolisse seria, pois, inconstitucional.

Nos termos do artigo 15.º da Carta Orgânica o Conselho Superior das Colónias é «o mais alto órgão permanente de consulta do Govêrno em matéria de política e administração coloniais». É pois uma espécie de Conselho de Estado para as colónias e não uma peça burocrática do Ministério das Colónias, embora lá funcione, conforme se verifica pela comparação dos n.os 1.º e 4.º da alínea *a)* do § único do artigo 3.º da Carta Orgânica.

O seu presidente é o Ministro, e vice-presidente o Secretário Geral do Ministério. (1)

Compõem-no *vogais natos*, funcionários superiores do Ministério, e *vogais de nomeação do Ministro*, ouvido o *Conselho de Ministros* : 2 antigos Governadores coloniais, 2 oficiais do exército e marinha, 1 médico, 1 engenheiro, 1 agrónomo, 2 especialistas em questões de política e trabalho indígena e em questões de política colonial internacional, 1 economista e 1 reresentante dos meios coloniais — ao todo 7 vogais natos e 11 de nomeação. (2)

A competência do Conselho consta do § único do artigo 15.º da Carta Orgânica e dos artigos 13.º e 14.º do decreto 16.108. (3)

---

(1) *Carta Orgânica*, artigo 15.º, e *decreto 16.108*, artigo 4.º.

(2) *Decreto 16.108*, artigo 3.º.

(3) *Carta Orgânica*, § único do artigo 15.º:

«São atribuïções do Conselho Superior das Colónias:

1.º Emitir parecer acêrca de todas as matérias de política e administração colonial sôbre que o Ministro das Colónias o mande ouvir;

2.º Dar consulta sôbre as propostas relativas às questões mencionadas no § 1.º do artigo 10.º da presente Carta Orgânica;

3.º Votar sôbre as matérias referidas no § único do artigo 27.º do Acto Colonial, nos termos dessa disposição e desta Carta Orgânica;

As respectivas atribuïções contenciosas competem, porém, a uma *secção especial do Contencioso administrativo* composta dos três vogais do Conselho Superior Judiciário das Colónias e mais dois magistrados para êsse fim nomeados.

42 — Conferência dos Governadores Coloniais

Em Junho e Julho de 1933 reuniu-se em Lisboa a primeira conferência dos Governadores Coloniais que, sob a presidência do Ministro das Colónias, estudou a posição e a solução de muitos problemas administrativos.

Não faltou quem quizesse ver nesta reunião a transplantação para Portugal das *Conferências Imperiais*, praticadas no Império Britânico desde 1887, embora só tenham êste nome a partir de 1907.

A observação não é, porém, exacta, pois as conferências coloniais que se realizaram de 1887 a 1907, assim como as conferências imperiais seguintes, tinham e têm uma característica que se não pode

---

4.º Funcionar como Tribunal Superior Administrativo, exercendo jurisdição para a resolução das questões contenciosas de administração colonial em todo o território do Império, nos termos legais».

5.º Exercer as mais funções que a lei lhe conferir».

Decreto 16.108, artigo 13.º:

«Art. 13.º Compete ao Conselho:

1.º Dar parecer sôbre os assuntos referidos no artigo 14.º;

2.º Consultar sôbre todos os assuntos de administração em que seja mandado ouvir pelo Ministro;

3.º Examinar os *Boletins Oficiais* das colónias, expondo ao Ministro, quando o julgar conveniente, o seu parecer sôbre quaisquer actos dos governos coloniais com que não concordar;

4.º Exercer, em relação às colónias, as funções de Tribunal Superior do Contencioso Administrativo, Fiscal e de Contas, nos termos das leis em vigor;

5.º Desempenhar todas as outras atribuïções que lhe forem incumbidas por lei.

Art. 14.º Compete também ao Conselho Superior das Colónias dar parecer sôbre:

1.º As alterações às leis orgânicas da administração colonial e às cartas orgânicas das colónias;

2.º Os diplomas legislativos coloniais da competência do Govêrno da metrópole;

3.º Os orçamentos coloniais;

4.º A procedência de queixas que possam determinar inquéritos ou sindicâncias contra magistrados administrativos superiores de nomeação do Govêrno da metrópole;

5.º As concessões de qualquer natureza da competência do Govêrno da metrópole, sua interpretação ou modificação;

6.º Quaisquer assuntos em que por lei seja expressamente exigido prévio parecer do Conselho».

esquecer : eram compostas de representantes de colónias autónomas, hoje dos Domínios.

Só participavam das Conferências coloniais britânicas os delegados das colónias dotadas de instituïções representativas, com govêrno responsável ; as actuais Conferências Imperiais reunem os primeiros Ministros dos Domínios, sob a presidência do Primeiro Ministro da Grã Bretanha, *primus inter pares*, conforme se não esquecem aqueles de acentuar. Ora, ao contrário, a nossa Conferência de Governadores Coloniais, é uma simples reunião de altos funcionários : não tem significado político ; é mero acto de administração, para tornar mais fácil a actuação do Ministro, para acelerar a resolução de certos problemas urgentes das Colónias e para uniformizar processos administrativos.

A Carta Orgânica veio tornar normais e regulares tais conferências.

Daqui em diante reunir-se-ão de 3 em 3 anos em Lisboa, durante um mês, «para a discussão dos assuntos que na ocasião mais interessem ao govêrno e à administração geral das colónias e seja vantajoso tratar em comum», como se diz no artigo 16.º da Carta Orgânica.

Na Conferência tomam parte os governadores e os directores gerais do ministério das Colónias, sob a presidência do Ministro. Os seus votos têm caracter consultivo e substituem para o efeito do exercício da competência legislativa do Ministro, a consulta do Conselho Superior das Colónias, conforme determina o § 6.º do artigo 16.º da Carta Orgânica.

43 — Conferência Económica Imperial

O artigo 17.º da Carta Orgânica instituiu as Conferências Económicas Imperiais, que devem reunir-se em Lisboa, de cinco em cinco anos, «para a discussão dos assuntos que mais interessem à vida económica do Império, sob o aspecto do estreitamento das relações entre cada uma das partes que o compõem e do desenvolvimento comercial, industrial e agrícola de cada colónia».

A constituïção e funcionamento da Conferência estão regulados nos cinco parágrafos do art. 17.º da Carta Orgânica. (1)

---

(1) *Carta Orgânica*, artigo 17.º:

«§ 1.º As conferências económicas do Império enviará cada colónia uma delegação nomeada pelo governador e composta de funcionários e colonos qualificados para tratarem dos assuntos que se houverem de discutir. Cada delegação será presidida por delegado especialmente nomeado pelo governador.

§ 2.º Cada conferência económica do Império terá seu programa rigo-

44 — Conselhos Técnicos do Ministério das Colónias

O § único do artigo 3.º da Carta Orgânica, ao enumerar os órgãos consultivos da administração colonial portuguesa, depois de se referir aos três que estudámos já, fala nos «conselhos técnicos, que funcionarem no Ministério das Colónias».

Vamos fazer referência apenas aos mais importantes dêsses conselhos.

a) Comissão de Cartografia

Esta comissão, criada por decreto de 19 de Abril de 1883, tem a seu cargo tudo o que respeita à importantíssima matéria de delimitação de fronteiras, levantamentos cartográficos, reconhecimentos geográficos, etc. A sua organização actual foi fixada pelo decreto-lei n.º 23.487 de 22 de Janeiro de 1934.

b) Conselho Superior de Obras Públicas e Minas

Como o seu nome indica consulta e superintende nos serviços de obras públicas e minas, segundo o que determina o artigo 94.º do decreto n.º 5.572, de 10 de Maio de 1919.

c) Junta Central de Trabalho e Emigração

A Junta Central de Trabalho e Emigração foi criada pelo artigo 14.º do decreto de 14 de Outubro de 1914 e tem a composição e competência designadas no artigo 307.º e seguintes do Código do Trabalho dos Indígenas, aprovado pelo decreto-lei n.º 16.199, de 6 de Dezembro de 1928.

d) Conselho das Pautas Ultramarinas

Criado pela primeira vez em 1898 e posterirmente extinto, foi

---

rosamente estabelecido, do qual as discussões não se poderão afastar. Êste programa será marcado pelo ministro das Colónias, sob proposta dos governadores, que prèviamente ouvirão os seus Conselhos de Govêrno.

§ 3.º As conferências económicas do Império serão presididas pelo ministro das Colónias ; terão um vice-presidente nomeado por êste.

§ 4.º As conferências terão sessões plenárias públicas e sessões de comissões e sub-comissões.

§ 5.º Cada conferência económica do Império será especialmente convocada por portaria do Ministério das Colónias, que estabelecerá a forma da sua constituïção e as condições de funcionamento».

A primeira conferência foi convocada no artigo 5.º da Lei de Introdução à Carta Orgânica, para 1935.

o Conselho de Pautas Ultramarinas de novo criado pelo decreto-lei n.º 22.998, de 29 de Agosto de 1933, onde se estabeleceu a sua composição e competência.

e) Conselho Superior de Disciplina das Colónias

A Reforma Administrativa Ultramarina criou nos seus artigos 274.º, 275.º e 276.º êste Conselho, que superintende no funcionalismo colonial.

45 — Ministério das Colónias

Todas as informações e todos os negócios relativos às nossas colónias são centralizados e estudados no Ministério das Colónias, cujos serviços devem transmitir também todas as ordens e despachos que a elas digam respeito.

A administração central do Império está, pois, estreitamente ligada a esta formação burocrática que em poucas palavras vamos descrever.

Escusado será recapitular o traço da sua história.

Anexada à Secretaria do Estado da Marinha, a Secretaria do Ultramar existiu, com os dois curtos lapsos de 1821-25 e de 1834-35, desde 1736 até 1911, ano em que, por lei de 23 de Agosto, se separaram dos da Marinha os serviços do Ultramar, para com estes constituir o Ministério das Colónias.

A organização de um Ministério das Colónias pode obedecer a dois critérios :

O da natureza dos negócios a tratar em cada divisão, isto é, segundo o critério da *repartição técnica ;* — e o da *especialização geográfica,* em que se arrumam os serviços relativos a cada colónia numa repartição própria.

Entre nós pode dizer-se que é o segundo critério o seguido, embora com atenuações. Na verdade admitem-se quatro direcções gerais, duas das quais são nitidamente obedientes a êsse critério — a Direcção Geral das Colónias do Oriente e a Direcção Geral das Colónias do Ocidente. Há uma Direcção Geral dos Serviços Centrais e a restante é a Direcção Geral Militar, que trata, não apenas de negócios de certas colónias, mas de todos os assuntos de caracter militar que se referem às colónias.

A Direcção Geral das Colónias do Ocidente tem duas repartições:

— A de Cabo Verde e Guiné, e

— a de Angola e S. Tomé.

A Direcção Geral das Colónias do Oriente compreende por sua vez as seguintes repartições :

— A de Moçambique, e

— a da Índia, Macau e Timor.

O critério da especialização geográfica era o que presidia à organização dos serviços dos antigos Conselhos da Fazenda e Ultramarino. Adoptou-o Joaquim José Falcão nas reformas da secção do Ultramar do Ministério da Marinha e do Ultramar, em 1843. Mas logo em 1859 se voltou ao critério da natureza dos negócios. (1)

CAPÍTULO III

Organização administrativa

46 — Divisão do território (2)

Conforme dispõe o artigo 1.º da Carta Orgânica, o Império Colonial Português divide-se, para efeitos administrativos, em *colónias*, que, segundo o estabelecido no artigo seguinte, podem ser de *govêrno geral* ou de *govêrno de colónia*.

As colónias dividem-se em *circunscrições* ou *concelhos*, que por sua vez se sub-dividem em *postos administrativos* e podem agrupar-se em *distritos*, em *províncias*, ou em *distritos e províncias*. É o que se encontra expresso no artigo 2.º da Reforma Administrativa Ultramarina.

As colónias divididas em províncias são sempre colónias de govêrno geral e as colónias divididas em distritos só por lei podem ser declaradas de govêrno geral.

Actualmente são colónias de govêrno geral divididas em províncias, Angola e Moçambique, e dividida em distritos o Estado da Índia, como se encontra disposto na Carta Orgânica, artigo 2.º; na lei de introdução à Reforma Administrativa, artigo 25.º, e na própria Reforma, artigo 3.º.

Como se vê o legislador considera na colónia, como elemento da divisão administrativa a circunscrição e o concelho.

Na Reforma Administrativa Ultramarina encontramos:

Art. 7.º Constituirão concelhos as áreas que assim forem classificadas em portaria, por abrangerem povoações com forte aglomeração de população civilizada, actividade mercantil ou industrial intensa e numerosos edifícios com boas condições de aspecto, duração e higiene.

§ 1.º As povoações cabeças de concelho terão a categoria de vilas ou de cidades.

---

(1) Como se anuncia para breve a reforma do Ministério, não vale a pena determo-nos aqui no estudo da sua organização actual.

(2) O assento desta matéria é a Carta Orgânica, nos seus artigos 1.º e 2.º, e a Reforma Administrativa Ultramarina, nos artigos 1.º a 11.º.

§ 2.º A lei administrativa local deverá prever a existência de três classes de concelhos, em harmonia com a importância que advier da coexistência dos elementos indicados.

§ 3.º Sempre que a extensão da aglomeração urbana o exija, as povoações concelhias podem ser, por portaria do governador, divididas em freguesias ; estas poderão ser agrupadas em bairros.

§ 4.º A parte não urbana dos concelhos poderá ser dividida em freguesias ou postos, conforme a exigência das necessidades locais.

E a seguir :

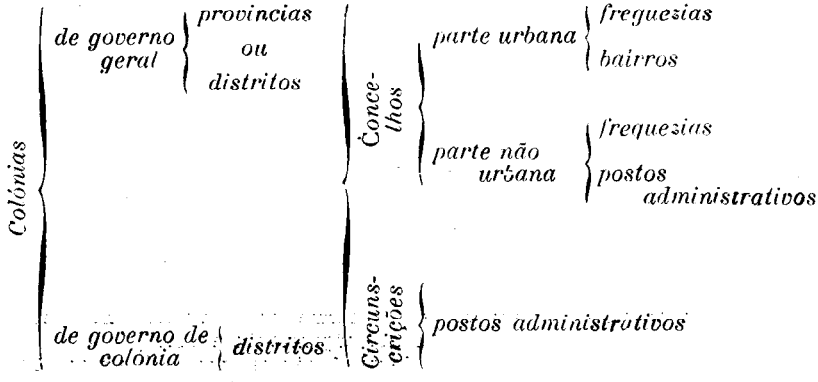
Art. 8.º As circunscrições estabelecer-se-ão nas regiões predominantemente habitadas por povos ainda não integralmente adaptados à civilização ou cultura portuguesas, em harmonia com os limites que lhes forem assinados.

§ único. Na fixação dêstes limites atender-se-á especialmente ao uso estabelecido, ao meio geofísico, à economia da região, à etnografia indígena e à facilidade de comunicações.

Art. 9.º As circunscrições poderão ser de três classes ; a classificação em classes será feita atendendo-se à sua população, riqueza, movimento comercial, desenvolvimento agrícola e impostos indígenas cobrados.

Art. 10.º As circunscrições serão divididas nos postos administrativos que a extensão dos territórios, a densidade e a distribuïção da população ou dos povoados indígenas, os núcleos de colonização europeia e as facilidades de comunicação exigirem.

Se partirmos em escala descendente da colónia para o seu mais pequeno núcleo administrativo teremos o seguinte esquema :



Em duas palavras vejamos a justificação desta divisão administrativa.

A distinção das colónias em colónia de govêrno geral e de govêrno de colónia obedece a razões de ordem administrativa e de caracter tradicional.

De *ordem administrativa*, porque nas colónias de govêrno geral é necessário, pela extensão e complexidade dos respectivos interêsses, aumentar a competência dos governadores e dar-lhes auxiliarese locais e de *caracter tradicional* em relação ao Estado da Índia, que, sendo hoje uma das colónias mais assimiladas à metrópole, conservou sempre as honras de *Estado* e o título de *governador geral*, dado inicialmente a Afonso de Albuquerque, para os seus governadores.

Dividem-se as colónias de grande extensão em província ou distritos onde existem *governos subalternos*.

Fàcilmente se compreende a razão de ser de tal divisão ao pensar-se que Angola tem um território equivalente a 14 vezes o de Portugal e Moçambique a 9 vezes. Em tam vasto domínio encontram-se diferentes raças, culturas e climas.

Mas o elemento fundamental da divisão administrativa das colónias são, segundo a Carta Orgânica, o concelho e a circunscrição. Como se sabe a nossa tendência assimiladora, talvez resultante de arreigado espírito nacionalista, levou-nos a instituir nos domínios descobertos e conquistados a fórmula municipal da metrópole : formava-se uma povoação e logo se lhe dava *foral* e elegia-se Câmara. Assim foram aparecendo os primeiros concelhos na Índia e no Brasil, e depois nas duas costas de África.

As povoações eram sempre no litoral. A ocupação do interior em África não era efectiva, mas apenas nominal, e a penetração fazia-se através de comerciantes, agricultores, missionários ou simples aventureiros, uma ou outra vez de embaixadas oficiais de caracter diplomático para visitar e presentear os régulos.

A Conferência de Berlim impôs a ocupação efectiva, e então, ao tentarmos fazer reconhecer e realizar os direitos da nossa soberania encontrámo-nos perante três hipóteses :

— A da existência de aglomeração de brancos ou assimilados, em cidades ou vilas, quási sempre já *concelhos ;*

— a da existência dum estado pacífico de submissão em certas regiões, onde embora não houvesse aglomerados urbanos, se encontravam dispersos elementos portugueses, cuja acção se exercia livremente ; e

— a da existência de regiões insubmissas, cujas tribus se recusavam a reconhecer a soberania portuguesa, praticando freqüentes actos de agressiva hostilidade e tornando impossível ou, pelo menos, perigoso, o transito, comércio e residência de brancos.

Nos territórios ainda não pacificados era necessário proceder à

ocupação militar, estabelecendo núcleos de tropas em pontos estratégicos e concentrando todos os poderes nas mãos dos comandantes.

Assim surgem os *comandos militares* e as *capitanias-móres,* hoje já desaparecidos, justamente porque concluímos a ocupação militar e fizémos a ocupação administrativa.

Restam, pois, os outros dois tipos de regiões.

Dêstes, no primeiro continuam a existir *concelhos,* como tipo ideal da organização administrativa local, e no segundo *circunscrições,* cuja definição já vimos.

47 — Governos coloniais, governos subalternos e administração local

Na organização administrativa das colónias temos a distinguir :

a) os governos coloniais

b) os governos subalternos

c) a administração local

d) os corpos administrativos.

Entendemos por *governos coloniais,* na acepção que à expressão é dada no capítulo III da Carta Orgânica, nos artigos 18.º e seguintes, o conjunto de órgãos centrais de govêrno e administração de cada colónia, isto é, o Governador, os seus Conselhos e Serviços.

Designamos por *governos subalternos* os que são exercidos nas províncias e distritos por Governadores e Intendentes ; por *administrição local* a que é exercida nas circunscrições e postos, por funcionários, e por *corpos administrativos* os órgãos colectivos de administração particular dos concelhos e das províncias.

A) GOVERNOS COLONIAIS

48 — Dos governadores gerais e de colónia

A nomeação, competência, honras, substituïção, fôro e obrigações e exoneração dos governadores gerais e de colónia vêm reguladas na Carta Orgânica, nos artigos 18.º a 49.º.

Na colónia, a suprema autoridade é o governador. Nas colónias de govêrno geral o governador usa o título de *Governador Geral ;* nas outras o de *Governador de Colónia.*

Segundo estabelece a Carta Orgânica, no artigo 19.º, «a *nomeação* do governador é feita em Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Colónias ; recaïrá normalmente em indivíduo com curso superior, de mérito já revelado em cargos coloniais ou no estudo dos assuntos aos mesmos respeitantes e que não tenha qualquer

interêsse na direcção ou gerência de emprêsas com sede ou actividade económica na colónia».

«O *prazo da comissão* de governador — conforme dispõe o artigo 20.º — é de quatro anos, contados do dia em que começou a exercer as suas funções na colónia».

«A *exoneração* dos governadores antes de terminado o período da comissão, por a substituïção ser conveniente ao serviço público, é feita em Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Colónias», e a exoneração a seu pedido «é da competência do Ministro das Colónias», como dizem os §§ 2.º e 3.º do mesmo artigo 20.º.

A falta de recondução «feita em decreto publicado trinta dias antes de terminar a comissão tem o significado legal da exoneração de funções», conforme o § 1.º.

Como refere o artigo 21.º, «o governador presta *declaração* e *compromisso* de honra, nos termos estabelecidos na lei, perante o Ministro das Colónias, ou, se ao tempo da nomeação estiver na colónia, perante a pessoa de quem receber o govêrno», e, segundo o artigo 22.º a que corresponde o artigo 178.º da Reforma Administrativa «goza, em todo o território da colónia, das *honras* que competem aos ministros do Govêrno da República, tendo nêle precedência sôbre todos os funcionários civis ou militares que sirvam, ou, por outros motivos, estacionem na colónia ou por ela transitarem, excluindo o Presidente da República, o Presidente do Conselho e os ministros». (1)

A Carta Orgânica estabelece, quanto à *ausência* do governador, no seu artigo 23.º, que êle «não pode ausentar-se da colónia sem prévia licença do Ministro das Colónias» e que «quando em serviço haja de saír da sede do govêrno por mais de vinte e quatro horas, para qualquer ponto da colónia, comunicá-lo-á, pela via mais rápida, ao Ministro das Colónias».

---

(1) Além do citado artigo 178.º, a Reforma Administrativa Ultramarina encerra ainda disposições referentes às honras que os governadores coloniais possuem, no artigo 160.º, § 6.º, alínea *a)*, em que, ao estabelecer o uso de uniformes especiais, com distintivos que indiquem a sua categoria, para os funcionários do quadro administrativo, se permite aos governadores gerais, quando tiverem a graduação de coronel, capitão de mar e guerra ou superior, o uso do uniforme militar, e § 7.º, em que designam os distintivos que, nêsse caso, deverão usar; no artigo 179.º, que diz que os governadores «farão uso das flamulas distintivas que por portaria lhe forem estabelecidos»; no artigo 180.º, § 1.º, em que estabelece que, «como insígnia de soberania, todas as manhãs, ao nascer do sol, será solenemente içada, nas residências dos governadores, a bandeira nacional»; e ainda no artigo 182.º, que preceitua que os governadores gerais recebem sempre a primeira visita do comandante das fôrças navais ou navio sôlto, fundeados em pôrto do Império Colonial Português.

A *substituïção* do governador vem regulada no artigo 24.º do mesmo diploma, cuja redacção é a seguinte :

«Faltando o governador ou estando ausente da colónia, faz as suas vezes, até resolução do Ministro das Colónias, o vice-presidente do Conselho de Govêrno, como encarregado do govêrno.

§ 1.º Quando o governador estiver impedido ou ausente da sede, mas dentro da colónia, os directores e chefes de serviços, nos assuntos que a cada um competirem, resolverão em nome dêle, mas sob sua própria responsabilidade, os negócios correntes, conformando-se na sua resolução com a orientação anteriormente seguida ou com as instruções que tiverem ou obtiverem daquela autoridade.

§ 2.º No caso do parágrafo antecedente será o governador substituido nos actos de representação oficial pelo vice-presidente do Conselho de Govêrno, devendo êste também assumir por direito próprio, no caso de alteração de ordem pública ou de fundado receio dela, as funções de encarregado do govêrno até que o governador regresse à sede da colónia, participando-o pela via mais rápida ao Ministro das Colónias.

§ 3.º Quando o governador estiver ausente da capital ou impedido, poderá se assim o julgar conveniente, delegar, total ou parcialmente, as suas funções, durante o impedimento ou ausência, na pessoa que o deve substituir como encarregado do govêrno.

§ 4.º Os encarregados do govêrno, quando os governadores estiverem na colónia ou ausentes dela em serviço público, conformar-se-ão com as instruções que do governador receberem ou com a orientação anteriormente seguida por êle».

Conforme o disposto no artigo 25.º, «os governadores respondem pelos seus actos civil e criminalmente» e, segundo o artigo 26.º, as acções instauradas contra êle só poderão correr «na comarca de Lisboa, respectivamente na 1.ª vara civel e no 1.º juizo criminal, salvo quando, para julgamento da causa, seja competente outro tribunal da metrópole ou de diversa colónia, ou exista o privilégio de fôro».

O governador possui, como sabemos, *competência* executiva e legislativa.

A competência executiva exerce-a, conforme o princípio geral do artigo 30.º da Carta Orgânica :

— Como agente e representante do Govêrno da República em todo o território da colónia ;

— Como superior autoridade civil da colónia ;

— Como primeira autoridade militar da Colónia ;

— Como administrador superior da Fazenda Pública da Colónia ; e

— Como protector nato dos indígenas.

A competência executiva do governador pode ser exercida, nos

termos do artigo 31.º, por meio de *portarias* publicadas no «Boletim Oficial» da Colónia.

«A competência legislativa dos governadores abrange — segundo o artigo 43.º — todas as matérias que respeitem exclusivamente à colónia e não estejam especialmente atribuidas à Assemblea Nacional ou ao Ministro das Colónias».

Esta competência é exercida por meio de *diplomas legislativos* publicados no «Boletim Oficial», que deverão ser normalmente aprovados pelo Conselho de Govêrno.

No caso, porém, do governador se não conformar com o voto do Conselho de Govêrno, apelará para o Ministro das Colónias, nos termos do artigo 45.º, que, segundo o § único dêsse artigo, poderá suprir êsse voto.

Mas ha uma série de matérias sôbre as quais o governador não pode determinar sem *prévia autorização do Ministro das Colónias.*

Essas matérias são, segundo o artigo 46.º :

«1.º A concessão de autonomia administrativa e económica a qualquer serviço público ;

2.º O estabelecimento de penalidades superiores a penas correccionais ;

3.º A realização de empréstimos em conta corrente ao Tesouro de outras colónias ;

4.º Acordos ou concessões que, devidamente autorizados, negociarem com outras colónias portuguesas ou estrangeiras ;

5.º A abertura de créditos especiais e extraordinários, salvo, quanto a estes últimos, os casos de urgência e gravidade ;

6.º Providências que representem deminuïção de receita que não seja compensada por criação de receita ou redução efectiva de despesas».

Finalmente, os governadores têm certos *deveres,* dos quais nos dá uma síntese o artigo 33.º do Acto Colonial, assim redigido :

«É supremo dever de honra do governador, em cada um dos domínios de Portugal, sustentar os direitos de soberania da Nação e promover o bem da colónia, em harmonia com os princípios consignados no Acto Colonial».

Das disposições que acabamos de examinar se deduz que o governador de uma Colónia é bem um funcionário sem par na organização administrativa metropolitana, de competência e atribuïções mais variada e largas que qualquer magistrado administrativo do Continente.

Assim o impõe a índole da gente e o caracter da sociedade sôbre a qual exerce a jurisdição.

As nossas colónias são ainda, em regra, colónias de exploração, com pequenos núcleos dispersos de população branca, em que tem

grande parte o elemento estrangeiro, e uma considerável massa de tríbus selvagens.

Em suma, sociedades heterogéneas, mas não complexas, civilizações diferentes e justapostas numa evolução política incipiente.

A mentalidade dos negros, a qualidade dos brancos, a extensão do domínio, a simplicidade dos serviços, a necessidade de uma acção positiva e rápida, toda de realizações, impõem a concentração do poder e não a sua dispersão e aconselham o fortalecimento da autoridade suprema na colónia. Todos os países coloniais seguem, de ha muito, êste princípio de atribuir aos governadores gerais faculdades legislativas e muitas de caracter executivo que na administração das metrópoles são privativas dos ministros.

Pelo que diz respeito à Inglaterra, eis, para servir de exemplo, o que escreve no seu recente livro *Colonial Service,* Sir Anton Bertram : (1)

«O govêrno das colónias da Corôa consiste na autoridade directa e pessoal do governador. Todo o poder e toda a responsabilidade nêle estão concentrados. Após o indispensável período preliminar, durante o qual adquire conhecimentos das condições locais, o governador dirige pessoalmente e inspira toda a política da sua regência.

«Qualquer negócio que tenha alguma importância é resolvido por sua ordem. Todos os actos do govêrno são praticados em seu nome. Todas as cartas que comuniquem uma decisão a anunciam como sendo do governador.

«Para marcar bem a sua posição e desembaraçar as suas ordens da têa de papeis oficiais que as envolve êle escreve e assina as suas iniciais com tinta vermelha. Por delegação directa do soberano, está investido no direito de vida e de morte e exerce a prerrogativa majestática do indulto. A sua personalidade influi e penetra toda a administração : o dever de todos os subordinados é o de se apagarem na execução da política dêle.

«Mas o governador não é só a cabeça do govêrno : é também o centro da sociedade local. A sua presença num acto público é uma honra. A sua influência, quando exercida a favor de alguma boa causa, educativa, social, filantrópica ou religiosa é incalculável. Se as suas responsabilidades são pesadas e contínuas nada lhe falta para dar dignidade à função que exerce. É recebido a beijar a mão do rei antes de partir a tomar posse do govêrno. A sua residência é o «Palácio do Govêrno», onde todos os dias flutúa, do nascer ao pôr do sol, a bandeira nacional. Nos actos solenes espera-o uma guarda de honra.

«Tem gabinete pessoal, com secretário particular e tantos auxi-

(1) Cambridge, 1930 (pag. 18).

liares quantos necessitar. Goza do tratamento de «sua excelência» e toca-se o hino nacional à sua chegada às assembleas públicas».

Eis o que é o Governador de qualquer das colónias inglesas, sem falarmos do vice-rei das Índias ou dos governadores de outros territórios coloniais, com maior autonomia.

Em França, a concepção dominante é a mesma.

«Quiz-se colocar à frente de cada colónia um funcionário que representasse o govêrno metropolitano, fôsse o chefe único da administração local e de todos os serviços públicos e o representante da colónia encarregado de executar as decisões do Conselho eleito» — eis os termos em que Rolland et Lampué (1) formula a idéa directriz em matéria de govêrno local das colónias.

E o mesmo sucede na Holanda, na Itália e na Bélgica.

Entre nós, porém, foi custoso desapegarmo-nos das idéas assimiladoras que reinavam no século XIX.

Não é que a nossa tradição fôsse no sentido de restringir ou diminuir a função do governador — eram tam vastos e nobres os poderes dos Vice-Reis, e dos Governadores Gerais da Índia e do Brasil que Afonso de Albuquerque podia dizer orgulhosamente : «não há coisa em Portugal de honra que valha a metade da grandeza da governança da Índia». Mas a preocupação centralista não deixava compreender que pudessem existir nas colónias outras autoridades que não fossem os governadores civis das ilhas adjacentes, com as atribuïções do Código de 1842, a jurisdição militar e mais algumas, bem avaramente concedidas. Aqui, como em outras tantas coisas, foi ainda a admirável geração que veio depois de 1890 que rompeu com os preconceitos e encetou a campanha de renovação da nossa mentalidade colonial. António Ennes, que vira a administração de Moçambique «do gabinete do Ministro da Marinha e do governador geral, pelo lado dos interêsses da metrópole e dos interêsses da província, tendo podido examinar os seus próprios actos de govêrno no ponto de vista local...» voltou convertido à descentralização, convencido de que os governos coloniais têm de ser dados a homens *com muita liberdade e muita responsabilidade.*

A êsse propósito escreve, relativamente a Moçambique : (2)

«Em Portugal desconsidera-se o cargo de governador geral de Moçambique, supondo-se, ao que parece, que para o desempenhar basta saber ler as ordens da secretaria do ultramar e ter pulso rijo para as cumprir. O comando de um navio ou de um regimento passa por ser a melhor habilitação para o exercício da suprema magistra-

---

(1) *Précis de Législation Coloniale,* 1931, pag. 287.

(2) *Moçambique,* pag. 194.

tura num país, que, afinal, precisa essencialmente que lhe promovam o desenvolvimento económico ; como se êle fosse apenas um acampamento militar, a metrópole manda-lhe comandantes em vez de administradores. É preciso acabar com similhante costumeira, herdada dos tempos da ocupação colonial e perpetuada por interêsses de classe, deixando de considerar os governos ultramarinos como situações de favor, destinadas a compensar o atrazo das promoções no exército e na armada, e especialmente reservadas aos oficiais que têm empenhos e dívidas. Êsses governos são hoje, quási todos, comissões dignas de verdadeiros homens de Estado, de mais difícil desempenho do que muitos que a política reserva para os seus portentos».

Mousinho, atacando às «convenções e ficções» da administração colonial portuguesa e revelando na crítica a revolta do homem de génio contra os embaraços mesquinhos de uma política rotineira e de vistas curtas, remata a sua apreciação da assimilação administrativa, por um paralelo frisante : (1)

«Compare-se a autoridade do governador geral de Moçambique, já não digo com a do funcionário que lhe corresponde — o comissário e consul geral — mas com a do simples *colector* da África Central britânica. Êste é governador, juiz e administrador da fazenda do seu distrito. Esta simplicidade administrativa aplicada a organismos sociais, muito simples também, como os dos povos selvagens, dá resultados bem melhores que a nossa impensada assimilação às instituïções da metrópole».

E mais adiante, ao referir as condições sob as quais aceitou o cargo de governador geral de Moçambique, dizia entender que o «progresso e a boa administração da província» dependia de «duas ordens de medidas descentralizadoras», a primeira das quais «consistia na maior latitude de atribuïções do governador geral».

Felizmente as cousas mudaram no século XX e o Governador Colonial hoje, em Portugal, é já uma entidade característica na administração, de largas atribuïções legislativas e executivas, cheio de honras e de prestígio.

Para esta evolução não contribuiram pouco os nomes dos grandes governadores portugueses que em meio século fizeram de um império em ruinas um edifício grandioso, de amplas janelas rasgadas sôbre o futuro : não esqueçamos os nomes de António Ennes, Mousinho de Albuquerque, Freire de Andrade, em Moçambique ; Eduardo da Costa, Paiva Couceiro, Norton de Matos, em Angola ; Celestino da Silva e Filomeno da Câmara, em Timor ; e tantos outros,

(1) *Moçambique*, pag. 174.

além da pleiade de governadores subalternos, em que se inscreveram tantos e tam brilhantes nomes da nossa história colonial..

49 — Do Conselho de Govêrno

O governador vimos nós que é um funcionário sem par na administração da metrópole. Pois o *Conselho de Govêrno,* que junto a êle funciona, participando no exercício das suas funções legislativas e executivas, também não é um órgão que encontre fácilmente similar no Portugal Continental. Vimos que o Conselho Superior das Colónias só se define correctamente como um Conselho de Estado Imperial. Pois em cada colónia o Conselho de Govêrno é um Conselho de Estado local, e assim mesmo o concebia Rebêlo da Silva ao escrever no relatório do decreto de 1 de Dezembro de 1869 :

«...Os Conselhos de Govêrno, cuja índole é assistir e auxiliar com o voto e com o apoio moral o primeiro magistrado da província, em circunstâncias árduas ou em negócios de maior vulto...»

E mais adiante :

«Êste corpo, *espécie de conselho de Estado das possessões,* deve representar a capacidade , a experiência e as tradições governativas, e por isso mêsmo deve compreender todos os funcionários importantes que de algum modo possam significar as condições de inteligência, de probidade e de patriotismo».

Foi assim que o Conselho de Govêrno, instituido pelo decreto de 7 de Dezembro de 1836, substituiu o Conselho de Estado existente desde 1604 na Índia, que, como já temos frisado, é a mais assimilada, de há muito, de tôdas as nossas colónias e a única nessa data que, depois de perdido o Brasil, tinha já uma organização política e administrativa complexa.

Podemos, portanto, dizer que o Conselho de Govêrno é uma instituïção existente na nossa administração colonial desde os alvôres do século XVII.

Vejamos agora o que a respeito dêle dispõe a Carta Orgânica, que se ocupa desta matéria nos arts. 50.º a 84.º.

a) Competência

A *competência* do Conselho vem estabelecida no art. 50.º, que dispõe que «em cada colónia, presidido pelo governador ou quem suas vezes fizer, funcionará, com atribuïções consultivas , um Conselho de Govêrno» ; no art. 51.º, que diz «o Conselho de Govêrno será ouvido pelo governador para o exercício da competência legislativa que o Acto Colonial e a presente Carta Orgânica lhe atribuem» e no respectivo § único, assim redigido : «o Conselho de

Govêrno emitirá parecer sôbre todos os assuntos respeitantes ao govêrno e administração da colónia que para êsse fim lhe forem apresentados pelo governador».

b) Composição

A sua *composição* encontra-se regulada no art. 52.º : «nas colónias do Estado da Índia, Cabo Verde, Guiné, S. Tomé, Macau e Timor o Conselho terá vogais oficiais e vogais não oficiais nomeados e eleitos. Nas colónias de Angola e Moçambique o Conselho de Govêrno será composto por vogais oficiais e vogais não oficiais eleitos.

«§ 1.º Na nomeação dos vogais procurarão os governadores atender às indicações das instituições municipais e das classes comercial, industrial, agrícola e operária, se estiverem organizadas ; se não estiverem, procurarão dar representação às classes que maiores interêsses tiverem na economia da colónia.

«§ 2.º Desempenhará as funções de secretário do Conselho o funcionário que o governador nomear em portaria.»

É interessante vêr o número de vogais e a proporção em que entra cada categoria nos Conselhos das várias colónias, conforme o fixado nos arts. 53.º e 54.º.

Nos de Angola e Moçambique, há cinco vogais efectivos e cinco não oficiais, *eleitos*, o que dá um total de *dez* vogais, em que apenas *cinco* não são eleitos.

No Estado da Índia, os vogais oficiais são quatro, os não oficiais *nomeados*, três e os *eleitos* cinco, ou seja, um total de *doze*.

Em Cabo Verde, os vogais oficiais são quatro, os não oficiais *nomeados* três, e os *eleitos* três, isto é, ao todo, *dez*.

Em Macau, são quatro os vogais oficiais, dois os não oficiais *nomeados* e dois os *eleitos*, portanto, um total de *oito*.

Na Guiné, S. Tomé e Timor, vogais oficiais são quatro, não oficiais *nomeados* dois, *eleitos* um, ou sejam, ao todo, *sete*.

Os vogais oficiais são em regra : o Procurador da República, ou o seu delegado na capital da Colónia, os directores (ou chefes) dos serviços de Fazenda e de administração civil, e um ou dois outros directores ou chefes de serviços.

Os comandantes militares de Angola e Moçambique e os governadores da província, quando se encontrarem na capital da colónia, fazem parte do Conselho, conforme o disposto no § único do art. 53.º.

A composição dos Conselhos de Govêrno varia, pois, com o gráu de desenvolvimento económico e social de cada colónia.

Os vogais *oficiais funcionários* asseguram nêle a participação

da experiência administrativa, informando a discussão dos assuntos com as suas luzes ; os *vogais não oficiais nomeados pelo governador* são, em regra, pessoas de representação na colónia, que convém estejam presentes no Conselho para o prestigiarem com a sua autoridade e prudência, e os *vogais eleitos* têm por missão advogar os interêsses dos colonos que trabalham na agricultura, no comércio e na indústria, transmitindo as suas queixas e formulando as suas reclamações e pretensões.

Compreende-se assim que, nas colónias menos adiantadas, preponderem os funcionários, visto que são êles, em regra, os elementos mais cultos do meio local. Nas colónias onde já se vai formando uma sociedade estável, aumenta o número dos vogais não funcionários, repartindo-se êstes igualmente entre nomeados e eleitos. Nas mais progressivas já é aos próprios colonos que se entrega a escôlha de todos os vogais, que hão-de saír da população da colónia.

Mas o legislador também teve visivelmente a preocupação de acautelar a situação do delegado do govêrno central e suprema autoridade da colónia, dando ao governador os necessários meios para ter maioria favorável, isto é, para evitar uma acção sistemàticamente hostil, como seria fácil suceder nos meios coloniais.

Se se permitisse a oposição legal ao governador, abrir-se-ia o caminho para o estado permanente de revolta que, em última análise, viria a atingir a metrópole.

A história antiga e moderna da nossa administração colonial é fertil em exemplos dessa triste endemia revolucionária.

c) Funcionamento

Vejamos como funcionam os Conselhos de govêrno.

O *logar* do funcionamento dos Conselhos é nas capitais das colónias, conforme o art. 66.º

«A todos os membros do Conselho de Govêrno incumbe, sem distinção, o *dever* de zelar pela unidade do Império e pelo bem da colónia, promovendo o seu progresso moral e material», como dispõe o art. 67.º

O art. 68.º diz que «os vogais do Conselho de Govêrno são *invioláveis* pelas opiniões e votos que emitirem no exercício do seu mandato, salvas as restrições dos parágrafos seguintes», mas o § 2.º estabelece que «a inviolabilidade pelas opiniões e votos estabelecida neste artigo não isenta os vogais do Conselho de Govêrno da responsabilidade disciplinar, civil ou criminal por difamação, calúnia e injúria, ultraje à moral pública ou provocação ao pública ao crime».

A Carta Orgânica prevê a expulsão e a suspensão dos vogais, conforme os actos de indisciplina que praticarem.

Assim, devem ser suspensos, conforme o § 1.º do art. 68.º, os vogais que emitirem opiniões :

«*a*) Contrárias à existência e integridade de Portugal como país independente ;

b) Favoráveis à desagregação do Império Colonial ;

c) Que representem incitamento à subversão violenta da ordem pública e social».

Segundo o art. 69.º, o vogal que, durante os trabalhos do Conselho, «proferir palavras, referir factos ou tomar atitudes ofensivas do Chefe de Estado, do regime republicano, dos membros do Govêrno da República e do Conselho de Estado ou da autoridade superior da colónia», que «desobedecer às leis, perturbar a marcha regular dos trabalhos do Conselho ou revelar acentuado desleixo no exercício das suas funções», caso seja vogal não oficial, será *suspenso* pelo governador durante um período até trinta dias, pela primeira vez, e até um ano, pela segunda, suspensão esta que deverá ser comunicada para o Ministério das Colónias, e contra a qual não cabe recurso. (1)

A *dissolução* do Conselho encontra-se prevista no art. 70.º, assim redigido :

«Sob proposta fundamentada do governador pode o ministro das Colónias decretar a dissolução da parte eleita e da parte não oficial de nomeação do Conselho de Govêrno, devendo mandar proceder a novas eleições no prazo máximo de sessenta dias e ordenar a substituïção, no mesmo prazo, dos vogais não oficiais de nomeação».

No art. 71.º prevê-se ainda a existência de vogais eventuais, sem voto, que poderão assistir às sessões «para prestar esclarecimentos sôbre assuntos da sua especial competência».

Os Conselhos reünem-se em sessão ordinária anual e em sessões extraordinárias, como diz o art. 72.º

As sessões ordinárias, segundo o § 1.º do mesmo artigo, realizar-se-ão, em regra, durante o período de 2 a 30 de Janeiro e as extraordinárias quando o julgar necessário por motivos imperiosos. (2)

O presidente do Conselho é o «governador» ou quem «suas vezes fizer», segundo o art. 50.º

Em relação ao vice-presidente dispõe o art. 55.º :

«O Conselho de Govêrno terá um vice-presidente, escolhido pelo governador de entre os membros do Conselho e confirmado pelo ministro das Colónias.

---

(1) Aos vogais oficiais que pratiquem êstes actos serão aplicadas as penalidades disciplinares em vigor, que caibam à falta cometida.

(2) As disposições relativas à convocação e funcionamento das sessões encontram-se nos arts. 73.º a 79.º

§ 1.º Nas colónias divididas em províncias o governador da província que na sua área abranger a capital da colónia, ou que mais próximo estiver desta, é o vice-presidente do Conselho de Govêrno.

§ 2.º Nas suas faltas, ausências ou impedimentos será o vice-presidente do Conselho substituído pelo vogal oficial do Conselho mais antigo no serviço da colónia».

Qual será a evolução normal desta instituïção do Conselho de Govêrno ? A reforma constitucional e as bases orgânicas de 1920 desdobravam-no, como já vimos, em Conselho Legislativo e Conselho Executivo. O Conselho Legislativo era um pequeno Parlamento local e as funções do Conselho de Estado ficavam ao Executivo.

Os Parlamentos do século passado tiveram a sua origem em Conselhos Privados ou Cúrias Régias. Não será, pois, inédito que os Conselhos de Govêrno nas nossas colónias venham a produzir assembleas legislativas. A evolução há-de, porém, ser lenta e oportuna, porque tôda a precipitação, como em 1920, só virá perturbar a marcha normal das instituïções.

50 — Secção permanente do Conselho de Govêrno

O Conselho de Govêrno reüne-se ordinàriamente, apenas uma vez por ano : há-de então o Governador ficar privado da assistência do Conselho nos intervalos das sessões ? ou convocar sessões extraordinárias tôdas as vezes que se propuzerem dificuldades ou passos graves da actividade governativa ?

A lei atendendo à necessidade de uma colaboração permanente do governador e do Conselho, estabelece a existência de uma secção de reduzido número de vogais, como órgão normal da administração.

A *secção permanente do Conselho de Govêrno* vem regulada nos arts. 80.º a 84.º da Carta Orgânica. (1)

Vejamos, agora, qual é o carácter da *secção permanente*.

O espírito da Carta Orgânica é o de reservar para o Conselho de Govêrno o parecer sôbre o exercício das atribuïções legislativas do governador, deixando à secção permanente o parecer sôbre o exercício das funções executivas.

Assim, embora o papel que desempenham os dois órgãos tivesse sido reduzido em importância — só consultivo embora o parecer em

(1) O art. 37.º indica as atribuïções que o governador deve exercer com voto consultivo da secção permanente do Conselho de Govêrno, e o art. 38.º diz que «o governador poderá consultar o Conselho de Govêrno ou a secção permanente sôbre tôdas as matérias ligadas com o govêrno ou a administração da colónia, sempre que o julgar conveniente».

matéria legislativa tenha, salvo dispensa do Ministro das Colónias, carácter vinculante — mantém-se substancialmente a distinção da legislação de 1920 em Conselho Legislativo e Conselho Executivo.

Mas o Conselho Executivo tinha o carácter de um esbôço de Conselho de Ministros (sobretudo pela preparação que lhe incumbia das propostas a apresentar no legislativo). Nada disso se nota na Secção Permanente, cuja organização actual tem semelhança com as comissões parlamentares que, no intervalo das reüniões das assembleas legislativas, existem, segundo algumas Constituïções.

51 — Serviços Centrais

A-fim de centralizar informações, estudar os problemas e assegurar o expediente dos negócios administrativos existem, junto do governador, serviços centrais que podem ser :

— Direcções de serviços
— Repartições centrais de serviços
— Repartições técnicas de serviços
— Organismos superiores militares.

Chamam-se *direcções de serviços* os grandes departamentos da administração geral, em regra, existentes nas colónias de govêrno geral, dirigidas por *directores de serviços da colónia*, que despacham directamente com o governador. São divididas em *repartições* e estas em *secções*.

A Carta Orgânica define êstes serviços e estabelece a sua competência e funcionamento nos arts. 96.º, 97.º, 98.º, 99.º e 100.º

Chamam-se *Repartições Técnicas de Serviços* os organismos centrais por onde correm os assuntos de natureza técnica de determinado ramo de administração. São dirigidas por *chefes de serviço*.

Chamam-se *Repartições Centrais de Serviços* os órgãos burocráticos da administração geral das colónias de govêrno de colónia, e que nas colónias de govêrno geral não dependem duma direcção de serviços. São chefiadas por *chefes de serviços*.

Segundo o art. 105.º os negócios militares de cada colónia são tratados, sob a imediata superintendência de governadores :

«No que respeita aos assuntos que interessam às fôrças militares de terra :

a) Pelos *comandos militares* das colónias, ou, na sua falta, pelos *quarteis generais* das fôrças do exército em Angola, Moçambique, Estado da Índia e Macau ;

b) Pelas repartições militares nas outras colónias.

No que respeita aos assuntos de marinha :

a) Pelos *departamentos marítimos* em Angola e Moçambique ;

b) Pelas *capitanias dos portos* nas restantes colónias».

Êstes órgãos tratam de todos os assuntos de Marinha, militar ou não, conforme dispõe o § único do artigo citado.

O número e a designação das direcções e repartições centrais e técnicas, de serviços são invariáveis nas diversas colónias. Em tôdas há, porém, uma *Repartição de Gabinete* do governador, segundo o art. 101.º da Carta Orgânica, uma *Direcção de Serviços* ou *Repartição Central de Serviços da Administração Civil*, conforme preceituam os arts. 278.º a 282.º da Reforma Administrativa, e uma *Direcção de serviços* ou *Repartição Central dos Serviços da Fazenda*, como dispõe a Carta Orgânica nos arts. 174.º e seguintes. Também em tôdas é natural que haja, pelo menos, uma *Repartição Técnica dos Serviços das Obras Públicas*, junto da qual deve funcionar um *Conselho Técnico de Obras Públicas*, nos termos do n.º 15.º e do § 1.º do art. 37.º da Carta Orgânica (1). A *Repartição Central de Instrução* encontra-se prevista no art. 297.º da Reforma Administrativa.

52 — Reüniões de funcionários

A acção dos govêrnos coloniais exerce-se não só através dos serviços centrais, mas também por intermédio das autoridades e funcionários subordinados, como diz o art. 18.º da Carta Orgânica.

Ora uma das formas por que as autoridades que directamente representam o governador nas diversas circunscrições administrativas, colaboram no govêrno da colónia é pelas reüniões periódicas: *Conselhos de governadores* e *Conferências de intendentes* e *administradores*, reguladas, respectivamente, nos arts. 372.º a 376.º e 377.º a 378.º da Reforma Administrativa.

B) GOVÊRNOS SUBALTERNOS

53 — Governadores de província

Nas colónias divididas em províncias — em Angola e Moçambique, portanto — o governador geral é representado, em cada província, por um governador subalterno, com a designação de *gover-*

---

(1) Para fazermos uma idéa do que é a organização dos serviços centrais numa colónia e enquanto se não faz a nova arrumação que a Carta Orgânica impõe, basta enumerarmos os serviços que nos termos da Carta Orgânica privativa de Moçambique, aprovada em 1929, existiam: Direcções de serviços da Administração Civil, da Fazenda, das Obras Públicas, dos Negócios Indígenas, de Saúde e Higiene, das Alfândegas, da Instrução Pública e dos Portos e Caminhos de Ferro; Repartições Técnicas da Indústria e Minas, dos Correios e Telégrafos, da Agrimensura, da Agricultura, de Veterinária e de Estatística.

nador de província, cujas atribuïções constam dos arts. 24.º e seguintes da Reforma Administrativa e se classificam, conforme o disposto no art. 24.º, em atribuïções :

a) De autoridade ;
b) De administração e fiscalização ;
c) De defesa económica ;
d) De protecção aos indígenas ;
e) De colaboração na administração geral da colónia.

A estas atribuïções devem acrescentar-se as do art. 42.º, que diz pertencerem aos governadores das províncias, nas colónias não divididas em distritos, as funções dos intendentes.

Os governadores de província são ainda, segundo o art. 29.º, obrigados a elaborar um relatório anual, nos moldes do art. 30.º.

Têm na ordem de precedência logar na primeira categoria de dignidades (1), honras militares de oficiais generais na sua província (2), guarda militar permanente à porta da sua residência (3), na qual é hasteada diàriamente, do nascer ao pôr do sol, a bandeira nacional (4) e usam flâmulas e distintivos próprios (5). No caso de serem militares, se tiverem pelo menos a graduação de capitão, é-lhes permitido o uso do respectivo uniforme, devendo neste caso usar duas estrêlas na farda (6).

Finalmente, segundo o art. 306.º, têm ajudante de campo ou secretário.

54 — Intendentes de distrito

Os intendentes de distrito representam o governador da colónia ou da província, nas colónias onde a divisão em distritos tiver sido adoptada e exercem, por delegação dêles, as atribuïções que lhes pertencem, conforme vem estabelecido no art. 37.º da Reforma Administrativa. As suas atribuïções classificam-se, segundo o art. 38.º, em três ordens :

a) De autoridade ;
b) De fiscalização e informação ;
c) De protecção aos indígenas.

No Estado da Índia, que se divide em três distritos — Gôa, Damão e Diu — os intendentes conservam o título de *governadores de distrito,* por fôrça do art. 25.º da lei de introdução da Reforma.

---

(1) *Reforma Administrativa Ultramarina,* art. 176.º
(2) *Idem,* art. 178.º, § 1.º.
(3) *Idem,* art. 178.º, § 3.º.
(4) *Idem,* art. 180.º, § 1.º.
(5) *Idem,* art. 179.º.
(6) *Idem,* art. 160.º, § 6.º b) e § 7.º.

Os intendentes de distrito formam uma categoria de funcionários coloniais que pode ocupar vários cargos como adiante veremos.

55 — Serviços provinciais, distritais e secretarias

Em cada província o governador é auxiliado por serviços provinciais divididos por *Direcções* e *Repartições provinciais* e que descentralizam o expediente dos serviços centrais da colónia (1).

Nos distritos há apenas *Secretarias distritais*, como estabelece o art. 308.º da Reforma Administrativa.

C) ADMINISTRAÇÃO LOCAL

56 — Administradores de circunscrição

Vimos já que na divisão de território a circunscrição correspande a uma área predominantemente habitada por povos ainda não integralmente adaptados à civilização ou cultura portuguesa.

Em regra essa área é extensa, abrangendo territórios correspondentes a uma província inteira do continente. Habitam-na raros europeus e êsses quási sempre dispersos nas suas afastadas explorações agrícolas ou industriais. Não há aglomerações urbanas de brancos; apenas uma população indígena, com suas aldeias, suas culturas e seus chefes naturais.

Estabelecer em tais circunstâncias uma administração complexa, com muitos serviços e funcionários, juizes exactores, administradores, engenheiros — seria inútil e até prejudicial.

O conceito simplista do negro na África é o de um só chefe. Não concebe a autoridade dividida, o poder fraccionado por muitos. Quem dá a ordem é que deve atender as reclamações e queixas, punir os crimes e rebeldias, prover de remédio as necessidades comuns. A divisão dos poderes, a especialização das funções são princípios demasiado subtis para uma civilização primitiva.

Dêste modo as conveniências da administração tornam necessário pôr à frente de cada uma dessas circunscrições um só funcionário, que concentre tôda a autoridade, exercendo cumulativamente atribuïções administrativas, judiciais, fiscais e policiais, que seja chefe dos indígenas, defensor dos europeus, propulsor do fomento, agrónomo, condutor das obras públicas, geógrafo e geólogo...

Foi o que os ingleses fizeram com o seu admirável senso prático. Os agentes do governador nas circunscrições das colónias inglesas —

---

(1) *Reforma Administrativa*, arts. 26.º, n.º 9.º; 30.º, 277.º, 299.º, etc.

com o nome genérico de *District Officers* ou *Collectors* e designações particulares, que variam de colónia para colónia tais como *Commissioner* nas ilhas das Índias Ocidentais, *Government Agent* e *Assistant Governement Agent*, em Ceilão, etc. — formam o corpo principal da Administração colonial britânica. «É a classe que tem feito e mantido o império Britânico», escreve Lord Lugard, um dos mais eminentes governadores ingleses (1).

Tanto Ennes como Mousinho, eram partidários da adaptação dos *collectors* às colónias portuguesas. Foi Ennes que criou as primeiras circunscrições em Moçambique, no ano de 1895, por portaria de 7 de Dezembro, nas terras da Corôa de Lourenço Marques.

Posteriormente, à medida que a ocupação administrativa vai substituindo a ocupação militar, as circunscrições indígenas ou circunscrições civis surgem a partir de 1907 em Moçambique, por decreto de 23 de Maio, em 1911 em Angola, por decreto de 27 de Maio, mais adaptadas às circunscrições que o regime municipal importado da Metrópole.

A respeito delas escreve o antigo Alto-Comissário de Angola, sr. Norton de Matos : «A circunscrição tem de ser, em Angola, a unidade administrativa por excelência... tem de ser tanto quanto possível e ainda por muito tempo, em tam vasta área como a de Angola, um organismo independente, na maior parte das suas funções e ainda que rigorosamente fiscalizado. É indispensável que uma circunscrição seja dotada de todos os meios de vida e progresso» 2)

Não vai longe dêste pensamento a Reforma Administrativa Ultramarina, ao considerar como elemento fundamental da divisão do território a *circunscrição* e o *concelho*. À frente de cada circunscrição está, pois, um *administrador*, conforme o que preceitua o art. 45.°, definido no art. 46.°, assim redigido :

«Os administradores de circunscrição representam junto das populações indígenas a soberania da Nação, a autoridade da República, a ordem, a dignidade e a justiça da civilização portuguesa. Devem por isso, em tôdas as circunstâncias da sua vida pública ou privada, proceder dentro das normas de uma rígida moral e cumprir os seus deveres funcionais com equidade, zêlo, diligência, ponderação e urbanidade. No exercício das suas funções terão sempre presente no espírito a idea de que são fundamentalmente homens de acção e não burocratas».

E o art. 47.° mostra bem o carácter complexo e vasto das suas atribuïções, ao classificá-las em atribuïções :

---

(1) Lord Lugard, *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, 4th ed. 1929 pág. 132.

(2) *Provincia de Angola*, pág. 221.

a) De autoridade civil ;
b) De autoridade judiciária ;
c) De administração ;
d) De política indígena ;
e) De fiscalização ;
f) De defesa económica ;
g) De informação.

A leitura dos arts. 48.º e seguintes, onde se enuncia a sua extensa competência, dá idea do que êle representa na nossa administração colonial.

É autoridade de polícia e como tal edita regulamentos sôbre numerosas matérias, protege vidas e bens, assegura socorros nos incêndios e naufrágios, superintende e dá aboletamento à fôrça militar em trânsito, concede licenças para o exercício de comércio ou indústria, vela pela higiene e salubridade públicas, combate o alcoolismo, regula a construção e disposição das povoações, é o oficial do registo civil e o fiscal da lei... Mas a par disto é juíz : juíz de instrução de certos crimes, juíz de primeira instância nas questões gentílicas e sempre com competência para a prática de actos preventivos, preparatórios e executórios entre outros.

Não basta esta lista para o definir : ainda resta dizer que organiza o orçamento da circunscrição e executa-o depois, superintendendo na cobrança do imposto indígena, dirigindo todos os serviços públicos encaminhando a execução de tôdas as obras públicas e inspeccionando o estado dos edifícios públicos e zelando pela conservação dos materiais de construção da região.

É também o chefe e protector dos indígenas, junto dos quais representa a soberania portuguesa, com doçura mas, quando preciso, com energia ; deve não perder nunca de vista o procedimento das autoridades gentílicas, instruí-las sôbre o que devam fazer ; deve ser o defensor dos fracos e indefesos contra as extorsões, as violências, os vexames que lhes queiram infligir os potentados brancos ou negros ; deve zelar pela saúde dos indígenas ; educá-los, preveni-los, moralizá-los, melhorar os seus usos e costumes bárbaros, premiar os seus esforços meritórios no sentido do trabalho e da honra, incutir-lhes, enfim, os mais humanos princípios da civilização. Não pode o administrador deixar de fiscalizar, vigiar e inspeccionar o cumprimento das ordens que deu, o uso das licenças que passou, a observância, dos regulamentos que elaborou, o respeito das leis gerais cuja execução é seu dever assegurar. E nesta missão magnífica de civilizar compete-lhe, mais ainda, desenvolver a produção e riqueza da região, impedir a destruïção das florestas, mandar plantar mais árvores, abrir estradas, caminhos e valas de irrigação, manter granjas agrícolas de ensino e propaganda, organizar feiras e criar mercados.

Finalmente é o colaborador leal e permanente do governador da

província e do governador geral : auxilia-os com os seus estudos, informações e observações, levanta cartas, elabora estatísticas, colhe notícias, reconhece terrenos, responde a questionários, descreve a flora, a fauna, o clima, as riquezas naturais sintetizando as suas experiências num relatório anual.

Notável papel é o dêstes funcionários ! Isolados quantas vezes no meio de um país bárbaro, reduzidos à convivência das pessoas de família e de um ou outro funcionário que o *caffard* colonial torna irrascível e incomunicável, distantes do missionário que tem lá longe a sua escola, distante dos outros brancos pela circunscrição disseminados a léguas uns dos outros nas suas vastas culturas, distantes ainda, dias inteiros, dos centros mais civilizados, são os administradores de circunscrição quem assegura nos adustos sertões africanos a efectividade da soberania portuguesa e a expansão da nossa civilização.

De madrugada ao pôr do sol as tarefas sucedem-se ; mil vezes a sua energia e tenacidade são postas à prova, mil vezes a sua decisão tem que ser tam pronta como segura a ponderação.

A lei diz-lhes que são «homens de acção e não burocratas», e, na verdade, só por uma acção cotidiana, insistente, exaustiva, corajosa, iluminada até, êles podem, no ambiente passivamente hóstil e vencendo as tropicais solicitações de abandono, realizar a obra majestosa que a Pátria dêles espera.

Vê-se, pois, quão importante é para nós a boa selecção, o cuidadoso recrutamento dos administradores de circunscrição. Tal como os *collectors* britânicos, hão-de ser êles os criadores e mantenedores do império !

Por isso o general Norton de Matos afirma ter procurado constituir com êles — «um corpo de funcionários que se impuzesse pelas suas qualidades de carácter e de trabalho, que fôsse no interior de Angola um elemento de ordem, de civilização, de vivo exemplo de um proceder irrepreensível».

57 — Administradores de Concelho

Estudaremos mais adiante as instituïções municipais das colónias. Os concelhos são em princípio administrados pelos seus órgãos electivos.

Mas o regime municipal é um regime de brancos ou assimilados : se a área do concelho compreender povos selvagens é necessário submetê-los a diversa administração.

Assim o *administrador de concelho* nas colónias não é só o representante da autoridade central, a par dos corpos electivos municipais, é também, relativamente à parte não urbana do concelho, um administrador de circunscrição, porque, na verdade, o concelho pròpriamente dito é só a parte urbana, englobada numa circunscrição. Assim

o diziam os anteriores preceitos legais e resulta agora do disposto nos arts. 58.º e seguintes da Reforma Administrativa.

58 — Secretários de circunscrição

Como auxiliares dos administradores de circunscrição existem os secretários, que asseguram os respectivos serviços de expediente e cujas atribuïções o art. 63.º da Reforma Administrativa enumera assim :

«Em cada circunscrição haverá um secretário de circunscrição, com as seguintes atribuïções :

1.º Fazer a escrituração e os trabalhos de expediente exigidos pela lei ou pelas necessidades do serviço nas circunscrições, respondendo perante as autoridades superiores pela sua boa ordem e regularidade ;

2.º Manter metòdicamente arrumado e em boas condições de conservação e segurança o arquivo da circunscrição, na casa para êsse fim destinada ;

3.º Exercer as funções de notário, na área da circunscrição, no que respeita a procurações, reconhecimentos, testamentos e protestos de letras, e com as responsabilidades legais inerentes ;

4.º Fazer, na área do pôsto da sede ou, não existindo êste, na que fôr determinada pelo administrador, o arrolamento das palhotas ou o recenseamento dos contribuintes e cobrança do imposto indígena, em tudo observando rigorosamente a lei ;

5.º Desempenhar as funções de chefe de pôsto da sede da circunscrição ;

6.º Executar os serviços que lhe forem cometidos pelos regulamentos em vigor e pelas ordens superiores».

59 — Chefes de postos administrativos, aspirantes administrativos e auxiliares

As circunscrições sub-dividem-se em postos, e em cada posto administrativo, conforme o art. 67.º da Reforma Administrativa, há um *chefe de posto*, que, segundo o art. 68.º, exerce funções de autoridade policial na respectiva área, de agente administrador de circunscrição. (1)

Nos diversos serviços centrais e provinciais existem amanuenses, cuja função é a de «dar pronta e fiel execução aos trabalhos de ex-

---

(1) Esta matéria encontra-se estabelecida na *Reforma Administrativa*, nos arts. 67.º a 72.º.

pediente ou de administração de que forem encarregados», e que têm a designação de *aspirantes administrativos,* como estabelece o art. 73.º (1).

Finalmente, nos termos do art. 76.º, a administração civil é coadjuvada por auxiliares indígenas que são : (2)

1.º Os cipaios ;
2.º Os intérpretes ;
3.º As autoridades gentílicas.

Os *cipaios* são agentes negros de polícia militarizada.

Os *intérpretes* coadjuvam os administradores nas relações com os indígenas.

As *autoridades gentílicas* são os chefes indígenas, cuja autoridade o govêrno português conserva e põe ao serviço da nossa soberania, por razões e nos termos que veremos quando estudarmos o estatuto dos indígenas.

Essas autoridades, segundo os arts. 91.º a 119.º, podem ser :

a) Regedores indígenas
b) Chefes de grupos de povoações indígenas
c) Chefes de povoação indígena.

D) FUNCIONÁRIOS COLONIAIS

60 — Hierarquia e quadros

Os govêrnos de colónia, os govêrnos subalternos, e os demais cargos de autoridade, assim como as diversas funções dos serviços administrativos das colónias, são desempenhados por funcionários entre si estreitamente hierarquizados e pertencentes a duas espécies de quadros : o quadro comum a todo o império e os quadros privativos das colónias.

A hierarquia administrativa nas colónias portuguesas compreende *nove graus* ou *categorias,* a saber :

1.º Governador geral e governador de colónia
2.º Inspector geral de administração colonial
3.º Governador de província
4.º Inspector administrativo
5.º Intendente de distrito
6.º Administrador de circunscrição
7.º Secretário de circunscrição
8.º Chefe de posto
9.º Aspirante administrativo.

---

(1) Vidé *Reforma Administrativa,* arts. 73.º a 75.º.
(2) *Idem,* arts. 77.º a 90.º.

A estas *categorias* podem corresponder diversas funções. Assim :

São da categoria de *governadores de província* os directores de serviços das colónias, divididas em Províncias, segundo o que determina o art. 33.° da Reforma Administrativa.

São exercidos por *inspectores administrativos*, nos termos do art. 36.°, os logares :

1.° De chefes de serviços nas colónias divididas em províncias ;

2.° De directores de serviços nas colónias de govêrno geral não divididas em províncias ;

3.° De curadores dos serviçais e indígenas em Johanesbourg, Salisbury e S. Tomé ;

4.° De intendente do govêrno na Beira.

São exercidos por *intendentes de distrito*, conforme preceitua o art. 44.° :

1.° Os logares de directores provinciais da administração civil ;

2.° Os logares de chefes das repartições centrais de serviços ;

3.° Os logares de directores dos serviços nas colónias que não forem de govêrno geral, quando êsses cargos existirem ;

4.° De chefes de serviços nas colónias não divididas em províncias.

Vimos que os funcionários coloniais constituem quadros comuns a todo o império e tantos quadros privativos quantas as colónias. Nos termos do art. 123.° da Carta Orgânica são *quadros comuns* do Império os que expressamente como tal forem declarados na lei. Segundo o § 1.° do mesmo artigo «são declarados desde já quadros comuns do Império :

a) Os dos militares de terra e mar ;

b) Os da magistratura judicial e do Ministério Público ; os dos notários, secretários e ajudantes das Relações e escrivãis de direito, na forma de lei especial ;

c) Os do professorado secundário ;

d) Os da Fazenda e aduaneiros nas categorias superiores a primeiro oficial ;

e) Os da administração civil nas categorias superiores a intendente de distrito ;

f) Os dos correios e telégrafos nas categorias superiores a primeiro oficial ;

g) Os dos médicos dos quadros de saúde nas categorias superiores a médicos de 2.ª classe e dos oficiais médicos e farmacêuticos dos extintos quadros militares de saúde nas colónias, na forma da lei em vigor ;

h) Os dos engenheiros, arquitectos e condutores de 1.ª classe dos serviços de obras públicas, portos, caminhos de ferro, geologia e minas».

E segundo o § 2.º «consideram-se, para todos os efeitos, funcionários dos quadros comuns do Império :

a) Os directores de serviços e chefes de serviços ;

b) Aqueles que exerçam lugares para cujo preenchimento a lei exija cursos superiores».

A estas disposições há a acrescentar o estabelecido na parte final do art. 13.º da Reforma Administrativa, quanto a funcionários administrativos.

Segundo o art. 124.º da Carta Orgânica, «os funcionários dos quadros comuns são nomeados, confirmados, reconduzidos, transferidos, exonerados, demitidos ou aposentados pelo ministro das Colónias, segundo as disposições da lei geral.

§ 1.º Na colónia a colocação dos funcionários dos quadros comuns pertence, na forma da lei, aos governadores gerais ou de colónia, salvo quando forem incumbidos de missão especial.

§ 2.º Os funcionários dos quadros comuns podem ser transferidos para outra colónia ou exonerados do lugar que na colónia exerçam, por conveniência de serviço».

Constituem *quadros privativos* de cada colónia os funcionários administrativos de categoria de intendente de distrito e inferiores, como diz o art. 13.º da Reforma Administrativa, e todos os outros funcionários que não pertençam aos quadros comuns.

O princípio que presidiu à reforma foi, pois, o de constituir uma élite de administradores das colónias que, sem pertencer a nenhuma delas, assegure a uniformidade de método e a unidade de espírito na administração, criando o bloco imperial.

Nos graus inferiores constitue-se, sim, um funcionalismo próprio da colónia, que nela se prepara e exerce para mais altas funções ou obscuramente contribui para a obra grandiosa do conjunto.

61 — Recrutamento e promoção dos funcionários coloniais

Mas como hão-de ser recrutados os funcionários coloniais ?

Êste problema, que é dos mais delicados da administração colonial, desdobra-se em dois :

— O recrutamento para primeira nomeação, ou, como se dizia outrora, *a primeira entrância* ; e

— O recrutamento para os cargos superiores.

Estudêmo-lo em teoria, veremos depois a solução legislativa.

É possível recrutar os funcionários coloniais a nomear para o primeiro grau da escala hierárquica :

— Na própria colónia

— Na metrópole.

E, quer aqui, quer lá, pode o recrutamento realizar-se por diversas formas :

— Por escôlha

— Por exigência de certas habilitações

— Por concurso.

O *recrutamento na própria colónia* entre colonos e até entre nativos, tem vantagens e inconvenientes. Vantagens porque já incide sôbre adaptados ao meio. Inconvenientes porque buscando agentes numa sociedade elementar e em camadas sociais pouco civilizadas, pouco cultas ou dificientemente assimiladas, pode embaraçar-se o progresso da colónia entregando a sua máquina administrativa em mãos ineptas. Por outro lado, os naturais da colónia, não têm em regra, a mesma devoção patriótica, embora tenham a fidelidade sincera, que se deve encontrar no funcionário enviado da metrópole.

É claro que há excepções : funcionários distintíssimos e dedicadíssimos, recrutados na colónia. E, evidentemente, desde que a colónia se vai desenvolvendo e vai alargando o seu núcleo de população fixa, há que dar ingresso na administração a uma parte, à melhor, dos seus elementos.

Por isso, se o recrutamento na própria colónia não é de aceitar como solução única, também não é de repelir completamente. O que deve é restringir-se o número de vagas assim providas e reservar certos postos de maior importância para os que forem da metrópole ou nela tenham vivido ou estudado.

O *recrutamento na metrópole* tem a vantagem de assegurar o envio constante de bons elementos, pela sua preparação e espírito nacional, a tomar contacto e a fazer carreira nas colónias. Os inconvenientes são : o perigo do *êrro de vocação*, isto é, a ilusão que o funcionário possa ter do que seja o meio geográfico, económico e social onde vai trabalhar.

Há imensas idéas erradas que correm sôbre as colónias : primeiro julgou-se que eram sempre o presídio, e, logo depois, supuzeram-se o El-dorado, onde a aventura assegurava aos incapazes o êxito fácil. À concepção pessimista substitui-se uma outra em demasia optimista, e ambas românticas. Daí a inadaptação com os conseqüentes efeitos : falta de fé, mau rendimento e desejo de regresso. Depois a *falta de educação colonial*. Em Portugal tôda a gente quere um lugar, tôda a gente quere ser burocrata, pensando ter assim a vida descansada e rendimento garantido. Ora a carreira colonial não é para quem procure, apenas, resolver um problema de insuficiência pessoal: exige qualidades que o simples sedentarismo de secretaria dispensa, exige fé animosa, patriotismo ardente, energia tenaz, desembaraço físico, gôsto da aventura e do risco, espírito desportivo. Como a lei diz dos administradores de circunscrição : não são burocratas, mas homens de acção. Construir e sustentar um império não é a mesma

cousa que rabiscar um processo em qualquer Repartição. O «lugar público» na metrópole é a garantia do descanso próprio ; o cargo administrativo das colónias é, pelo contrário, a inquietação permanente para quem o provê e que, num meio em que não há nada, ou há muito pouco conforto e civilização, tem que dirigir povos indígenas inteiros e proteger os brancos e improvizar os meios indispensáveis para tornar possível a vida de relação. Enfim, a *anti-selecção.* É outro vício grande que até aqui existiu no recrutamento na metrópole. Os melhores elementos de cada geração colocam-se e fixam-se aqui : e só os que não conseguem fazer vida no país, passam o mar. Êste defeito atenuou-se no exército e na marinha, onde se pode dizer que não há oficial completo sem o estágio ultramarino ; e começa a atenuar-se nos outros serviços, mas ainda se verifica em grande escala. Em vez de serem os *melhores* a consagrar-se à mais nobre e gloriosa tarefa nacional, são, senão piores, pelo menos os *menos bons.*

Apesar disto, deve entender-se que é na metrópole que deve ser recrutada a maior parte do funcionalismo colonial superior. E os inconvenientes verificados, que se corrijam, utilizando formas de preparação e recrutamento apropriados nos termos que vamos estudar.

O *recrutamento por escôlha* é o que se verifica quando é livre a primeira nomeação — isto é, quando o Ministro, ou o Governador podem nomear *qualquer pessoa,* desde que reüna os requisitos gerais para o exercício de cargos públicos.

Tem vantagens, porque há muita gente que, embora sem diplomas ou habilitações especiais, possui qualidades apreciáveis para a carreira colonial e que na experiência lá adquirida virá a formar-se melhor do que em quantos cursos e concursos se possam imaginar. E tem vantagens sobretudo, porque permite aos grandes governadores coloniais procurar os seus colaboradores onde quer que êles se encontrem, criar um corpo escolhido da sua confiança e por êle inspirado que, em estreita colaboração vá realizando a obra em que se empenhe.

Mas tem um primeiro e enorme defeito : presta-se, como nenhum outro, à prática do puro *favoritismo,* à simples distribuïção de lugares por compadrio, enchendo a carreira de pessoas sem vocação nem preparação. E quanto a auxiliar a obra pessoal dos governadores devem distinguir-se, na administração duma colónia, duas espécies de cargos : aqueles onde só pode haver a preocupação do cumprimento integral da lei por meio do *serviço bem feito,* e os cargos superiores, do governador onde pode haver influência mas no exercício dos quais deve existir sobretudo o espírito imperial que une na história e na terra o mundo português !

Não é, pois, em princípio aconselhável o recrutamento por escôlha para os primeiros cargos da carreira administrativa colonial. Faz-se então o *recrutamento em certas classes* de diplomados. Pondo de parte os cargos técnicos, falando só da carreira puramente adminis-

trativa, pode estabelecer-se que para ser funcionário colonial se deve possuír um curso especial de habilitação.

Tal sistema não é, porém, inteiramente bom. O curso professado na metrópole pode ser deficiente nas matérias que versa ou defeituoso nos métodos que adopta.

Pode-se ensinar nêle teorias que não tenham interêsse nem para a formação da mentalidade nem para a prática da administração. Podem os programas ser atrazados, superficiais, incompletos. Enfim, pode o ensino ser livresco e pedante, de modo a criar maus eruditos ou presunçosos ridículos, em vez dos *homens de acção* que são necessários e a lei quere.

Em Inglaterra os funcionários coloniais de mais interêsse, que correspondem aos nossos administradores de circunscrição — os *collectors* — «...têm como habilitações qualquer curso público e muitas vezes a educação universitária que não lhes fornece nenhuma apreciável soma de conhecimentos positivos especialmente adequados à função que exercem. Mas o que dessa formação resultou foi — *an English gentleman* — um homem penetrado do espírito britânico, com a apaixonada preocupação de proceder honestamente, de proteger os fracos, e de se dominar a si próprio.

As escolas ensinam-lhes a iniciativa pessoal e o desembaraço, a obediência e o comando...». (1)

Isto, sim, interessa à acção colonial muito mais que o ensino incolor de certas *técnicas* elementares. As escolas superiores coloniais não devem preparar funcionários, mas fazer alta cultura colonial. As virtudes que ao funcionário convém, dessas carece o português em geral e hão-de cultivá-las *tôdas* as escolas e *tôdos* os professores.

O funcionário deve procurar o ensino *superior* colonial, como complemento da sua cultura, e não tê-lo na base da sua experiência a impedir com um sistema de idéas feitas e nem sempre boas, a clara e desanuviada observação das coisas e o arrôjo da concepção pessoal.

Além disso, a escola especial de funcionários chama inevitàvelmente o monopólio legal da função para os seus diplomados. E daí o afastarem-se capacidades e valores que se revelam na idade madura, já longe do tempo escolar, de funções onde poderiam prestar grandes serviços.

Resta-nos falar no *recrutamento por concurso*.

O concurso pode ser documental e de provas públicas. Aquele é sempre preferível a êste : os títulos científicos e literários adquiridos à custa de trabalho persistente são mais estimáveis e probos que os resultantes de um jôgo floral, dependente de tantas contingências como as provas públicas.

---

(1) Lord Lugard, ob. cit., pág. 131.

Feita a selecção de entre os concorrentes deve seguir-se um período de *estágio* para confirmação das qualidades aduzidas e adaptação ao meio.

Eis talvez o sistema *menos mau,* não só para o primeiro grau da hierarquia, mas para todos êles, exigindo sucessivamente, à medida que na escala se vai subindo, mais e melhores títulos a quem não venha do grau inferior. É que convém não fechar as carreiras, convém permitir sempre e em tôda a altura o *refrescamento* por meio de admissão de estranhos, não envolvidos na têa de preconceitos e vícios que inevitàvelmente se forma em tôda a burocracia.

O sistema adoptado pelo legislador da Reforma Administrativa não foi muito longe das idéas preconizadas.

A entrada na carreira administrativa faz-se pela categoria de *aspirante administrativo,* segundo o art. 128.º da Reforma Administrativa, por meio de concurso de provas documentais, entre cidadãos portugueses que, ao diploma do 5.º ano dos liceus, reünam outros requisitos entre os quais a probidade moral, a saúde e robustez física que permitam serviço violento e a carta de *chauffeur.* Adopta a lei uma ordem inteligente de preferências pondo primeiro os que na colónia já tenham exercido idênticas ou outras funções e em terceiro lugar «os naturais da colónia ou nela residentes».

O cargo de *chefes de posto* (1) é depois provido, metade por diplomados com o curso superior colonial e afim de aí fazerem estágio de um ano, pelo menos e metade por promoção de aspirantes que tenham mais de cinco anos de serviço e sejam aprovados em concurso nos dois graus superiores. A promoção continua a ser feita metade de entre os diplomados pela Escola Superior Colonial, por antiguidade, e metade de entre os oriundos da classe dos aspirantes, precedendo concurso.

Mas já os *inspectores administrativos* são nomeados por escôlha de entre os administradores de circunscrição da primeira classe, assim como os *governadores de província o* são também por escôlha entre os inspectores administrativos, e os *inspectores gerais* de entre os governadores de colónia ou de província. (2)

Utilizam-se, portanto, os três processos :

— A escôlha limitada às categorias imediatamente inferiores, para os mais altos cargos ;

— A habilitação com o curso superior colonial, em metade das vagas de certas categorias ;

— O concurso documental e o de provas públicas nos outros casos.

---

(1) Vidé *Reforma Administrativa,* arts. 72.º, 130.º e 131.º.
(2) *Reforma Administrativa,* arts. 134.º, 135.º e 136.º.

62 — Direitos e deveres dos funcionários coloniais

Todo o funcionário público tem direitos e deveres que provêm dessa qualidade. Assim, na organização hierárquica dos nossos serviços públicos metropolitanos e coloniais há muitos direitos e deveres comuns aos respectivos funcionários. Mas outros há peculiares aos funcionários coloniais. (1)

Se percorrermos o art. 159.º da Reforma Administrativa vemos que são obrigados a

— Auxiliar por tôdas as formas o govêrno da República no prosseguimento da sua política colonial ;

— Aumentar a sua cultura geral e em especial cuidar da sua instrução no que respeita às matérias que interessam à administração pública colonial ;

— Defender, em tôdas as circunstâncias, a unidade do Império Português, o prestígio e a soberania da Nação. Nos termos do art. 160.º, devem usar em todos os actos de serviço um uniforme especial com distintivos que indiquem a sua categoria dentro da hierarquia administrativa — o que se justifica se pensarmos na missão de soberania e autoridade que os funcionários coloniais desempenham, que torna necessário o pronto reconhecimento da sua situação e a manutenção constante do decôro exterior da sua apresentação.

De entre os direitos peculiares mencionaremos :

— As licenças graciosas periódicas a gozar na metrópole, além das licenças disciplinares anuais, conforme dispõe o art. 168.º. Estas licenças a gozar na metrópole têm um duplo fim : retemperar o funcionário depauperado pelo clima tropical e pô-lo freqüentemente em em contacto com a Pátria, de modo a afervorar o seu sentimento nacional ;

— As licenças pela Junta de Saúde, «quando a vida do funcionário correr risco pela sua permanência na colónia e estiverem esgotados os recursos locais para o seu tratamento».

— As passagens aos funcionários e suas famílias ou seja o pagamento do respectivo transporte para a colónia, e da colónia, nos termos da lei geral, que hoje é o decreto com fôrça de lei n.º 12.209, de 27 de Agosto de 1926, parcialmente substituído pelos decretos n.ºs 20.260, de 31 de Agosto de 1931, e 21.050, de 2 de Abril de 1932.

— A pensão de sangue concedida à família nos termos das leis e regulamentos militares, quando o funcionário morra em serviço ou por causa violenta directamente ligada ao serviço ;

---

(1) Esta matéria encontra-se tratada na *Reforma Administrativa*, nos arts. 158.º e seguintes.

— As medalhas de assiduïdade e de serviços distintos ou relevantes no ultramar, nos termos dos arts. 166.º e seguintes.

A Reforma Administrativa regula minuciosamente e em termos sem dúvida superiores aos da metrópole, a disciplina dos funcionários coloniais, nos arts. 212.º e seguintes.

E) CORPOS ADMINISTRATIVOS

63 — Regime municipal nas colónias portuguesas

Já mais de uma vez tivemos ocasião de nos referir à introdução do regime municipal português nas nossas possessões ultramarinas.

Algumas há onde êle se encontra arreigado e com prestígio : o Leal Senado de Macau e o Senado de Gôa são instituïções seculares veneráveis.

Mas noutras colónias o regime municipal — e por regime municipal entendemos aqui a administração dos interêsses particulares de núcleos diferenciados da população da colónia pelos próprios interessados — não tinha condições de vida regular.

Só os brancos e seus assimilados podem administrar por si certos interêsses comuns.

A primeira condição, portanto, para o bom funcionamento das instituïções municipais nas colónias é a existência de um núcleo denso de população branca ou civilizada.

Mas não basta ainda : tem êsse núcleo de ser estável, isto é, composto de elementos com residência permanente e interêsses creados na colónia. Em caso contrário não há municipes, há aventureiros ou exploradores que esgotam um momento de vida na preocupação do retôrno e a colectividade não os interessa, a terra não é sua — têm uma permanência de acaso, estão de passagem, visam, portanto, fins puramente egoístas.

Êsse núcleo estável de população civilizada não deve ser composto de funcionários pois que êstes, sujeitos à hierarquia e disciplina do govêrno da colónia, fàcilmente converteriam o município em repartição do Estado.

Enfim, é mister que nêsse núcleo denso e estável de população civilizada e independente do Estado, exista quem, pela sua cultura, honestidade e ponderação possa desempenhar os cargos municipais.

O facto de muitas vezes se não reünirem êstes requisitos em povoações ou áreas que os governadores instituiram em concelhos, deu origem a um grande número de municípios que o eram só no nome, pois por falta de eleitores ou de elegíveis, a sua administração estava de facto confiada a funcionários nomeados pelo Govêrno da Colónia.

A tendência legislativa começou então a acentuar-se no sentido

de só se atribuir o foral municipal quando o justificassem as circunstâncias políticas, económicas e sociais da povoação.

Mas, como é necessário conceder um rudimento de autonomia a certas localidades que ainda não têm condições para constituir concelhos perfeitos, mas convém, contudo, educar para um dia o virem a ser, a lei consagra a existência de formas ainda imperfeitas das instituïções municipais.

Assim é que, nos termos do art. 32.º do Acto Colonial «as instituïções administrativas municipais e locais são representadas nas colónias por câmaras municipais, comissões municipais e juntas locais, conforme a importância, desenvolvimento e população europeia da respectiva circunscrição».

A Reforma Administrativa, tratando dêste assunto diz :

«Art. 411.º Haverá câmaras municipais :

1.º Nos concelhos, qualquer que seja a sua classe, que forem capital de colónia de govêrno geral ;

2.º Nos concelhos de 1.ª classe, a que o último recenseamento atribua mais de 2.000 habitantes europeus ou equiparados.

Art. 412.º Haverá comissões municipais :

1.º Nos concelhos de 1.ª classe a que, por sua população não pertença ter câmara municipal ;

2.º Nos concelhos de 2.ª classe, com mais de 1.500 habitantes europeus ou equiparados.

Art. 413.º Haverá juntas locais :

1.º Nos concelhos de 2.ª classe não compreendidos no n.º 2.º do artigo anterior ;

2.º Nos concelhos de 3.ª classe».

Vejamos as modalidades de regime municipal consagradas na lei.

64 — Concelhos perfeitos

Consideramos *concelhos perfeitos* «os concelhos cuja capital seja capital de colónia de govêrno geral e os concelhos de 1.ª classe com mais de 2.000 habitantes europeus ou equiparados». Nestes concelhos existem *câmaras municipais* constituídas «por um Presidente nomeado pelo governador geral ou de colónia e por quatro vogais eleitos, dois por sufrágio directo dos cidadãos de concelho e dois pelas associações económicas e profissionais que no concelho funcionam ou, na falta destas, pelos vinte maiores contribuintes». É o que estabelece o art. 489.º e o seu § único.

A competência das Câmaras consta dos arts. 500.º e seguintes. Uma parte das respectivas deliberações está sujeita a tutela que nas colónias de govêrno de colónia é exercida pelo governador de colónia e nas colónias de govêrno geral é exercida normalmente pelos governadores das províncias e pelas juntas de Província e em certos casos

pelo govêrno geral, conforme os arts. 506.º e seguintes. A execução das deliberações municipais e a permanente direcção e inspecção de serviços da câmara pertence ao seu Presidente, que é, como vimos, de nomeação do govêrno (art. 498.º). Por outro lado existem nos concelhos administradores de concelho, cuja competência atrás referimos.

De modo que, mesmo nos concelhos perfeitos, a autonomia municipal não é, nas colónias, muito grande : marca, porém, um esfôrço interessante no sentido de fazer participar da administração os habitantes da colónia em condições de o fazerem.

65 — Concelhos imperfeitos

Consideram-se *concelhos imperfeitos* os concelhos de 1.ª classe, com menos de 2.000 habitantes brancos ou equiparados e os concelhos de 2.ª e 3.ª classes. Nestes concelhos há *comissões municipais* e *juntas locais*.

As *comissões municipais* existem nos concelhos de 1.ª classe, em que não deve existir câmara, e nos concelhos de 2.ª, com mais de 1.500 europeus ou equiparados, conforme dispõe o art. 412.º. São compostos por um Presidente e quatro vogais : mas dêstes *só dois são eleitos* pelas associações económicas e profissionais de concelho ou, na falta delas, pelos 20 maiores contribuintes. Quanto ao presidente é nomeado pelo governador geral ou de colónia e os outros dois vogais, são igualmente nomeados pelo governador de colónia ou pelo governador de província, conforme a colónia é de govêrno de colónia ou de govêrno geral, segundo o que preceitua o art. 511.º

A sua competência é semelhante à das câmaras, embora mais restrita. E o governador geral ou de colónia pode determinar por portaria que a câmara municipal tenha a composição das juntas locais.

As *juntas locais* existem nas povoações pouco importantes, mas onde, todavia, já vivem elementos civilizados dignos de participarem na administração : são, como notava em 1914 o sr. dr. Almeida Ribeiro, parentes próximos das nossas juntas de freguesia.

Compõem-nas um Presidente e dois vogais : dêstes um nomeado pelo governador de província ou de colónia, assim como o Presidente, o outro é eleito pelas associações económicas ou profissionais da sede do concelho, desde que, reünidas, tenham mais de 20 eleitores contribuïntes ou, no caso de se não dar tal hipótese, pelos 20 maiores contribuïntes, conforme dispõe o art. 516.º.

O presidente, nos termos do art. 517.º, é sempre o respectivo administrador do concelho. A competência das juntas locais é a mesma das comissões municipais : mas tôdas as deliberações delas podem ser suspensas pelo governador de província, nos termos dos arts. 518.º e 519.º.

Outrora existiram outros órgãos de administração municipal com mais ou menos vitalidade e, em regra, sem carácter representativo. Eram diversos os seus nomes : *edilidades* e *comissões de melhoramentos* (Moçambique) *comissões urbanas*, etc. A nenhuma delas se refere o Reforma Administrativa.

No caso de dissolução de um corpo administrativo o governador de colónia nomeia os novos vogais que hão-de servir até ao fim do triénio, nos termos do art. 432.º.

66 — Juntas provinciais

Nas colónias divididas em províncias existe, na sede de cada província, uma *Junta provincial* que vem dêste modo suceder aos *conselhos de distrito* creados pelas Bases Orgânicas de 1914.

Não há, portanto, qualquer afinidade entre a junta provincial de agora e as Juntas Gerais de Província instituídas pela Reforma de 69 em Angola e na Índia ou os Conselhos de Província, pela mesma lei creados, como tribunais administrativos nas colónias.

Como se sabe, as Províncias são actualmente circunscrições administrativas em que se dividem as colónias de grande extensão : as Juntas gerais e os Conselhos da lei de 69 eram respeitantes à própria colónia, considerada Província Ultramarina.

A Junta Provincial é, ao mesmo tempo, um órgão administrativo e uma espécie de conselho de govêrno do governador da Província. Compõe-se de membros natos, nomeados e eleitos, como resulta do art. 470.º e tem duas sessões ordinárias no ano e as extraordinárias que o governador entender, conforme consta do art. 475.º As suas funções são consultivas e deliberativas na forma dos arts. 478.º, 479.º e 480.º. Tem ainda atribuïções tutelares, segundo o art. 482.º.

O governador de província é o executor das deliberações das juntas, como consta do art. 488.º.

67 — Serviços dos corpos administrativos

As Juntas provinciais não têm serviços privativos : o seu expediente corre pela repartição provincial de administração civil e a sua tesouraria está a cargo do serviço do Tesouro público, segundo o disposto no art. 520.º.

As câmaras e comissões municipais e as juntas locais, essas possuem *secretarias*, com as repartições, secções e serviços indispensáveis ao expediente e execução de tôdas as deliberações e chefiadas por um *Chefe de Secretaria*, como estabelece o art. 521.º.

Podem os corpos administrativos organizar autònomamente serviços que visem satisfazer necessidades colectivas por meio de explorações económicas : a Reforma Administrativa no art. 544.º prevê

mesmo a federação dos corpos administrativos para a organização e funcionamento dêsses serviços municipalizados, tendo esquecido o legislador que o afastamento a que se encontram as rudimentares autarquias torna essa faculdade meramente platónica.

68 — Corporações administrativas

Também a Reforma Administrativa nos arts. 560.º e seguintes regula a situação dos chamadas corporações administartivas.

Sucedeu, porém, que o legislador se inspirou visivelmente, neste ponto, como em muitas outras disposições referentes aos corpos administrativos, num projecto de Código Administrativo recentemente proposto para a metrópole, mas que se caracteriza por uma péssima técnica jurídica.

Assim a Reforma Administrativa Ultramarina, nesta parte, ficou eivada de vícios que noutros capítulos se não notam. O capítulo relativo às corporações administrativas é dos mais infelizes do projecto da metrópole e logo foi dos mais aproveitados na Reforma Administrativa.

Começa por manter a errónea terminologia do Código Administrativo de 1896, já abandonada no art. 37.º do Código Civil e que confunde as duas expressões tècnicamente bem distintas, de *corporação* e *instituto* ou *fundação*.

Depois, considera corporações administrativas os *institutos públicos*, isto é, os serviços públicos personalizados, cujo regime é bem distinto do que se aplica às associações e estabelecimentos de iniciativa particular, que visam fins de interêsse colectivo. Quere dizer : o legislador não compreendeu a diferença que vai da pessoa colectiva de direito público à pessoa colectiva de direito privado, do serviço público à entidade particular que com êle coopera.

No n.º 2.º do art. 560.º refere-se a Reforma aos «estabelecimentos instituídos por particulares para algum fim de utilidade pública ou de utilidade pública e particular conjuntamente» e aqui se refere pois às *fundações* nos termos em que o Código Civil o faz.

Mas no n.º 3.º, relativamente às associações, afasta-se do sistema do Código Civil para se referir a associações de *fins ideais*, ou seja de utilidade pública e particular conjuntamente, excluindo as associações de mera utilidade pública em que há *fins desinteressados*.

O n.º 4.º é, todavia, tam compreensivo que evita quaiquer dúvidas sôbre a extensão do conceito legal de corporações administrativas que são tôdas as associações sem carácter especulativo nem fim lucrativo, quere dizer só as sociedades comerciais ficam excluídas.

A Reforma Administrativa Ultramarina deturpou o sentido jurídico das corporações administrativas que no regime administrativo da metrópole só eram aquelas entidades que visassem fins desinteres-

sados, satisfazendo, no mesmo espírito de serviço público que a administração determinadas necessidades colectivas.

Ora o que a Reforma Administrativa nos oferece é um regime jurídico de tôdas as pessoas morais, sejam elas de direito privado ou de direito público, e exceptuado o Estado e as autarquias locais.

F) CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

69 — Tribunais administrativos

Os actos administrativos das autoridades coloniais são susceptíveis de impugnação contenciosa perante os tribunais especiais do contencioso administrativo que são : (1)

a) O Supremo Tribunal Administrativo

b) Conselho Superior das Colónias

c) Os tribunais administrativos existentes em cada colónia.

A secção do contencioso do Conselho Superior das Colónias compõe-se nos termos do art. 19.º do decreto-lei n.º 16.108 de 5 de Novembro de 1928, de cinco vogais — três magistrados do Conselho Superior Judiciário das Colónias e mais dois vogais de nomeação do Ministro e escolhidos entre os indivíduos de reconhecido mérito, que hajam servido nas colónias em cargos elevados da magistratura judicial. Os tribunais administrativos existentes nas capitais das colónias são constituídos nos termos dos arts. 653.º e 654.º da Reforma Administrativa, que dizem :

«Art. 653.º Nas colónias em que funcionar Tribunal da Relação, o tribunal administrativo será constituído pelo presidente da Relação, que servirá de presidente, por dois juízes desembargadores, nomeados, para servirem durante dois anos, pelo Ministro das Colónias, por dois cidadãos portugueses idóneos, residentes na colónia, de preferência formados em direito, nomeados pelo governador, e pelos directores dos serviços da Fazenda e da administração civil da colónia.

Art. 654.º Nas colónias em que não funcionar Tribunal da Relação será o tribunal administrativo constituído pelo juíz de direito da comarca da capital da colónia, que servirá de presidente, pelo funcionário que dirigir os serviços da administração civil da colónia e pelo conservador do registo predial, se o houver.

§ único. Existindo na comarca dois juízes, ambos farão parte do tribunal servindo de presidente o mais antigo e entrando o outro no lugar do conservador do registo predial. Não existindo conservador

(1) A matéria relativa ao contencioso administrativo vem tratada na *Reforma Administrativa*, nos arts. 644.º e seguintes.

do registo predial, fará parte do tribunal, em seu lugar, uma pessoa idónea, nomeada pelo governador, de preferência diplomada em direito».

O Ministério Público é representado: no Conselho Superior das Colónias pelo representante do Ministério Público no Conselho Superior Judiciário das Colónias, conforme o regimento aprovado pelo decreto n.º 17.759, artigo 10.º ; e nos tribunais administrativos, segundo o disposto na Reforma Administrativa Ultramarina, no artigo 655.º, pelo Procurador da República, nas colónias onde funcionar Tribunal da Relação, e pelo delegado da comarca do tribunal ou govêrno, nas outras.

70 — Competência dos tribunais administrativos

Competem aos tribunais administrativos de primeira instância funções de contencioso administrativo, de contencioso fiscal e aduaneiro, de julgamento de contas e de caracter consultivo, nos termos dos artigos 661.º e seguintes da Reforma.

Como tribunais de contencioso compete-lhes especialmente, o conhecimento da legalidade dos actos, decisões ou deliberações das autoridades administrativas da colónia, *com excepção do governador geral ou de colónia,* dos corpos e corporações administrativas e das autoridades dirigentes dos serviços autónomos.

O Conselho Superior das Colónias julga os recursos interpostos dos tribunais administrativos e dos actos, despachos e decisões dos governadores gerais e de colónia, conforme o artigo 752.º. Só o Supremo Tribunal Administrativo pode conhecer dos recursos interpostos dos actos e decisões do Ministro das Colónias.

A Reforma Administrativa contém as regras fundamentais da competência e processo no contencioso administrativo. Quanto ao Conselho Superior das Colónias é necessário, como dissemos já, consultar o seu *Regimento,* aprovado pelo decreto n.º 17.759, de 14 de Dezembro de 1929.

Em matéria disciplinar, os recursos interpõem-se para o Ministro, que resolve precedendo parecer do Conselho Superior de Disciplina das Colónias, conforme o preceituado na Reforma Administrativa, nos artigos 259.º e seguintes.

CAPÍTULO IV

Administração financeira

71 — Princípios gerais

O Acto Colonial consagra o seu título IV às «garantias económicas e financeiras», lançando aí as bases da administração financeira do Império.

A Carta Orgânica desenvolve depois essas bases no seu Capítulo V, que é repartido em seis secções e compreende os artigos 149.º a 188.º.

Principia a Carta Orgânica por definir os princípios gerais da administração financeira das colónias, princípios que podemos reduzir aos seguintes :

a) *Autonomia financeira das colónias,* sob a superintendência e fiscalização do govêrno da metrópole. (1)

b) *Assistência financeira da metrópole,* prestada mediante as necessárias garantias (2). Os direitos que resultam para a metrópole da assistência que prestou são imprescritíveis conforme resulta do artigo 151.º.

Convém desenvolver estes dois princípios gerais.

72 — Autonomia financeira das colónias

Em princípio, as colónias portuguesas gozam de autonomia financeira, e quere isto dizer que,

a) A colónia é *pessoa moral,* representa uma individualidade jurídica distinta do Estado Português, como expressamente dispõe o art. 87.º da Carta Orgânica, e, conseqüentemente,

— pode adquirir, contratar e estar em juizo e tem a responsabilidade dos seus actos e contratos, como se encontra estabelecido no artigo 152.º; e

— possui um património ou domínio privado, segundo o artigo 154.º;

b) A colónia tem *receitas* privativas de que dispõe para as suas *despesas* próprias, como verificamos pelo artigo 153.º, e para isso,

c) A colónia elabora um *Orçamento* especial, por que se rege e tem *Contabilidade* distinta da do Estado.

---

(1) *Carta Orgânica,* art. 149.º
(2) *Idem,* art. 150.º

d) A colónia, enfim, contrai *empréstimos* e concede *créditos,* por sua conta e responsabilidade, podendo garantir as suas dívidas com a caução dos seus bens e rendimentos.

Assim, não ha confusão entre as finanças da colónia e as da metrópole: são duas ordens nitidamente separadas, entre as quais apenas existem relações. (1)

As restrições que normalmente sofre a autonomia financeira das nossas colónias serão examinadas ao estudarmos os diversos aspectos da administração das finanças coloniais.

73 — Assistência financeira da Metrópole

Ao tocar na assistência financeira da Metrópole às colónias aborda-se, porventura, o mais delicado problema da administração colonial portuguesa no momento actual. Até que ponto deve a Metrópole assistir financeiramente às colónias ? Deverá o empréstimo ser um processo normal de receita nas colónias ? Ou, pelo contrário, impõe-se também nos países novos que as despesas ordinárias sejam cobertas com receitas ordinárias e que só se recorra ao empréstimo quando haja obras reprodutivas a realizar e os respectivos encargos possam ser satisfeitos sem dificuldade ?

Duas correntes opostas se encontram na discussão dêste problema.

Uma entende que a metrópole tem o dever de gastar, e gastar largamente, com as colónias. Não se devem pensar os problemas económicos e financeiros dos países coloniais — onde tudo está por fazer e onde a produção, a circulação, o consumo dependem estreitamente do estímulo do colonizador — com o mesmo critério com que se governam e administram países feitos, de economia estabilizada e finanças regulares. Nas colónias tem que se semear, e com largueza, para um dia se poder colhêr.

Para melhor reproduzirmos a argumentação desta escola, transcrevemos, a seguir, alguns trechos da conferência do sr. engenheiro Vicente Ferreira, «A política colonial portuguesa em Angola»: (2)

«Pois que, por desconfiança ou outros motivos, as iniciativas e

---

(1) Presentemente só uma colónia portuguesa está transitóriamente privada da sua autonomia financeira : por virtude da grave crise económica que nos últimos anos se repercutiu no arquipélgo de S. Tomé e Príncipe o art. 35.º do decreto-lei n.º 22:793, de 30 de Junho de 1933, retirou-lhe a autonomia administrativa e financeira. Isto não significa que as suas receitas e despesas tenham passado a inscrever-se no orçamento geral do Estado, nem que lhe fosse retirada a personalidade moral : ficou sendo, apenas uma colónia, que o govêrno da Metrópole governa, e, portanto, sem govêrnador de Colónia nem Conselho de Govêrno.

(2) Págs. 48 e 49.

o dinheiro dos particulares não se aplicam, tanto quanto conviria, às emprêsas coloniais, é indispensável para o bem da Nação, no presente e no futuro, que o Estado tome a iniciativa e o encargo de fazer o que os particulares por timidez não ousarem».

E um pouco adiante:

«A colonização, que não é mais do que edificar um país novo prolongamento ou continuação da metrópole, não pode ser uma aventura de negociantes; logo, tem de ser uma emprêsa do Estado, porque interessa, sob todos os aspectos, à nação colonizadora, como entidade moral».

E a seguir :

«O Estado deve fazer-se povoador, arroteador de terrenos, plantador de fazendas, cultivador de cereais, criador de gados, e até industrial, se necessário fôr. O que é indispensável é explorar, valorizar e justificar, pelo «maior benefício» que proporcionarmos à civilização, o direito à posse da herança colonial».

Mas uma outra corrente se opõe a esta. Eis os termos em que sintetizou o pensamento dela o sr. dr. Armindo Monteiro, no discurso que pronunciou na sessão solene da abertura da I Conferência dos Governadores Coloniais : (1)

«Apresentam-se-nos problemas que se relacionam com todos os ramos da vida e que tem freqüentemente aspectos duma agudeza que se não conhece na Europa. Temos de os resolver. Mas como ainda somos pobres, a norma que deve guiar inalteràvelmente o nosso procedimento é esta : fazer com pouco o que a outros é dado realizar com muito. Onde certos países podem perder, nós não podemos; onde êles podem desperdiçar, nós não podemos. Êste simples facto coloca as questões financeiras na primeira linha das questões de administração.

Todo o futuro da obra colonizadora portuguesa está assim ligada basicamente ao equilíbrio e regularidade da sua vida financeira.

... ...

Eu sei que são numerosos ainda os que pensam de modo diverso; para alguns as finanças são no Ultramar elemento acessório, e tudo o que é essencial em colonização cabe nas idéas de fomento. São os que esperam que o alargamento da produção e das exportações cubra todos os *deficits*. Mas é um êrro que se há 80 anos, quando foi praticado pelos homens da Regeneração, podia ter desculpa, hoje não tem atenuantes. Vozes cada dia mais numerosas o proclamam em todos todos os cantos do Mundo. Em cima da falência, do desequilíbrio, do

(1) Ed. da Agência Geral das Colónias, pág. 16.

desregramento, não se pode levantar uma obra de fomento. A falência financeira só pode gerar falências económicas.

... ...

Uma obra de fomento só será verdadeiramente reprodutiva e benéfica, quando fôr subordinada a rígidos princípios de ordem financeira. De outro modo, poderá acontecer que certos empreiteiros ganhem muito — mas a nação perderá sempre. Olhem à sua volta : das colónias portuguesas passem a sua vista para as possessões estrangeiras. Reparem nos territórios que tiveram crédito fácil, dinheiro abundante, possibilidades sem medida de construir grandes obras e que deram caminho a todas as ambições e guarida a todas as ânsias das emprêsas construtoras e hão-de ver que à desoladora miséria das colónias onde, quási tam má como a guerra, passou a insania dos homens, nem sempre corresponde sequer a riquesa dos que à fôrça as quizeram dotar com o que o seu estado social e as necessidades da sua população não reclamavam ainda. Nenhum espectáculo é mais doloroso no mundo do que o dum país novo povoado de ruínas. Infelizmente, não é raro que êle se nos depare em Africa».

Que pensar destas opiniões ?

O sr. dr. Armindo Monteiro aduz em abono desta corrente, um exemplo, que diz respeito a Angola, e que é impressionante.

Exprimindo-nos em moeda portuguesa, aquela colónia devia em 30 de Junho de 1932 nada menos de 860.000 contos, o que lhe traz um encargo anual de 43.000 contos. Ora as suas receitas calculadas para o ano económico de 1932-33 não vão além de 146.000 contos : quere isto dizer que, se Angola pagasse os juros da sua dívida à Metrópole, consumiria nessa despesa, aproximadamente um *terço* das suas receitas totais.

Não os paga. Foi a solução achada,e, aliás única possível. Mas de que serviu então a abundante sementeira de ouro ?

Devemos admitir que a metrópole deve gastar com as colónias, sobretudo, quando não haja nelas capitalistas suficientemente empreendedores para fazerem com que a iniciativa privada sirva com largueza a causa da colonização.

Mas êsse auxílio deve ser prestado metódicamente, a colónias com a sua administração regrada e as suas finanças saneadas, sabendo-se como vai ser empregado o dinheiro e em quê.

Um plano de fomento nas colónias é indispensável para êsse efeito. Assim em 1930 foram enviadas a Angola brigadas de estudos, cujos trabalhos ainda não são conhecidos na totalidade : e bem necessário era proceder-se depressa às obras metódicas do fomento de Angola visto a crise ter lançado esta nossa grande colónia num acentuado e perigoso estado de depressão — económica e moral.

74 — Técnica das finanças coloniais

Examinados os princípios gerais da nossa administração financeira colonial, vamos agora sucessivamente examinar os vários aspectos da sua técnica.

Limitar-nos-emos a assinalar o regime jurídico especial por que as nossas colónias se regem, estudando

a) O orçamento
b) As despesas
c) As receitas
d) A contabilidade e fiscalização.

Faremos ainda referência às finanças locais e aos bancos emissores.

75 — Orçamentos coloniais

Toda a administração financeira de uma colónia se rege pelo seu *orçamento privativo*. Os princípios do direito orçamental referentes às nossas colónias contêm-se no Acto Colonial, no artigo 40.º ; na Carta Orgânica, nos artigos 155.º e seguintes, e no decreto com fôrça de lei n.º 17.881, de 11 de Janeiro de 1930.

Passêmos sucessivamente em breve revista as várias fases da elaboração dos orçamentos.

a) Preparação

Os projectos dos orçamentos coloniais são preparados nas colónias, conforme dispõe o art. 161.º da Carta Orgânica, pelas respectivas Direcções de Serviços ou Repartições Centrais de Serviço de Fazenda, sob a direcção superior do Governador, como resulta do art. 35.º do referido diploma.

Na elaboração do projecto orçamental ha que ter em vista o disposto no citado decreto n.º 17:881 : os orçamentos de Cabo Verde, Guiné, S. Tomé e Príncipe e Moçambique são calculados em escudos; o de Angola, em angolares ; o do Estado da Índia, em rupias e os das colónias de Macau e Timor em patacas (1), a receita e a despesa distingue-se em ordinária e extraordinária (2) e o orçamento de receita ordinária divide-se em capítulos, artigos, alíneas e números, semelhantemente ao da Metrópole, assim como as tabelas de des-

(1) *Decreto 17:881*, art. 3.º
(2) *Idem*, art. 4.º

pesa ordinária são divididas em capítulos, divisões, classes, artigos e números, seguindo, aproximadamente, nas suas rubricas o plano estabelecido para o da Metrópole (1).

Os processos de cálculo das receitas e o computo das despesas constam do citado decreto, nos arts. 11.º e seguintes e da Carta Orgânica, nos arts. 157.º e 160.º.

Concluida a elaboração do projecto, é êste composto e impresso, e distribuído em prova aos vogais do Conselho de Govêrno.

b) Discussão

O projecto preparado pelo Governador é, ainda na colónia, submetido à discussão do Conselho de Govêrno, como manda o art. 161.º da Carta Orgânica, e com as alterações que nela lhe forem introduzidas conforme estabelece o decreto n.º 17:881, no art. 24.º, é remetido até ao dia 31 de Março anterior ao comêço do ano económico a que dissér respeito ao Ministério das Colónias.

O projecto é acompanhado de um relatório do Director dos Serviços da Fazenda da Colónia, dividido em três partes: considerações sobre as receitas, considerações sobre as despesas, e considerações gerais segundo o decreto n.º 17:881, arts. 15.º, 19.º, 21.º e 24.º e das actas das sessões do Conselho de Govêrno e dos documentos que serviram de base à sua elaboração.

O Director de Fazenda das Colónias é responsável pela pontualidade da remessa do projecto, como dispõe o § único do art. 161.º da Carta Orgânica.

c) Receitas

Chegado o orçamento da colónia ao Ministério, procede-se à sua revisão.

Esta revisão, nos termos do art. 162.º da Carta Orgânica «é a função própria do Ministro das Colónias, que a deve exercer de modo que no fim de Maio, de cada ano, todos os orçamentos coloniais, estejam revistos e aprovados.»

Vejamos em que consiste esta revisão.

Diz o § 3.º do art. 40.º do Acto Colonial, reproduzido nos §§ 1.º e 2.º do art. 162.º da Carta Orgânica que — «a acção do Ministro das Colónias, quanto aos projectos de orçamentos das colónias, exercesse pela verificação quer do computo de cada receita, quer da legalidade e exactidão das despesas, devendo fazer as conseqüentes cor-

(1) Decreto 17.881, art. 5.º e seguintes.

recções. Existindo situação deficitária ou risco de a haver, serão feitas nos orçamentos as modificações necessárias para o restabelecimento do equilíbrio tomando o Ministro as providências necessárias para o garantir.»

A revisão orçamental é pois uma *acção tutelar destinada a garantir o equilíbrio dos orçamentos coloniais.*

O equilíbrio orçamental é a regra que domina toda a legislação nêste capítulo e o decreto n.º 17:881 formula-a mesmo expressamente, tal como para a metrópole o decreto n.º 15:465, ao estabelecer que, «o orçamento da receita ordinária será, pelo menos igual à tabela da despesa ordinária» (1).

Esta função de rever, verba por verba, os orçamentos das colónias é porventura a mais grave entre tantas gravíssimas que incumbem ao Ministro. E' que não se trata apenas de «verificar a correcção do computo das receitas e a legalidade das despesas previstas.»

Sendo o orçamento um plano de acção administrativa, o critério da sua elaboração exprime uma política e garante o seu desenvolvimento.

Tarefa pesada é essa que normalmente só por um serviço especial e técnico, adjunto ao Ministro, poderá ser eficazmente desempenhada.

d) Aprovação

Depois de feita a revisão, o Ministro concede a sua «aprovação expressa», por meio de portaria publicada no «Diário do Govêrno», conforme dispõem os arts. 40.º, § 1.º, do Acto Colonial, e 156.º da Carta Orgânica.

Os orçamentos para 1933-34 foram aprovados por decreto-lei em virtude das numerosas medidas administrativas e fiscais que foi necessário adoptar.

e) Execução

O primeiro acto de execução do Orçamento aprovado pelo Ministro é a sua *publicação,* no «Boletim Oficial» de colónia acompanhado pelo diploma legislativo do Governador que o manda executar, conforme o art. 163.º da Carta Orgânica.

Esse diploma legislativo possui um preâmbulo, elaborado nos termos do art. 26.º do decreto n.º 17:881.

Quando, por circunstâncias anormais, os orçamentos não esti-

---

(1) Decreto n.º 17:881, art. 5.º § 2.º

verem aprovados a tempo de entrarem em vigor no comêço do ano económico, continuarão provisóriamente em vigor por duodécimos, só quanto à despesa ordinária, o orçamento do ano precedente e os créditos sancionados durante êle para ocorrer a novos encargos permanentes, segundo o disposto no art. 164.º da Carta Orgânica.

Como na metrópole, a insuficiência das verbas é suprimida pelas *transferências de verbas* e às despesas *imprevistas* ocorre-se por meio de *créditos especiais* ou *extraordinários*. E' o que dispõem a Carta Orgânica no art. 165.º e o decreto n.º 17:881, arts. 46.º e seguintes.

76 — Despesas das colónias

A mais interessante particularidade das finanças coloniais, no tocante às despesas públicas, consiste na repartição dos encargos entre cada colónia, as outras colónias e a metrópole.

A colónia é financeiramente autónoma, cobra as suas receitas, satisfaz as suas despesas. Mas na metrópole ha certos serviços que lhe dizem respeito. A solidariedade que a liga a outras colónias cria encargos comuns. Ha despesas que não são só coloniais nem só metropolitanas, mas *imperiais*.

Desde que o orçamento ultramarino, em 1852, se separou do Orçamento metropolitano, logo se poz o problema de distinguir encargos de um e de outro na administração geral. A distinção fez-se um pouco ao acaso, até que em 1914, as bases orgânicas claramente estabeleceram a separação.

O Acto Colonial, no art. 41.º, preceitúa que os diplomas orgânicos da administração colonial estabelecerá «as despesas que são encargos das colónias e as que o são da metrópole.»

Assim, a Carta Orgânica, no art. 179.º, enumera as despesas que constituem encargo da colónia e, no art. 180.º, as que constituem encargo da metrópole.

Além das despesas próprias da metrópole esta paga outras que são encargos das colónias, mas por conta e mandados destas, constituindo-lhe a respectiva dívida. A tais pagamentos se refere o art. 177.º da Carta Orgânica.

77 — Receitas ordinárias das colónias

As colónias têm receitas ordinárias e receitas extraordinárias.

A Carta Orgânica, no art. 167.º formula o princípio da universalidade orçamental, estabelecendo que todas as receitas são rendimento geral do Estado e dão entrada na Caixa do Tesouro.

As principais receitas ordinárias, são os impostos e as taxas.

Compete às colónias criar, alterar ou suprimir impostos e taxas no seu território, conforme o art. 169.º da Carta Orgânica.

Não existe, pois, uniformidade no regime fiscal das colónias portuguesas, cada qual tem o seu.

Mas o imposto nas colónias suscita problemas diversos daqueles que na metrópole levanta.

Segundo Girault, (1) o imposto nos países novos deve ter as características seguintes :

a) *Deve ser ligeiro,* visto que a matéria colectável é ainda rara, pobre ou em formação.

b) *Deve ser simples e fácil de lançar como de cobrar,* a fim de evitar embaraços ao pessoal administrativo, sobrecarregado de atribuïções, e de poupar aos contribuïntes, cuja grande massa é indígena, mil e uma expoliações a que daria lugar uma tarifa complicada ; a taxa única é o ideal.

c) *Deve ser diferente para os indígenas e para os europeus* — pois se a sociedade europêa fácilmente admite o sistema fiscal da metrópole, já assim não sucede com os indígenas.

d) *Deve ir aumentando o seu pêso à medida que aumente a riqueza pública,* para que as diminutas taxas do princípio não venham depois a constituir verdadeiros abusos, e as isenções necessárias no período heróico da colonização não revertam em intoleráveis privilégios, em plena fase de prosperidade e estabilização da colónia.

Nas nossas colónias distingue-se o regime fiscal dos europeus do dos indígenas.

Sobre os europeus recai uma grande variedade de impostos directos e indirectos. Entre os impostos directos mencionaremos as contribuïções predial (rústica e urbana), industrial e de juros.

Entre os impostos indirectos devem referir-se em primeiro lugar aos direitos aduaneiros, depois o imposto do sêlo e certos impostos que recaem sobre o consumo de bebidas alcoólicas, do petróleo e gazolina, do tabaco, do açúcar, etc.

Os indígenas são principalmente atingidos por impostos directos especiais — o imposto de palhota ou de capitação, a que nos referiremos ao tratar do Estatuto dos Indígenas. Dada a orientação predominantemente jurídica do estudo que estamos a realizar, não nos demoraremos a analizar e discutir cada um dêstes impostos. A simples notícia basta.

---

(1) *Ob. cit.*, II, 2.ª parte, pág. 731.

78 — Empréstimos

Como já dissémos, a política do «fomento a todo o custo» foi uma fonte de endividamento das colónias portuguesas, sobretudo de Angola. A legislação vigente procura, por isso, disciplinar e dificultar o recurso ao crédito, ao mesmo tempo que proïbe quaisquer operações que pudessem comprometer a nossa soberania, colocando as colónias na dependência financeira de outra nação.

Assim, hoje, os empréstimos só podem realizar-se com a prévia autorização da Assembléa Nacional e aprovação do Ministro das Colónias e sempre dentro da Nação, nos termos dos arts. 27.º, n.º 2.º, alínea b), e 45.º, do Acto Colonial, e do art. 172.º da Carta Orgânica, que regulam esta matéria com a severidade que a sua importância requere.

79 — Contabilidade e fiscalização

O Acto Colonial, no art. 42.º, determina que a contabilidade das colónias seja organizada como a da metrópole, com as modificações que se tornem indispensáveis por circunstâncias especiais, preceito este que foi reproduzido no art. 181.º da Carta Orgânica.

Quere isto dizer que, como na metrópole, deve na Contabilidade das Colónias terminar a distinção entre exercício, gerência e ano económico, fazendo corresponder a gerência ao ano económico.

As contas devem coïncidir rigorosamente com a classificação orçamental, conforme estabelece o art. 182.º da Carta Orgânica e todos os anos são remetidas ao Ministério, nos termos do art. 183.º

À fiscalização superior da administração financeira refere-se o art. 184.º

80 — Fundos de reserva

Um processo característico das finanças coloniais é o dos «fundos de reserva».

Os «fundos de reserva» são constituídos pelos saldos positivos das contas de cada colónia.

Nos países europeus ha sempre aplicação imediata para esses saldos. Também a haveria sem dificuldade nos países coloniais, mas aí

---

(1) *Ob. cit.*, II, 2.ª parte, pág. 715.

a prudência mais elementar manda guardar dos anos bons para os anos maus.

E' que as colónias, como países novos, e sobretudo as fazendas, têm uma economia irregular. A sua posição geográfica, o seu sistema de exploração (grande exploração em monocultura), a débil estrutura do seu comércio e do seu crédito sujeitam-nas a oscilações enormes de prosperidade e depressão, mais freqüentes e profundas que nas nações civilizadas.

As funções do fundo de reserva são assim enumeradas por Girault (1) :

a) Constitui um fundo de maneio destinado a ocorrer às despesas ordinárias até à cobrança dos impostos : supre dêste modo a função normal da dívida flutuante ;

b) Demonstra a situação financeira da colónia, pois o seu volume depende da riqueza e possibilidade dela ;

c) Permite fazer face a acontecimentos imprevistos, e é, portanto, particularmente útil nas colónias tropicais expostas aos ciclones e tremores de terra ;

d) Representa uma acumulação de economias de molde a permitir um dia a realização de grandes obras públicas, sem recorrer ao empréstimo.

A constituïção de fundos de reserva é estabelecida no art. 185.º da Carta Orgânica.

O modo de aplicação de quaisquer quantias do fundo de reserva depende sempre de autorização expressa do Ministro das Colónias, dada em portaria, conforme dispõe o art. 186.º

A gerência do fundo de reserva pertence a um conselho de administração, presidido pelo governador da colónia e composto mais pelo director ou chefe dos serviços de Fazenda e pelo director ou chefe dos serviços de administração civil.

O depósito dos títulos e barras ou moedas de ouro que façam parte dos fundos de reserva das colónias estarão à guarda do respectivo banco emissor ou do Banco de Portugal, segundo o estabelecido no art. 188.º

Além dêstes fundos de reserva, ha ainda outros, de carácter especial, que as circunstâncias ocasionais de uma colónia podem exigir ou aconselhar.

E' o que acontece em Macau com o *fundo de reserva do ópio*, instituído pelo decreto n.º 23:070, de 29 de Setembro de 1933, e que se destina a substituir de futuro, com o produto dos seus juros, a receita que tem de se perder com a abolição do tráfico do ópio, em que se empenha hoje a S. D. N. e que representa uma tendência da civilização.

81 — Bancos emissores coloniais

O bosquejo da administração financeira das nossas colónias ficaria incompleto sem uma referência aos bancos emissores de papel moeda.

O estudo dos bancos emissores teria, naturalmente, o seu lugar mais apropriado num capítulo sobre «moeda e crédito», que não entra nêste trabalho devido à exiguidade do tempo destinado ao nosso curso.

Far-lhe-hemos, pois, aqui a necessária menção.

Desde que o próprio Estado não reserva para um Banco ou instituïção sua a emissão de notas, esta pode fazer-se por dois sistemas: o *Banking principle* ou liberdade de emissão, e o *Currency Principle* ou do privilégio.

A liberdade de emissão está abandonada nos países civilizados como nas colónias.

Assim, o sistema adaptado é o de *privilégio*.

Mas ainda aqui podem surgir dois processos: ou ter um banco emissor único para todo o Império, ou tantos bancos quantas as colónias.

O sistema do banco único para todo o Império foi por nós adoptado até 1926.

Na verdade, a lei de 16 de Maio de 1864, que autorizou a fundação do Banco Nacional Ultramarino, concedeu-lhe o privilégio de emissão para todas as colónias, excepto Macau. Mas esta mesmo veiu depois a entrar na sua esfera de acção.

Esta foi ainda a orientação consagrada no decreto n.º 5:809, de 30 de Maio de 1919, que regulou o regime bancário ultramarino e cujo art. 2.º expressamente diz — «que a emissão de notas e a emissão de obrigações prediais constituem privilégios que, por efeito de concurso e contrato com o Govêrno, serão concedidos para todo o território das Colónias portuguesas a um só banco português, com séde em Lisboa, pelo prazo de vinte e cinco anos.»

E o art. 3.º dispõe que «a emissão de notas e a emissão de obrigações prediais serão feitas exclusiva e obrigatóriamente para todas as colónias portuguesas pelo Banco privilegiado.»

O privilégio de emissão de obrigações prediais deixou de pertencer ao Banco Nacional Ultramarino, em virtude do decreto n.º 17:154.

Ora nestas regras abriu-se depois uma larga brecha pelo decreto com fôrça de lei n.º 12:131, de 14 de Agosto de 1926, que concedeu o privilégio de emissão na colónia de Angola ao *Banco de Angola*, então criado.

Inaugurou-se, pois, o sistema de especializar as funções de emissão por colónias.

Qual será o sistema preferível ?

A função dos bancos coloniais é extremamente importante e delicada. Em países novos e sedentos de capitais êles devem ser estimulantes e reguladores : animando os negócios, fomentando as iniciativas, mas procedendo com cautela e por meio de uma rigorosa selecção e fiscalização. Os bancos emissores não podem deixar de cumulativamente dispensar crédito, participar no fomento, e, pelo seu privilégio, estão naturalmente indicados, para bancos centrais, e colaboradores íntimos do Estado e dos colonos na sua obra de civilização.

Um banco só, podia bastar para um império de partes tam diversas em 1864. Quando se fundou o B. N. U., era rudimentar a vida económica das colónias, eram pequenas as suas necessidades de moeda e crédito e uma circulação única as satisfazia.

Por outro lado, o critério administrativo de então era centralizador — um banco só, com séde em Lisboa, facilitava as relações com o Estado e correspondia à organização administrativa vigente.

As coisas depois mudaram. As colónias desenvolveram-se e, desenvolvendo-se, tornaram-se mais exigentes, de economia mais complexa. Adquiriram personalidade e tiveram autonomia financeira e administrativa.

Ora nêste quadro já o banco único destoava. Corresponder às necessidades peculiares e simultâneas de oito países diferentes, é tarefa bem difícil. Quiz-se fazer tudo, mas o que era bem sucedido num lado, dava prejuízo no outro.

Espalhados por todo o mundo, os serviços do Banco não se prestavam a uma orientação uniforme e centralizada. Praticou-se uma larga política de crédito sem fiscalização e viu-se por fim que o banco sossobrava sob o pêso dos seus formidáveis encargos.

Assim, parece que a concepção do banco especial para cada colónia está destinada a ganhar terreno. Um banco especializado pode adaptar-se melhor à economia da colónia, contribuir mais para o seu desenvolvimento e para o seu equilíbrio, além do que corresponde melhor ao princípio de autonomia financeira que a lei lhe concede.

Os bancos emissores para as colónias são, pois, actualmente o Banco de Angola, para Angola, e o Banco Nacional Ultramarino para as restantes colónias, como resulta do disposto no art. 28.º do decreto n.º 17:554, de 26 de Julho de 1929.

Segundo o art. 30.º do mesmo diploma, em cada colónia usar-se-á um tipo de nota especial e privativo. Assim, como estabelece o

art. 31.º, na India, Macau e Timor as notas referir-se-hão a rupias e patacas, respectivamente, e nas restantes colónias (1) em escudos, e nos termos do art. 32.º, o Banco poderá emitir notas representativas de ouro ou prata.

Conforme o art. 36.º, a circulação de cada colónia não poderá exceder o triplo da reserva monetária.

O Banco de Angola tem uma direcção geral em Loanda e o Banco Nacional Ultramarino tem agências nas diversas capitais das colónias, que, na verdade, são outros tantos bancos locais.

No capital de um e de outro têm o Estado e as colónias larga participação.

As funções de fomento deixaram de pertencer aos bancos emissores para serem transferidas para um Banco de Fomento Colonial, não oragnizado ainda, aliás, apesar de ter sido criado pelo decreto n.º 18:571, de 18 de Julho de 1930, e cujas funções se encontram a cargo da Caixa Geral dos Depósitos. (1)

82 — Finanças locais

Para terminar êste capítulo resta tratar «da Fazenda das províncias, circunscrições e corpos administrativos, regulada na Parte IV da Reforma Administrativa Ultramarina, nos arts. 574.º e seguintes.

As Províncias, as circunscrições e os municípios, perfeitos e imperfeitos, têm orçamentos próprios : o distrito não o tem, conforme o que diz o art. 575.º

Os orçamentos das circunscrições são preparados pelos administradores e revistos e aprovados pelos Governadores de Província ou de colónia, segundo o art. 584.º

Os dos corpos administrativos são discutidos e votados pelas câmaras, comissões municipais e juntas locais, seguidamente postos, durante oito dias, à reclamação do público e submetidos à apreciação do administrador de concelho. Findo êsse prazo é encerrada a discussão e são aprovados os orçamentos, que deverão ser enviados, depois, aos Governadores de província ou de colónia para estes exercerem a sua tutela. E' o que estabelce o art. 585.º

---

(1) Angola não deve compreender-se nesta expressão, visto que, como sabemos, não se encontra dentro da esfera de acção do B. N. U., a que se refere o decreto 17:154, que estamos examinando.

(1) Acêrca desta matéria ha conveniência em consultar-se o relatório da comissão encarregda de estudar o regime bancário no Ultramar, nomeada por portaria de 26 de Fevereiro de 1929, que foi publicado em suplemento ao «Diário do Govêrno» de 26 de Julho de 1929.

Os orçamentos das províncias são submetidos à aprovação do Governador Geral, nos termos do art. 586.º

A regra do equilíbrio orçamental é imperativa, segundo o art. 588.º Na execução dos orçamentos seguem-se normas de rigorosa severidade.

Os arts. 613.º e seguintes descriminam as fontes de receita ordinária das províncias, circunscrições e corpos administrativos.

Nos arts. 620.º e seguintes estabelecem-se as respectivas despesas obrigatórias e sugere-se a aplicação das facultativas.

O número das despesas obrigatórias é muito avultado, o que se deve entender como estímulo da actividade administrativa local .

CAPÍTULO V

Organização Judiciária

83 — Introdução

Para completarmos o estudo das instituïções civis do Império Colonial Português resta descrever a organização judiciária das colónias.

A organização judiciária das colónias consta fundamentalmente do decreto com fôrça de lei n.º 14.453, de 20 de Outubro de 1927, alterado posteriormente por vários diplomas, dos quais destacaremos os decretos n.º 17:880, de 15 de Janeiro de 1930, e n.º 20.235, de 19 de Agosto de 1931. Esta organização destina-se ao julgamento dos pleitos judiciários que interessem a população branca ou assimilada.

84 — Divisão judicial do território (1)

O Império colonial português divide-se para efeitos de administração de justiça, em *três distritos judiciais :*

— O de *Loanda,* compreendendo Angola, S. Tomé e Príncipe.

— O de *Lourenço Marques,* compreendendo tôda a colónia de Moçambique.

— O de *Nova Gôa,* compreendendo a Índia, Macau e Timor.

As comarcas de Cabo Verde e Guiné pertencem à Relação de Lisboa.

Os distritos judiciais dividem-se em *comarcas.*

(1) Vidé *decreto n.º 14.453,* arts. 1.º e seguintes.

As *comarcas* subdividem-se em *julgados municipais* e estes em *freguesias*.

85 — Quadro dos tribunais

A função judicial é exercida no Império colonial por tribunais ordinários e tribunais especiais, conforme o art. 190.º da Carta Orgânica.

São *tribunais ordinários :*

— Em Lisboa, o Supremo Tribunal de Justiça ;
— Nas sedes dos distritos judiciais, os Tribunais das Relações ;
— Nas sedes das comarcas, os Juízes de Direito ;
— Nos julgados municipais, os juízes municipais ou juízes instrutores ;
— Nas freguesias, os juízes populares.

São *tribunais especiais :*

— Os tribunais destinados ao julgamento de questões entre indígenas.

Não é permitido nas colónias a criação de tribunais especiais com competência exclusiva para julgamento de determinada ou determinadas categorias de crimes, salvo sendo estes fiscais, sociais ou contra a segurança do Estado, segundo o preceituado no § 1.º do art. 190.º da Carta Orgânica.

86 — Relações

As Relações das Colónias são constituídas conforme o preceituado no decreto 14.453, no art. 5.º por cinco juízes, magistrados judiciais de 2.ª instância, de entre os quais o Ministro das Colónias nomea, em comissão, o respectivo Presidente, segundo o art. 6.º, que livremente pode, também, exonerar, nos termos do art. 7.º

Junto de cada uma delas exerce as funções de representante do Ministério Público um Procurador da República, como manda o art. 11.º

Têm secretaria com um secretário-revedor-contador, um ou dois ajudantes e um ou dois oficiais de diligências, como se encontra fixado no art. 14.º

A competência das Relações das Colónias é idêntica à das Relações da Metrópole, como resulta do art. 63.º

87 — Comarcas

Na sede de cada comarca, e exercendo jurisdição em tôda ela, funciona um magistrado judicial de 1.ª instância, denominado *juiz de direito*, segundo o disposto no art. 18.º

Nas comarcas de Loanda, S. Tomé, Lourenço Marques e Macau há um juízo cível e comercial, e outro criminal, nos termos do art. 19.º Nas outras os juízes acumulam a jurisdição cível, comercial e criminal, segundo o art. 71.º ; mas nas causas comerciais pode intervir o juri, quando seja possível formá-lo, de harmonia com os arts. 35.º e 38.º

Junto de cada juiz de direito funciona um *delegado do Procurador da República* como dispõe o art. 26.º

A Secretaria do Tribunal compreende, em regra, dois escrivães, um dois quais acumula as funções de contador-distribuïdor, intérpretes e oficiais de diligências, como está preceituado no art. 29.º

88 — Julgados municipais

Os Julgados municipais podem ser ordinários ou especiais.

Há *julgados municipais especiais* segundo ainda o decreto 14.453, art. 53.º, nas localidades onde as circunstâncias sociais e económicas, sem justificarem a criação de comarcas, indiquem a conveniência de dar mais larga competência aos juízes. Por isso os juízes municipais especiais devem ser formados em direito e habilitados com concurso para delegado do Procurador da República, nos termos do art. 57.º, considerando-os a lei pertencentes ao quadro da magistratura do Ministério Público e permitindo-lhes o uso da beca, conforme o art. 20.º do decreto n.º 17.880 de 15 de Janeiro de 1930.

Das suas decisões cabe recurso para a Relação, salvo se a questão estiver na alçada do juiz de direito da comarca, segundo o art. 55.º

Há *julgados municipais ordinários* nas circunscrições ou concelhos existentes na comarca. E ainda aqui se deve distinguir : nos concelhos funciona um *juiz municipal* ao passo que onde não haja pessoal habilitado para o exercício de cargos judiciais, como nas circunscrições, apenas existe o *juiz instrutor*, que é o respectivo administrador de circunscrição. E' o que preceitua o decreto n.º 14.453, nos arts. 44.º e 46.º, e a Reforma Administrativa, no art. 49.º

A competência dos juízes municipais é a que vem expressa na organização judicial das colónias, com a alteração do art. 28.º do decreto 17.880, mas não têm alçada em matéria cível e comercial e em matéria criminal a sua alçada é limitada às transgressões de posturas municipais ou de quaisquer regulamentos, quando a multa não

exceder 100$00, 4$50 (ouro) ou 15 rupias ou patacas conforme o art. 1.º do decreto n.º 17.880.

A competência dos juízes instrutores é a que vem expressa no art. 49.º da Reforma Administrativa.

Junto de cada juízo municipal serve um sub-delegado do Procurador da República e há nêle um escrivão e um oficial de diligências.

89 — Julgados populares

Em cada freguesia ou sub-divisão de concelhos e circunscrições existe um *juiz popular*, com seu substituto ; mas quando tais sub-divisões pertençam a um julgado com juiz instrutor as funções de juiz popular cabem também à autoridade administrativa da sub-divisão, isto é, aos chefes de posto, conforme o art. 50.º do decreto n.º 14.453.

Os juízes populares têm funções conciliatórias, levantam autos de corpo de delito, tomam providências conciliatórias, levantam autos de actos que lhe forem superiormente delegados nos termos do art. 81.º do decreto n.º 14.453 e julgam sumàriamente e *ex-aequo et bono* as causas cíveis sôbre bens mobiliários ou sôbre dano até o valor de 100$00, 4$50 (ouro) e 15 rúpias ou patacas, de harmonia com o art. 8.º do decreto n.º 17.880.

Em cada juízo popular há um escrivão que pode ser nomeado *ad hoc*, segundo o art. 52.º

90 — Recrutamento dos magistrados coloniais

Os juízes das Relações são nomeados pelo Ministro das Colónias de entre os juízes de 1.ª instância das Colónias que tenham merecido a classificação de *bom* e estejam incluídos pelo Conselho Superior Judiciário das Colónias numa lista graduada, segundo o art. 8.º do decreto n.º 14.453. Não é, portanto, o sistema da promoção por antiguidade, mas sim pelo mérito.

Os juízes de direito são recrutados por concurso, a que podem concorrer os delegados do Procurador da República e os juízes municipais especiais, nos termos do art. 21.º do decreto n.º 14.453 e do art. 43.º e seguintes do decreto n.º 17.880.

Os juízes municipais especiais são nomeados pelo Ministro das Colónias de entre os indivíduos formados em direito e habilitados com concurso para delegados do Procurador da República ou que já o sejam, segundo o art. 57.º

Os juízes municipais são nomeados por dois anos, pelo governador da colónia, sob proposta, em lista tríplice, do Presidente da Relação onde o houver, ou do respectivo juiz de direito, nas outras coló-

nias, preferindo-se, quem tenha curso de instrução superior, especial ou secundário, como dispõe o art. 45.º

Os juízes populares são anualmente nomeados pelo governador de colónia sob proposta, em lista tríplice, do respectivo juiz de direito conforme o art. 50.º

Os delegados do procurador da República são nomeados de entre os formados em direito habilitados com concurso para idênticos lugares na metrópole, como estabelece o art. 27.º

91 — Disciplina judiciária das colónias

A disciplina dos magistrados e oficiais de justiça das colónias é da competência do Conselho Superior Judiciário das Colónias, constituído nos termos do decreto n.º 17.574, de 8 de Novembro de 1929, por um juiz do Supremo Tribunal de Justiça, que servirá de Presidente, e dois vogais juízes da Relação de Lisboa ou do Supremo Tribunal de Justiça, todos nomeados pelo Ministro das Colónias. A nomeação recairá de preferência em juízes que tenham feito a sua carreira nas colónias e será feita sem prejuízo do serviço no respectivo tribunal.

A competência do Conselho Superior Judiciário das Colónias está definida no art. 223.º do decreto n.º 14.453, com nova redacção dada pelo decreto n.º 20.235, de 19 de Agosto de 1931.

A Carta Orgânica, nos arts. 200.º a 205.º fixa também os princípios fundamentais da situação e disciplina dos magistrados coloniais, nas quais nos não detemos por não fazerem diferença considerável dos da Metrópole.

PARTE II

Condição das pessoas e regime das terras

CAPÍTULO I

Condição das pessoas nas colónias portuguesas

92 — Razão de ordem

Estudada a organização política, administrativa e judiciária do Império Colonial Português segue-se no plano do nosso curso o estudo da condição das pessoas residentes nas diversas colónias.

E' um problema que oferece o maior interêsse. Na verdade, muitos aspectos novos assume o estado das pessoas nos territórios coloniais. As sociedades que aí se formam são heterogéneas. Entram na sua composição elementos de várias raças, de várias nacionalidades, de diversa civilização e de muito diferente quilate na ordem moral.

Se decompuzermos analìticamente uma dessas sociedades coloniais, poderemos nela encontrar as seguintes *camadas* sobrepostas, justapostas ou confundidas :

I — Elementos brancos portugueses da metrópole

a) funcionários e de profissões liberais
b) agricultores e comerciantes, operários qualificados
c) colonos sem profissão anterior (trabalhadores de campo)
d) degredados e antigos degredados
e) degenerados (fazendo vida cafreal).

2 — Elementos *brancos* portugueses das colónias

a) da própria colónia
b) de outra colónia.

3 — Elementos *brancos* estrangeiros

a) originários de países independentes
b) originários de colónias estrangeiras.

4 — Elementos *mestiços*

a) da própria colónia
b) de outra colónia.

5 — Elementos *indígenas* semi-civilizados

a) da própria colónia
b) de outra colónia.

6 — Elementos *indígenas* não assimilados ou *indígenas* no sentido legal

a) da própria colónia
b) de outra colónia.

Pode dizer-se que cada uma destas classes tem as suas especiais características e suscita questões jurídicas de maior ou menor importância.

Qual a situação dos brancos nacionais nas colónias ? Deverá sem alteração, ser a que disfrutam na metrópole ?

Os brancos, os mestiços, e os indígenas assimilados provenientes de outra colónia devem ser equiparados aos nacionais da metrópole ?

Haverá perigo em permitir aos estrangeiros a ingerência na vida pública da calónia ?

Mas, por outro lado, as necessidades da colonização, o próprio interêsse da nacionalização dos núcleos estranhos, não aconselham um tratamento diverso do que lhes é concedido na metrópole ?

Qual o regime jurídico aplicável aos mestiços ? Que direitos se devem conceder aos elementos de côr civilizados ?

E, enfim, a mais delicada e apaixonante questão : como deve o país colonizador comportar-se perante a massa indígena ; que leis, que instituïções, que direitos e obrigações deve ela ter ? E como resolver os conflitos de estatutos entre os elementos das diversas classes?

Eis o objecto do estudo que vamos realizar.

93 — Estatuto dos nacionais

Entendemos, aqui, por nacionais :

a) os brancos originários da metrópole ou das colónias, e
b) os elementos assimilados, mestiços ou de côr.

Em princípio os direitos e obrigações de que gozam são os mesmos de que disfrutam os cidadãos da metrópole.

O Ministro das Colónias ou os Governadores Coloniais podem *recusar a entrada na colónia* a qualquer nacional se da sua presença resultarem inconvenientes ou se não mostrar satisfazer às condições legais, conforme o disposto na Carta Orgânica, no art. 210.º

Estas «condições legais» são as que a lei geral e os regulamentos da colónia estabelecerem àcêrca de passaportes, immigração e polícia.

A faculdade regulamentária respeitante a êstes assuntos é conferida ao governador nos n.os 12.º e 13.º do art. 37.º da Carta Orgânica. (1)

Pode também o Governador, ouvida a secção permanente do Conselho de Govêrno, *expulsar da colónia* por tempo não superior a cinco anos, qualquer nacional nela residente, quando da sua presença resultem graves inconvenientes de ordem interna ou externa. A expulsão é ordenada com prévio processo e da respectiva decisão cabe recurso para o Ministro das Colónias, nos termos do citado art. 210.º da Carta Orgânica.

Até há poucos anos, uma considerável percentagem da população branca de certas colónias era constituída por degredados, ou seja criminosos condenados a pena maior, que iam cumprí-la na prisão ou em liberdade vigiada numa possessão ultramarina.

A pena do degredo sob o ponto de vista da colonização tinha vantagens e inconvenientes : só se têm visto e proclamado êstes sem atender aquelas e daí a medida talvez precipitada da sua abolição.

Na verdade, os criminosos classificam-se em ocasionais e habituais.

O criminoso habitual é ou incorrigível ou de difícil readaptação. É-lhe necessária, pois, uma disciplina rígida em clausura : a penitenciária com o trabalho obrigatório e assistência educativa permanente. *Relegá-los* para as colónias não constitui, para esta espécie de

---

(1) O diploma legislativo de Moçambique n.º 352, de 23 de Julho de 1932, estabelece várias restrições à immigração para obviar à crise do desemprego naquela colónia.

criminosos, nem intimidação suficiente, nem correcção bastante : e a sua acção lá não é vantajosa sob qualquer ponto de vista.

Pelo contrário há quem pratique um crime num momento de excitação, em circunstâncias anormais da vida — abrindo um parêntesis doloroso numa existência regrada e honesta. Para êsses a prisão é contra-producente. E o degrêdo para as colónias — sendo expiação e prevenção consideráveis, permitir-lhes-á, a um tempo refazer a sua reputação, com trabalho honesto e, prestar um útil concurso à tarefa colonizadora, sobretudo em explorações agrícolas no interior ou como mão de obra nos trabalhos públicos. (1)

E' claro que já o degrêdo de colónia para colónia assume outros aspectos diferentes.

O degrêdo da Metrópole para as colónias foi proïbido por decreto.

Os degredados não podem, nos cinco anos seguintes ao termo do cumprimento da pena, entrar ou permanecer na colónia onde a cumpriram, como estabelece o art. 211.º da Carta Orgânica.

O degrêdo de colónia para colónia só é permitido em S. Tomé e Macau, cujos degredados cumprem as penas respectivamente em Angola e Timor, nos termos do § 1.º do art. 207.º da Carta Orgânica.

Os naturais da colónia — mestiços ou indígenas assimilados — têm em regra os mesmos direitos civis e políticos dos nacionais da metrópole. Já sabemos que a Reforma Administrativa Ultramarina lhes dá a terceira preferência na admissão aos cargos da carreira administrativa. (2)

Quanto aos naturais de outras colónias também não se faz distinção legal relativamente aos da colónia.

94 — Condição dos estrangeiros

O problema dos estrangeiros nas colónias, oferece, como já dissemos, aspectos especiais.

Por um lado é preciso chamar aos países novos bons colonizadores, venham êles donde vierem, e integrá-los o mais possível na sociedade nova que vai surgindo da combinação e do esfôrço comum de tantos elementos dispares. Veja-se o Brasil, cuja população representa hoje a fusão do colono português, do negro de Angola e do

---

(1) Veja-se sôbre êste problema : dr. Beleza dos Santos — *O degrêdo e a sua execução em Angola*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, XII, pág. 161 ; e Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa, série 50, pág. 151.

(2) Vidé § 1.º do art. 128.º.

índio, além dos enxertos estrangeiros — holandês, alemão, italiano... que os tempos depois trouxeram.

Mas essa tolerância na admissão dos colonos não pode nunca pôr em perigo o predomínio do Estado soberano, quer sob o aspecto da sua supremacia política, quer no que respeita à sua influência espiritual representada pela civilização, língua, costumes, tipo étnico, etc.

E o problema reveste excepcional acuïdade quando a immigração de estrangeiros se faz em massa, ocupando territórios, erigindo vilas, chamando a si explorações agrícolas e industriais de primeira importância para a vida da colónia.

São casos que nas nossas colónias se têm posto mais de uma vez. Em Angola houve ao Sul uma entrada em massa de «boers» depois da sua derrota na guerra sustentada com os ingleses. Em Moçambique, a influência inglesa faz-se sentir pesadamente em alguns pontos da colónia. Numa e noutra a sistemática colonização alemã começa hoje a suscitar cuidados.

Vejamos agora o regime legal a que estão sujeitos.

Quanto à recusa de entrada na colónia e expulsão dela e fiscalização da permanência, os estrangeiros estão na mesma situação dos nacionais, conforme o preceituado no art. 4.º do Acto Colonial, e no art. 37.º, n.os 12.º e 13.º, e art. 210.º da Carta Orgânica. (1)

Como os nacionais, são-lhes garantidos os direitos concernentes à *liberdade, segurança individual e propriedade,* nos termos da lei e conforme o art. 4.º do Acto Colonial. Aos governadores gerais e de colónia compete assegurar a fruição de tais direitos conforme os interêsses e exigências da soberania nacional, segundo o n.º 1.º do art. 33.º da Carta Orgânica.

Os estrangeiros com residência habitual na colónia, por tempo não inferior a cinco anos e que saibam ler e escrever português, podem fazer parte das câmaras ou comissões municipais e juntas locais com duas restrições :

a) O número de estrangeiros em cada corpo não pode exceder um terço dos seus membros ;

b) E têm de ser diferentes as nacionalidades dos estrangeiros que façam parte de um mesmo corpo administrativo local. (2)

Quanto às corporações administrativas — que já vimos serem, no direito colonial, tôdas as associações sem fim lucrativo e as fundações

---

(1) Refere-se igualmente a êste assunto o diploma legislativo de Angola n.º 410, de 29 de Outubro de 1932.

(2) Vidé *Acto Colonial*, art. 32.º, § 2.º, *Carta Orgânica*, art. 141.º, e *Reforma Administrativa Ultramarina*, art. 426.º

— os estrangeiros residentes nos concelhos ou circunscrições da respectiva sede podem fazer parte dos seus corpos gerentes, contanto que não estejam em maioria, segundo o disposto no art. 564.º da Reforma Administrativa.

Esta restrição, dados os termos latíssimos em que se entende a expressão «corporações administrativas», vai até restringir a liberdade de associação dos estrangeiros, que, portanto, só poderão associar-se em associação de que façam parte portugueses.

Os estrangeiros não podem fazer parte do Conselho de Govêrno segundo a alínea *a*) do art. 58.º da Carta Orgânica, mas são eleitores.

Só os cidadãos portugueses podem ser nomeados para os quadros administrativos, nos termos do art. 126.º da Reforma Administrativa.

Enfim, as concessões e sub-concessões de terrenos nas áreas destinadas a povoações marítimas ou à sua natural expansão, só podem ser feitas a estrangeiros com aprovação do Conselho de Ministros, como se encontra preceituado no art. 10.º do Acto Colonial e no art. 222.º da Carta Orgânica.

Nalgumas das nossas colónias tem-se debatido também a conveniência de sujeitar a um regime especialmente restritivo de capacidade certas classes de estrangeiros provenientes de países visinhos, em estado atrazado de civilização (semi-civilizados) e que exercem uma influência sôbre os indígenas nem sempre benéfica.

E' o que sucede com os comerciantes indo-britânicos *(monhés)* em Moçambique e com os chineses em Timor e Macau.

95 — Mestiços

Como se sabe, do cruzamento dos brancos com as raças de côr, resultam os mestiços — *mulatos, mamelucos*, ou *pardos*, que chegam, por vezes, a ter um papel importante na vida social da colónia.

Que estatuto jurídico se lhes adopta ?

O problema põe-se freqüentes vezes no direito colonial, visto que êsses mestiços são, em geral, filhos ilegítimos e nem sempre reconhecidos pelos pais ; são diferentes dos indígenas e todavia não se podem equiparar aos europeus.

Em regra o mulato é educado como os brancos, tem inteligência mais viva que o negro e vontade mais forte.

A sua posição na sociedade colonial é dúbia : os de côr retinta não os consideram como dos seus, o mesmo sucedendo com os brancos.

A nossa legislação, porém, é, neste ponto, muito liberal. O grau de civilização e não a côr ou o nascimento é que determina o estatuto aplicável. O mestiço, portanto, será considerado indígena ou não indígena, conforme, pela sua ilustração ou costumes, se distinga ou não

da raça negra. E' o que dispõe o Estatuto Político Civil e Criminal dos Indígenas das colónias da Guiné, Angola e Moçambique, aprovado pelo decreto n.º 16.473, de 6 de Fevereiro de 1929, que no art. 2.º se refere aos indivíduos da raça *negra ou dela descendentes*.

96 — Indígenas

a) Conceito

A grande massa da população das nossas maiores colónias é constituída, porém, por indivíduos de raça negra.

Ora êsses indivíduos podem, quanto ao grau de civilização, classificar-se em

a) Assimilados
b) Semi-assimilados
c) Indígenas.

b) Assimilados

Os assimilados e semi-assimilados entram ambos na classe dos não indígenas, mas entre uns e outros há consideráveis diferenças que a nossa lei, como veremos, parece não ter tomado suficientemente em consideração.

O assimilado é aquele que adoptou os hábitos e costumes europeus, o que se integrou na nossa cultura e civilização, a ponto de não se diferençar, em mentalidade e modo de vida, dos brancos.

E' inteiramente justo, mais do que isso, é forçoso dar-lhes o estatuto jurídico dos europeus.

c) Semi-assimilados

O semi-assimilado não. E' o *ambaquista* de Angola «a quem um inconvenientíssimo método de ensino armou com uns rudimentos de leitura e escrita, sem cuidar da educação e formação dos caracteres, criando um elemento nocivo e inconveniente no meio social em formação...» ; «o mascavado português que falam e que escrevem serve apenas para fins inconfessáveis e... a sua religião conduz a práticas de grosseiro feiticismo e lamentável exploração...». (1)

Ora, êste semi-assimilado (que nós aliás bem conhecemos porque

(1) Norton de Matos, *Angola*, págs. 248-249.

muitas vezes temos visto no próprio continente, creados, moços ou vàdios com os mesmos caracteres) se já não se conforma com as instituïções de seus pais, nem a elas se readapta, também não tem condições para se reger pelo estatuto jurídico dos civilizados. Sem embargo do pequeno número hoje existente, deveria, pois, ter-se previsto, para eles um regime intermédio.

d) Indígenas

E quanto aos indígenas pròpriamente ditos ?

Importa em primeiro lugar, saber o que se entende por «indígena».

Segundo a lei portuguesa — *são os indivíduos da raça negra ou dela descendentes, que pela ilustração e costumes se não distinguem do comum daquela raça.*

Em cada colónia o respectivo govêrno define, em diploma legislativo as condições especiais que devem caracterizar os indivíduos naturais delas ou nelas habitando para serem considerados indígenas, conforme estabelece o art. 2.º do Estatuto de 1929.

São, pois, indígenas os negros que se mantenham na sua primitiva rudeza. E logo se compreende o interêsse que êles revestem para o direito colonial se pensarmos que, justamente, sôbre êles se vai exercer um dos aspectos da colonização — que não consiste só na valorização das terras, mas também na civilização das pessoas.

Em que consiste esta civilização ?

Tem, por vezes, sido posto em dúvida que os europeus exerçam uma verdadeira obra de civilização quando em contacto com as populações autóctones dos países colonizados.

Diz-se que o conceito de civilização é relativo ; e que não são sentimentos altruistas, mas egoistas, que não são intuitos humanitários, mas imperialistas ou de domínio, que conduzem os brancos na sua violenta conquista e abusiva ocupação de territórios onde pacìficamente habitam, felizes e prósperas tríbus antiqùíssimas.

A isto se responde :

1.º — que o interêsse próprio não exclui o interêsse alheio e que disso demos nós, os portugueses, flagrantes provas, conciliando a colonização com a piedade, o carinho, a educação dos selvagens ;

2.º — que a submissão tirânica e o extermínio sistemático só o têm praticado certas nações que hipòcritamente argüem depois os outros de não zelarem pelo bem estar dos povos confiados à sua guarda ;

3.º — e, finalmente, que a civilização é um estado de necessidades múltiplas sugeridas ao homem por um espírito secularmente es-

clarecido num esfôrço constante das faculdades racionais. O que distingue o homem dos animais irracionais, é o espírito, é a razão: quanto mais se sujeitar a humanidade aos ditames do espírito, quanto mais se guiar pelas luzes da Razão e da consciência — mais se progride, mais se civiliza.

Pois bem: as raças africanas, por exemplo, vivendo num meio que pròdigamente as sustenta, não se esforçam, reduzem-se à inacção e confiam às cegas nas fôrças naturais e sôbrenaturais. A preguiça e a superstição inferiorizam-nas. E a felicidade selvagem em que, no seguimento dos filósofos do século XVIII, nos vêm hoje falar certos derradeiros românticos, é feita de guerras, massacres, carnificinas, holocaustos, bárbaras imolações de creanças e velhos, medicinas torpes e uma poligamia grosseira.

Multiplicar as suas necessidades económicas despertando-lhes o estímulo para o trabalho, arrancar-lhes os seus hábitos e práticas deshumanas, restituindo-o à sua dignidade de sêres racionais — eis no que consiste a civilização que aos europeus compete levar à África.

Essa civilização deve, porém, respeitar quanto possível a maneira de ser, individual e colectiva, dos negros. O ideal de assimilação que no século passado foi o nosso, cedeu lugar a um outro: o de educar as sociedades bárbaras de forma a desenvolver a sua civilização, segundo os grandes princípios da civilização cristã, mas sem destruir as instituïções políticas e económicas peculiares.

E' justamente o que se exprime pelo princípio de que *devem ser respeitados os usos e costumes indígenas em tudo o que não colida com os direitos individuais de existência e liberdade, com os sentimentos de humanidade e com a soberania do país colonizador.*

Êste princípio geral considera-se nascido da experiência política e dos estudos etnográficos e etnológicos a que se procedeu em África no século passado. Mas em boa verdade êle é devido à intuïção dos portugueses que o praticaram na Índia e na África nos primórdios da sua colonização — passando tratados e alianças com os potentados locais, cuja autoridade respeitavam bem como a estrutura das sociedades indígenas a ela sujeitas.

e) Estatuto

Dêle resulta a necessidade de um estatuto especial para os indígenas imperativamente prescrito no Acto Colonial art. 22.º e que consta dos arts. 15.º a 24.º, do mesmo diploma; da Carta Orgânica, nos arts. 231.º a 248.º e do Estatuto Político Civil e Criminal, aprovado pelo decreto n.º 16.473, de 6 de Fevereiro de 1929. Analisemos as regras fundamentais dêste estatuto.

97 — Direitos e deveres dos indígenas em geral

Os direitos que, em geral, Portugal garante aos indígenas das suas colónias e os deveres cujo cumprimento promove encontram-se enumerados ou referidos no art. 15.º do Acto Colonial, nos arts. 231.º a 233.º da Carta Orgânica e no art. 3.º do Estatuto.

Em vez da longa declaração de direitos das Constituïções europeas, faz-se a menção sucinta das condições essenciais da existência e do progresso das sociedades elementares.

O Estado português protege e defende, como tutor paternal, os indígenas das colónias tendo em vista os princípios de humanidade e os superiores interêsses nacionais, em conformidade com as leis e as convenções internacionais.

Como se efectiva esta protecção e defesa ? Pela acção das autoridades a cargo de quem está a prevenção e o castigo de todos os abusos contra a pessoa e os bens dos indivíduos — são os governadores gerais e de Colónia, nos termos do art. 36.º da Carta Orgânica os *protectores natos dos indígenas ;* idênticos deveres cabem, na área de cada Província, ao respectivo Governador, na forma do art. 28.º da Reforma Administrativa Ultramarina e, quer os administradores de circunscrição, quer os chefes de posto administrativo, todos têm no primeiro plano dos seus encargos êsse de velar pelas populações indígenas, melhorá-las, educá-las, orientá-las, conforme prescrevem os arts. 51.º e 70.º, § 2.º, da Reforma.

E nos termos do art. 253.º da Carta Orgânica os próprios colonos devem tanto como as autoridades protecção aos indígenas : velando pela conservação e desenvolvimento das populações, contribuindo em todos os casos para melhorar as suas condições de vida, amparando e favorecendo as iniciativas que se destinem a civilizar o indígena e a aumentar o seu amôr pela Pátria portuguesa.

Apoiados, pois, na protecção que a lei manda lhes dispensem as autoridades e os simples colonos, os indígenas fruem :

a) O gôzo das suas instituïções naturais
b) A propriedade e posse dos seus terrenos e culturas
c) A liberdade de trabalho
d) Um regime penal especial.

Mas como os direitos se não concebem sem correlativos deveres — já que a vida social impõe a solidariedade dos indivíduos — a lei diz (1) que o «Estado promove o cumprimento dêsses deveres condu-

(1) *Estatuto Político, Civil e Criminal,* art. 3.º

centes ao melhoramento das condições materiais e morais da sua vida, ao desenvolvimento das suas aptidões e faculdades naturais e de uma maneira geral à sua instrução e progresso...».

Vejamos pois sucessivamente :

— O estatuto político
— O estatuto civil
— O estatuto criminal, dos indígenas das colónias portuguesas.

98 — Estatuto político

Cumpre não perder de vista o princípio fundamental do estatuto indígena : — «estabelecer, sob a influência do direito público e privado português, regimes jurídicos de contemporização com os usos e costumes individuais, domésticos e sociais que não sejam incompatíveis com a moral e com os ditames da humanidade». (1)

Pois bem, dêste princípio decorrem os dois corolários do Estatuto Político, a saber :

1.º — Não serão concedidos aos indígenas direitos políticos em relação a instituïções de carácter europeu — conforme preceitúa o art. 7.º do Estatuto ;

2.º — Devem manter-se e aproveitar-se, tanto quanto possível, as instituïções políticas e as autoridades gentílicas tradicionais — nos termos do art. 235.º da Carta Orgânica, e do art. 6.º do Estatuto.

O primeiro corolário liga-se estreitamente ao segundo. Se se mantém, com intuito de aperfeiçoamento, as instituïções gentílicas, justo é que não se dê aos indígenas participação activa no funcionamento das instituïções de carácter europeu.

E assim se termina com a criticada ficção liberal que, de todos os homens, qualquer que fôsse a sua côr e civilização, existentes no território português, fazia *cidadãos*.

A manutenção das instituïções indígenas e autoridades gentílicas tradicionais obedece a um critério inteligente de política indígena.

Em regra as tríbus negras têm uma organização social complexa, com bem distintas classes de nobres, homens livres e escravos, e uma hierarquia de chefes que ia desde o *soba* déspota dos grandes impérios bárbaros — como os dos Vátuas, do Congo, do Muati-Ianvua — descendo pelos *sobetas* ou chefes de pequenos estados vassalos, *len-*

(1) *Acto Colonial*, art. 22.º, e *Carta Orgânica*, art. 246.º

gas ou chefes de grupos guerreiros (cuanhamas) até aos chefes de sanzalas ou libatas. (1)

Êsses grandes impérios não convinham de modo algum à nossa soberania : foram mesmo dos maiores embaraços à ocupação efectiva e só pela sua destruïção ficámos seguros da posse dos territórios.

Mas o que também de modo nenhum interessa à potência soberana é a dispersão do gentio, a sua subtracção à autoridade dos chefes tradicionais. Assim a política indígena indicada consiste em manter a coesão das organizações existentes, favorecendo a independência dos pequenos estados e integrando os respectivos chefes na organização administrativa da colónia.

Foi o que se fez.

O administrador de circunscrição e o chefe de posto administrativo substituem hoje os grandes chefes cafres.

Subordinados a êles e como auxiliares da administração civil ficam os chefes subalternos : os sobados, os règulados, os reinos indígenas, constituindo *regedorias* cujos sobas, régulos e reis são considerados *regedores indígenas* e sob cuja dependência ficam os *chefes de grupos de povoações* e *os chefes de povoações,* nos termos dos arts. 94.º e seguintes da Reforma Administrativa.

Êsses regedores e chefes desempenham as funções que o uso local lhes atribuiu, no que não fôr contrário à soberania nacional. A obediência que as populações lhes devem é a que resulta da tradição e será mantida enquanto respeitar os princípios e interêsses da administração portuguesa a contento do govêrno, conforme o § único do art. 94.º

Quando não convenham podem ser depostos pelo respectivo administrador de circunscrição, segundo preceitúa o art. 97.º da Reforma.

Os regedores são de sucessão hereditária, segundo os usos e costumes locais e na forma do disposto no art. 96.º da Reforma.

A sua autoridade condiciona-se pela submissão a um certo número de obrigações impostas no art. 99.º da Reforma Administrativa, onde, assim como nos arts. 100.º a 102.º, também se lhes confere a competência administrativa.

Nos termos do art. 103.º, «os chefes gentílicos procurarão desempenhar-se das funções que lhes incumbem, respeitando tanto quanto possível os usos, costumes ou tradições indígenas que não contrariem as disposições legais em vigor ; à autoridade administrativa cumpre dirigi-los activamente por forma que a acção benéfica que desenvolverem apareça às populações em verdade como o resultado da in-

(1) Vidé o livro de Ferreira Diniz, *Populações Indígenas de Angola,* págs. 588 e 595.

tervenção superior portuguesa, em que aos regedores e chefes de povoação coube a função de executores».

Admite-se a tradicional existência dos conselheiros e ministros do soba, nos termos dos arts. 104.° e 105.° e impõe-se-lhes responsabilidade disciplinar.

Enfim, é-lhes vedada a prática dos abusos enumerados no art. 108.°

Dos *chefes de grupos* e dos *chefes de povoação* tratam em especial os arts. 109.° a 119.°

99 — Estatuto Civil — a) Princípios gerais

E' ainda o respeito dos usos e costumes privativos dos indígenas que prevalece ao determinar-se o regime jurídico das suas relações de família, propriedade e sucessão. (1)

Por decreto de 19 de Dezembro de 1869 foi tornado extensivo às colónias o Código Civil Português. Mas da legislação anterior revogada pelo Código resalvaram-se :

«*a*) Na Índia os usos e costumes das novas conquistas e os de Damão e Diu coligidos nos respectivos códigos. E no que se não opuzer à moral ou à ordem pública ;

b) Em Macau os usos e costumes dos chins nas causas da competência do procurador dos negócios sínicos ;

c) Em Timor os usos e costumes dos indígenas nas questões entre êles ;

d) Na Guiné os usos e costumes dos gentios denominados *grumetes* nas questões entre êles ;

e) Em Moçambique os usos e costumes dos baneanes, bathiás, parses, mouros, gentios e indígenas, nas questões entre êles».

Os §§ 1.° e 2.° do art. 8.° do decreto de 1869, onde se resalvam êstes usos e costumes, permitem às partes a quem aproveitasse a excepção, optaram, de comum acôrdo, pela aplicação do Código Civil, estabelecendo que os governadores procedessem desde logo, por meio de pessoas competentes, à codificação dos usos e costumes resalvados e ainda não codificados.

Em iguais termos tornou extensivas às colónias as alterações introduzidas no Código Civil em 1930, (decreto n.° 19.126, de 16 de Dezembro) o decreto com fôrça de lei n.° 19.943, de 25 de Junho de 1931.

---

(1) Vidé *Estatuto Político, Civil e Criminal*, art. 8.°

A codificação dos usos e costumes indígenas está feita na Índia Portuguesa, em Macau e nalgumas províncias da Colónia de Moçambique. (1)

Não se referia o decreto aos indígenas de Angola e Cabo Verde, e, como se vê, falta proceder à codificação em quási tôdas as colónias.

Mas nos termos do § único do art. 8.º do Estatuto de 1929, «enquanto não forem reduzidos a escrito os usos e costumes dos indígenas de cada região serão êles estabelecidos, para cada caso sujeito a iulgamento, pelas declarações dos dois acessores» indígenas que assistem o administrador da circunscrição no julgamento dos *milandos, justiças* ou *ouvidas,* nomes por que em Moçambique, Timor e Angola se designam respectivamente, os litígios entre indígenas.

Pelo que diz respeito à propriedade e posse dos terrenos e culturas pelos indígenas, convém desde já frisar que as leis portuguesas expressamente declaram a existência e garantia de tais direitos.

Assim o art. 17.º do Acto Colonial, reproduzido no art. 239.º da Carta Orgânica diz «a lei garante aos indígenas, nos termos por ela declarados, a propriedade e posse dos seus terrenos e culturas, devendo ser respeitado êste princípio em tôdas as concessões feitas pelo Estado e fiscalizada rigorosamente a sua aplicação».

Veremos a importância dêste preceito ao estudarmos o «Regime das terras».

100 - b) — Trabalho indígena, insuficiência da mão de obra nas colónias e immigração

Mas o Estatuto, no art. 9.º, garante aos indígenas a «liberdade nos contratos de prestação de serviços». E é de notar como o Acto Colonial, lei constitucional, se lhe refere igualmente nos artigos 20.º e 21.º vindo a Carta Orgânica insistir no mesmo ponto, nos arts. 240.º a 245.º

Porque motivo dão as leis tam grande importância a êste contrato ? Que excepcional posição assume nas colónias o problema do trabalho dos indígenas ?

E' o que vamos ver.

Sabido é que são três os elementos da produção : a natureza, o capital e o trabalho.

Ora nas explorações coloniais, a natureza é ubérrima, os capitais obtêm-se na Europa com relativa facilidade, uma vez que as emprê-

---

(1) Na Índia existem o código de 16 de Dezembro de 1880, para o distrito de Gôa ; o Código de 19 de Abril de 1912, para Damão ; e o Código de 10 de Janeiro de 1894, para Diu.

Em Macau existe o código dos chins, de 17 de Junho de 1909.

sas se afigurem tentadoras. Resta o trabalho, a *mão de obra* indispensável.

Em certas regiões o branco adapta-se fàcilmente, graças à benignidade das condições climatéricas : nasce a *colónia de povoação*, onde a mão de obra se pode conseguir pela immigração dos europeus : é o caso do Brasil.

Mas noutras é escusado pensar em utilizar o trabalho europeu. Não o consente o clima, que esgota e destroi os organismos, impedindo o desenvolvimento do esfôrço em rudes tarefas de desbravamento, culturas e obras públicas. Assim sucede nas *colónias de plantação* ou *exploração*, que exigem imperativamente o concurso dos indivíduos da raça negra ou outra afeita às violências dos trópicos.

Debalde se esperaria, no entanto, a colaboração fácil e consciente do negro. A África tem uma pequeníssima densidade de população indígena : basta dizer-se que na vastíssima colónia de Angola não há mais de dois milhões e meio de negros e que aos 770.000 quilómetros quadrados de Moçambique não correspondem mais de quatro milhões de indígenas !

Pense-se que Angola e Moçambique correspondem a 22 vezes o território de Portugal continental e veja-se se não representa essa escassa população uma gravíssima dificuldade para a valorização das colónias. Mas, conseguidos os elementos indígenas de indispensável concurso, há ainda um segundo embaraço a desfazer : é que o negro, por influência do meio, fértil e amolecedor, e pelo estado rudimentar da sua civilização (o que corresponde a poucas necessidades), se recusa a trabalhar, e quando trabalha o faz com indolência e porventura com repugnância.

Vejamos como vencer êstes dois obstáculos.

a) Insuficiência de mão de obra

A insuficiência da mão de obra remedea-se procurando aumentar a população indígena e melhorar as suas condições sanitárias. Neste objectivo se filiam, directa ou indirectamente, as medidas de protecção à raça negra expressas :

— No combate ao alcoolismo e ao uso dos estupefacientes ;

— Na destruïção sistemática das superstições que conduzam ao depauperamento físico e moral, ou à dizimação dos indígenas ;

— Na luta contra as doenças tropicais ;

— Na luta contra a mortalidade infantil e difusão dos preceitos de puericultura e higiene.

Todos êstes remédios actuam, porém, a longo praso. E' forçoso lançar mão de resoluções mais imediatas que não podem deixar de consistir no recrutamento de mão de obra noutras colónias onde a sua

falta não se faça sentir tanto. Nas colónias portuguesas a protecção à raça negra, sôbre tôdas as formas apontadas, é uma das principais preocupações da administração civil.

Assim, nos termos do art. 36.º, n.º 3.º, de Carta Orgânica, compete aos governadores : «promover o melhoramento das condições mariais e morais da vida dos indígenas, o aperfeiçoamento das suas aptidões e faculdades naturais, e, de uma maneira geral, a sua educação, instrução, segurança e progresso».

Segundo o disposto no art. 51.º, nos n.ºs 6.º, 11.º e 14.º, da Reforma Administrativa Ultramarina, cabe aos administradores de circunscrição «zelar a saúde dos indígenas, tomando as medidas de salubridade e higiene que as circunstâncias aconselharem, combatendo enèrgicamente o alcoolismo ; tendo a circunscrição recursos suficientes, montar enfermarias e postos de socorro sob a direcção de pessoal especializado» ; «zelar a limpeza e alinhamento das aldeias indígenas, procurando descolá-las para a proximidade das estradas, situando-as em locais salubres e onde se encontrem os melhores terrenos para as culturas usuais, tanto quanto possível de acôrdo com as autoridades sanitárias» ; e «fazer, entre as mulheres indígenas, a propaganda de boas práticas de puericultura, em harmonia com as instruções emanadas dos serviços de saúde, cuidando com particular interêsse de tudo o que respeite às crianças indígenas».

E' já notável a acção dos médicos portugueses no combate às doenças tropicais, algumas das quais êles foram os primeiros a caracterizar. Mencionaremos em especial, no número das que mais assìduamente tem sido profligadas, a doença do sono.

b) Immigração

A colónia que emprega mais abundantemente a mão de obra recrutada noutras colónias, é a de S. Tomé e Príncipe.

S. Tomé e Príncipe, que hoje atravessa uma profunda crise económica, é das mais ricas e ainda há pouco era a mais próspera das nossas possessões, graças à sua excelente produção de café e cacau.

Como as condições climatéricas não permitem que os brancos trabalhem nas suas roças senão como capatazes ou dirigentes, resulta daí a absoluta necessidade da mão de obra indígena que as ilhas, aliás, não podem fornecer.

Recorreu-se pois, à immigração proveniente da Guiné, de Cabo-Verde e sobretudo de Angola e Moçambique.

De 1918 a 1931 emigraram de Angola para S. Tomé, 25.612 indígenas ; e de Moçambique têm emigrado nos últimos anos, em média, 1.700 indígenas por ano.

O recrutamento de trabalhadores para fora de uma colónia está

sujeito às normas estabelecidas no Código do Trazalho dos Indígenas e faz-se sob a fiscalização do governador.

Os respectivos contratos de prestação de serviços regulam-se pelas cláusulas dos tratados, convenções ou *modus-vivendi* que autorizem a emigração e na sua falta pelas disposições da lei, segundo o estabelecido no Código de Trabalho dos Indígenas, no art. 137.º

Nos termos do art. 141.º do Código de Trabalho «os agricultores da colónia de S. Tomé e Príncipe poderão recrutar trabalhadores indígenas nas outras colónias, em harmonia com os *modus-vivendi* presentemente estabelecido e com as disposições do presente Código, não contrárias ao disposto naqueles diplomas».

Êsses *modus-vivendi* são :

—O de Moçambique e S. Tomé, aprovado pelo decreto n.º 14.491, de 9 de Março de 1926 ;

— O de Angola e S. Tomé, aprovado pelo diploma legislativo n.º 108, de 19 de Junho de 1926 e modificado pelo decreto n.º 16.446, de 1 de Fevereiro de 1929.

Em certos distritos ou regiões podem os governadores constituir *reservas* — isto é, proíbir o recrutamento.

Em Moçambique produz-se também uma grande emigração para o Transvaal e Rodésia do Sul, onde são empregados na exploração das minas. Em Janeiro de 1933 subiam a 78.000 os indígenas de Moçambique emigrados na África do Sul.

Os contratos de prestação de serviços fora da colónia são enviados às Curadorias dos Indígenas, através das quais se exerce a tutela do Estado sôbre os trabalhadores e aí registados. O curador da colónia de origem remete-os ao curador da colónia de destino a cuja protecção ficam entregues os trabalhadores desde o momento da chegada.

No contrato está implícita a cláusula de repatriamento do trabalhador à custa do último patrão. O repatriamento é expressamente garantido àqueles que não queiram permanecer na colónia de destino findo o prazo do contrato, podendo fazer-se acompanhar pela sua mulher e filhos, conforme os arts. 137.º a 155.º do Código do trabalho.

A lei regula também minuciosamente o transporte dos trabalhadores prescrevendo a utilização dos mais cómodos meios, a construção de acampamentos nos lugares de concentração, embarque ou descanso, a entrega dos grupos de mais de 30 a um capataz europeu que os diriia, aloje e sustente, quando o transporte seja por via marítima deve fazer-se em navio de passageiros cómodo e higiénico e sob a protecção de um comissário do govêrno encarregado de zelar pelo seu bem estar, nos termos dos arts. 164.º a 168.º e 178.º a 196.º do mesmo diploma.

101 - c) — Trabalho indígena : escravatura e trabalho obrigatório

a) Repugnância pelo trabalho

Vejamos agora a segunda dificuldade na utilização da mão de obra indígena : a falta de hábitos de trabalho, a indolência ou repugnância natural que o negro sente para todo o esfôrço persistente.

As primeiras soluções que ocorreram para remediar êste inconveniente consistiam na compulsão directa ao trabalho.

b) Escravatura

Assim apareceu a *escravatura* largamente praticada por todos os povos e que foi a solução dada ao problema da mão de obra pelos portugueses nas ilhas do Atlântico e no Brasil.

Mas Portugal aboliu a escravatura de 1854 a 1875, e essa forma de obtenção da mão de obra é hoje incompatível com as ideas dominantes, embora nalguns pontos do globo ainda seja utilizada.

A luta contra a escravatura não perdeu ainda actualidade. E compreende-se porquê : embora a palavra se não pronuncie, o facto pode dar-se muito fàcilmente uma vez colocados em presença um branco forte e astuto e os pobres e submissos indígenas de certas regiões, onde ainda mal penetra a organização administrativa.

Assim os filantropos procuram combater tudo o que, disfarçadamente embora, possa conduzir a uma espécie de escravidão : e daqui resulta a sua antipatia pelo *trabalho forçado*.

c) Trabalho forçado

O *trabalho forçado* é outra forma de obtenção compulsiva de mão de obra indígena.

Consiste na requisição dos serviços dos indígenas pela autoridade administrativa que os emprega em obras públicas ou os põe à disposição dos particulares por um certo tempo ; ou então na satisfação de um imposto de prestação de trabalho.

Nas colónias portuguesas, por exemplo — como, de resto, nas estrangeiras — era muito vulgar a requisição de carregadores para acompanharem os viajantes pelo interior, uso hoje extinto, graças às magníficas rêdes de estradas construídas.

O trabalho forçado tem defensores abalizados. Diz-se que a indolência do negro não lhe pode conferir o privilégio de se subtrair à grande lei universal que obriga o homem ao trabalho. Observa-se que a liberdade de trabalho do negro leva ao excessivo encarecimento da

produção, pois só por altos salários se obtém mão de obra de inferior qualidade e diminuto rendimento. Conclui-se que a filantropia exercida em benefício de válidos e possantes homens improdutivos, reverte em manter-se a escravidão das mulheres negras que, segundo o uso, trabalham para sustentar os seus senhores.

António Enes, no seu tantas vezes citado relatório àcêrca de «Moçambique» (1) analizou com a sua habitual clareza êste delicadíssimo problema colonial, criticando àsperamente a forma como êle estava então a ser encarado.

Mas os adversários do trabalho forçado replicam : forçar o negro ao trabalho é, em primeiro lugar, unir no seu espírito simplista e para sempre, a idea de *trabalho* à de *pena* ou castigo. Depois, o trabalho forçado é sempre mal recebido pelos indígenas, dificilmente as autoridades que o impõem sabem conduzí-lo com brandura e proveito, e com freqüência é fonte de graves prejuízos para a saúde dos que a êle são compelidos. Enfim, agrava em vez de facilitar, o problema da mão de obra, despovoando regiões inteiras e dificultando o recrutamento livre de trabalhadores.

Entre as duas opiniões extremas sitúa-se um ponto de vista intermédio que Girault (2) exprime assim : desde que, na metrópole existe o imposto de prestação de trabalho, não pode parecer excessivo o exigir-se dos indígenas uma prestação idêntica e tanto mais quanto é certo ser mais fácil para êles contribuir dêsse modo do que em dinheiro. Convém sòmente que se tomem as precauções necessárias para impedir que degenere em abuso aquilo que deve ser uma forma modesta e até familiar de impôsto. Tais precauções devem consistir :

1.º no limite rigoroso do número de dias de trabalho obrigatório, 15 o máximo por ano (3) ;

2.º na escôlha das épocas de trabalho, tendo o cuidado de causar o menor transtôrno possível aos agricultores indígenas e evitando pois, os períodos de sementeira e das colheitas ;

3.º na designação dos trabalhadores : só os homens adultos e validos ;

4.º na indicação dos locais do trabalho, sempre próximos das residências habituais dos compelidos ;

5.º os trabalhos executados devem representar uma vantagem

---

(1) *Ob. cit.*, págs. 60 a 64. Freire de Andrade, no vol. 2.º do seu *Relatorio*, apresenta opiniões idênticas às de Enes.

(2) *Ob. cit.*, III, 2.ª parte, 5.ª edição, pág. 268.

(3) Todavia, o art. 12.º do projecto de convenção do Bureau International du Travail admite até 60 dias por ano.

real e local para a população indígena e bom seria que fôsse compreendida a sua utilidade ;

6.º as prestações devem sempre ser remíveis a dinheiro.

Nos últimos anos acentuou-se um movimento de carácter internacional contra o trabalho obrigatório nas colónias, sob os auspícios da Sociedade das Nações.

Foi assim que, em 25 de Setembro de 1926, a Assemblea da Sociedade adoptou o texto duma convenção contra a escravatura, em cujo art. 5.º se inserem alguns preceitos tendentes a evitar que o trabalho forçado conduza a situações afins da servidão (1).

Assim, a Convenção estipula que o trabalho obrigatório não pode em princípio ser exigido senão para fins de interêsse público. Dos territórios onde o trabalho obrigatório com outros fins ainda subsista, deverá fazer-se desaparecer o mais depressa possível, alterando-se entretanto o respectivo regime.

A Assemblea resolveu depois que a Organização Internacional do Trabalho se ocupasse do trabalho forçado : e em conseqüência dessa deliberação, a Conferência Internacional de Trabalho, nas suas sessões de 1929 e 1930, examinou a questão, elaborando primeiro um questionário e depois um projecto de convenção que restringia consideràvelmente o âmbito da possibilidade legal do trabalho forçado. (2)

A propósito desta actividade do Bureau International du Travail, observa sensatamente o sr. Aubertot : «as grandes potências coloniais, membros da Sociedade das Nações, consentiram em submeter a um organismo internacional o estudo de certas questões, tais como a repressão do tráfico de escravos cujo interêsse ninguém pensa em contestar. Ora o Bureau International du Travail procura visivelmente aproveitar-se do desinterêsse manifestado neste ponto pelas potências para instituir em seu benefício uma espécie de «contrôle» internacional das colónias.

«O B. I. T. ocupou-se primeiro da escravatura, depois do trabalho obrigatório. Procura actualmente atingir o trabalho recrutado, o que teria como conseqüência a desorganização do regime da mão de obra das potências colonizadoras. No Bureau International du Travail a Inglaterra, a França, a Bélgica, a Espanha, a Itália e Portugal, acham-se diante duma maioria de Estados que não têm colónias. Estes aproveitam com entusiasmo as ocasiões de embaraçar as grandes potências de que têm inveja e são auxiliados pelo grupo dos operários de tendências internacionalistas e pelos Estados da América do Sul,

---

(1) Ratificada em Portugal por carta de 26 de Agosto de 1927, *Diário do Govêrno*, 1.ª série, de 2 de Janeiro de 1929.

(2) Pode ver-se o projecto de convenção a pág. 451 e seguintes do interessante livro do sr. Eduardo Saldanha — *Moçambique perante Genebra.*

por exemplo, que são grandes produtores de géneros tropicais e procuram arruinar as colónias suas concorrentes.

«A política actual do B. I. T., dirigida por uma maioria cujos móbeis nada têm de idealistas, tende a despojar pura e simplesmente, as potências coloniais da sua soberania» (1).

A legislação portuguesa, porém, está absolutamente conforme com as aspirações internacionais. Já vimos como o Acto Colonial, no art. 20.º, estabelece o trabalho compelido só para fins de interêsse público.

A Carta Orgânica, nos arts. 240.º, 241.º, 243.º e 244.º, determina o seguinte:

«Art. 240.º O Estado não impõe nem permite que se exija aos indígenas das suas colónias qualquer espécie de trabalho obrigatório ou compelido para fins particulares, embora não prescinda de que êles procurem pelo trabalho os meios de subsistência.

«Art. 241.º O Estado sòmente pode compelir os indígenas ao trabalho em obras públicas de interêsse geral da colectividade, em ocupações cujos resultados lhes pertençam, em execução de decisões judiciárias de carácter penal ou para cumprimento de obrigações fiscais.

«Art. 243.º São proïbidos:

1.º Todos os regimes pelos quais o Estado se obrigue a fornecer trabalhadores indígenas a quaisquer empresas de exploração económica;

2.º Todos os regimes pelos quais os indígenas existentes em determinada circunscrição territorial sejam obrigados a prestar trabalho às empresas acima indicadas, por qualquer título.

Art. 244.º O regime de contrato de trabalho dos indígenas assenta na liberdade individual e no direito a justo salário e assistência, intervindo a autoridade pública sòmente para fiscalização.

§ único. E' assegurado aos indígenas nas colónias portuguesas liberdade de escôlha de trabalho que melhor entenderem, quer de conta própria quer de conta alheia, nas suas terras ou nas que para êsse efeito estão destinadas nos territórios do Império. Reserva-se porém o Estado o direito de os tutelar, procurando encaminhá-los para métodos de trabalho por conta própria, que melhorem a sua condição individual e social.»

Finalmente, veja-se o Código de Trabalho Indígena, nos arts. 3.º, 4.º, 293.º e seguintes.

Em resumo, portanto, no direito colonial português:

1.º o regime do trabalho dos indígenas assenta na liberdade individual;

---

(1) Rolland, *Legislation et finances coloniales*, 1933, pág. 383.

2.º e o Estado nem impõe nem permite que se exija aos indígenas das suas colónias qualquer espécie de trabalho obrigatório ou compelido para fins particulares ;

3.º considerando-se trabalho obrigatório, forçado ou compelido, todo aquele que algum indígena fôr coagido a prestar, por ameaças ou violências de quem lho impuzer, ou por simples intimativa das autoridades públicas ;

4.º Só o Govêrno da metrópole, por decreto, pode compelir os indígenas ao trabalho :

— em obras públicas de interêsse geral da colectividade ;
— em ocupações em benefício dêles ;
— em execução de sentenças penais condenatórias ;
— para cumprimento de obrigações fiscais ;

5.º O trabalho compelido é sempre remunerado ou auxiliado ;

6.º São exceptuados da obrigação do trabalho as crianças, os velhos, os doentes, os cipaios, os indígenas contratados por outrem, os chefes gentílicos, os repatriados há menos de 6 meses e, em certos casos, as mulheres ;

7.º Os trabalhadores a compelir devem ser de preferência escolhidos de entre os mais ociosos ou os que sem prejuízo ou com menos prejuízo das suas actividades económicas se possam empregar nos serviços de interêsse público.

102-d) — Trabalho indígena — Meios de o melhorar : Educação ; Imposto indígena ; Regulamentação do Trabalho

Embora o trabalho obrigatório se apresente como uma solução razoável e justa do problema da mão de obra nas colónias, uma vez que na sua obtenção se proceda com a necessária humanidade — temos todavia de reconhecer que tal solução não é bastante, nem definitiva. O que importa é levar os indígenas a trabalharem por sua vontade livre.

O que se impõe a uma Nação colonizadora é transformar os negros de simples dadores de mão de obra em conscientes trabalhadores. Para isso torna-se indispensável fazer nascer no espírito do indígena o gôsto do trabalho e suscitar-lhe hábitos e costumes tais que para os satisfazer o trabalho se torne uma precisão.

Três são os modos por que principalmente se pode obter o trabalho livre do negro e o respectivo aperfeiçoamento profissional :

— a educação
— o impôsto
— a regulamentação.

a) Educação

A educação pode ser *moral* ou *profissional*.

A educação moral afeiçoa o carácter dos indígenas, afastando-os do Estado bárbaro e restituindo-lhes a consciência da sua dignidade humana, isto é racional.

Visto que, incontestàvelmente, o homem europeu é o que atinge uma forma mais perfeita de vida espiritual, a tendência educativa dos indígenas é no sentido assimilador. Com a mentalidade européa vêm os hábitos europeus, a nossa civilização, as nossas necessidades.

A imprevidência da vida dia a dia cede o lugar ao desejo crescente de novas comodidades e duma existência mais feliz que só o trabalho proporciona.

Juntamente com a educação moral, deve porém ministrar-se a educação profissional, pois, sem esta, de pouco valeria aquela.

De nada vale incitar a trabalhar quem não saiba trabalhar bem ; por outro lado, é preciso difundir as técnicas cuja utilização produzirá os meios convenientes para satisfazer necessidades novas.

Dá-se até a circunstância de muitas vezes o aparecimento dos bens preceder e originar o nascimento das necessidades económicas. No espírito do negro inculto é a vista do instrumento que faz nascer o desejo de o utilizar. O ensino das artes e ofícios é, pois, útil não só pelo benefício auferido pelo aprendiz mas, ainda, pela acção que, uma vez profissionais feitos, cada um dêles exercerá junto dos seus amigos e visinhos.

b) Imposto indígena

O *imposto indígena* tem uma função prevalentemente civilizadora.

Em primeiro lugar, significa a submissão dos que o pagam à soberania portuguesa : é o tributo.

Em segundo lugar, moraliza a vida e estimula a produção do contribuinte, e vejamos como.

O estado social das populações indígenas exige que o impôsto seja único, de simples liquidação e cobrança.

Êsse impôsto único é essencialmente um impôsto pessoal, impôsto de capitação, o tradicional mussôco dos prazos da Zambézia. Todavia, é, por vezes, liquidado em razão do número de habitações possuídas por cada indígena tomando o nome de *imposto de palhota* ou *imposto de cubata* e isto tem levado alguns a pensar que nêsse caso é um imposto predial. Tal idea é errada. O número de palhotas ou cubatas de indígenas é ùnicamente um índice da sua riqueza e rendimento. Ao mesmo tempo combate-se assim a poligamia, visto cada cubata ou palhota possuída por um negro corresponder a uma mulher.

O imposto indígena não deve ser tão excessivo que represente uma expoliação e suscite revoltas : mas não há-de ser tão baixo que o negro o possa pagar sem modificar os seus hábitos de vida.

E' que justamente um dos fins que se procuram atingir com o lançamento do imposto é o de obrigar o indígena a trabalhar de modo a produzir não só o necessário para o seu sustento como ainda o que tem de entregar ao Estado.

O pagamento do imposto pode exigir-se em trabalho, em géneros ou em dinheiro.

A cobrança em trabalho é uma das formas do trabalho obrigatório.

O pagamento em géneros não satisfaz, em regra, o fim civilizador que se pretende atingir e retarda a introdução do uso da moeda metálica.

E' o pagamento em dinheiro que se deve preferir, pois para o obter há-de o indígena trabalhar ao serviço dos europeus, ou transaccionar os seus produtos nos grandes centros comerciais da colónia. Além disso, não tem comparação a comodidade que a cobrança em dinheiro representa para o Estado e a que adviria da cobrança em géneros.

c) Regulamentação do Trabalho

Enfim, para dignificar o trabalho, tornando-o para o negro uma escola de civilização e não de servidão, para evitar, portanto, que os patrões gananciosos o transformem numa forma odiosa de vexação e tirania, é necessário que o Estado intervenha, regulamentando cuidadosamente o contrato de prestação de serviços no intuito de proteger os indígenas.

A nossa legislação actual é neste ponto, das mais perfeitas. Vem de longa data a nossa tradição de uma legislação de trabalho indígena generosa e humanitária, até, às vezes, em contradição com as necessidades do meio.

Actualmente, vigora o *Código de Trabalho dos indígenas nas colónias portuguesas de África* aprovado pelo decreto com fôrça de lei n.º 16:199, de 6 de Dezembro de 1928.

Em cada colónia existe um Curador Geral dos Trabalhadores indígenas, que vigia e fiscaliza o respectivo recrutamento e a execução dos contratos, conforme o disposto no art. 8.º

Êsse Curador, que em S. Tomé e Príncipe, é um magistrado especial, em Angola, Moçambique e Guiné é o director dos serviços e negócios indígenas e, nas outras colónias, o director chefe dos Ser-

viços de Administração Civil (1), actua sob a superintendência do governador e por meio da vasta rêde de agentes administrativos da colónia ou dos seus funcionários privativos, como determina o art. 9.º

O Código de Trabalho Indígena regula minuciosamente :

— o *recrutamento dos trabalhadores* indígenas, que só é possível, em regra, aos agentes munidos duma licença especial. (2)

— a *caderneta indígena,* obrigatória para todos os indígenas do sexo masculino maiores de 18 anos e destinada à prova da sua identidade e ao registo de trabalho (3);

— os *contratos de prestação de trabalho,* capacidade, cláusulas obrigatórias, tempo de duração, execução, deveres gerais dos patrões e dos trabalhadores, nulidades, assimilação, forma, prorrogação e recontrato (4);

— o *transporte de trabalhadores* (5);

— os *salários, adiantamentos e descontos,* estabelecendo-se, para os contratos fora da colónia e a longo prazo, que o patrão só poderá entregar ao indígena no local do trabalho uma parte do salário não superior a metade, depositando a outra metade à ordem do curador, a-fim de êste, no fim do contrato, a transferir para o local da origem do trabalhador onde lhe será entregue. Esta providência tem por fim evitar que o indígena dilapide o dinheiro que ganha, porventura até sob a influência do próprio patrão : assim é forçado a economizar um pecúlio com que regressará à sua terra natal (6). É o que se chama sistema de *pagamento diferido (defered pay) ;*

— a *alimentação, o alojamento, o vestuário,* a que o trabalhador indígena tem direito, estabelecendo-se mesmo quais as rações diárias que lhe devem ser distribuídas (7);

— a *assistência médica* (assistência preventiva, pequena cirurgia, vacinação, tratamentos), *as compensações e assistência por acidentes de trabalho e a assistência social* sob a forma de creches para os filhos, protecção às grávidas, escolas, devendo notar-se que neste capítulo é notável a obra desenvolvida em S. Tomé e Príncipe (8);

— o *trabalho obrigatório e correcional* (9).

Como organismos consultivos e de estudo em matéria de traba-

---

(1) Código do Trabalho Indígena, art. 8.º
(2) *Idem,* arts. 24.º a 86.º
(3) *Idem,* arts. 87.º a 94.º
(4) *Idem,* arts. 95.º a 163.º
(5) *Idem,* arts. 164.º a 196.º
(6) *Idem,* arts. 197.º a 230.º
(7) *Idem,* arts. 231.º a 243.º
(8) *Idem,* arts. 244.º a 292.º
(9) *Idem,* arts. 293.º a 306.º

lho indígena existem, no Ministério das Colónias, a *Junta Central de Trabalho e Emigração* (1), e em cada colónia onde o govêrno julgue necessário uma *Junta Local* (2).

103 — Estatuto Criminal

O castigo dos crimes tem dois objectivos : intimidar o criminoso e todos quantos possam ter tendência para a prática de idênticos delitos, e reparar, pela expiação, o mal causado.

Compreende-se, portanto, que as penas têm de variar necessáriamente no seu carácter e forma de aplicação, conforme a civilização e costumes dos povos.

O que intimida na Europa, pode não fazer nenhuma impressão no espírito dos negros de África. O que aqui é castigo pode lá significar um prémio.

«Quando nos convencemos nós de que as leis feitas para a metrópole são quási sempre impróprias para a África ?» — preguntava António Enes, criticando o código penal e a abrir uma judiciosa série de considerações àcêrca do importantíssimo problema. (3)

Foram, enfim, considerações desta ordem que determinaram o art. 13.º do Estatuto de 1929, assim redigido :

«Art. 13.º Emquanto não forem publicados em cada colónia os respectivos códigos do indigenato, as penas a aplicar pelos tribunais serão reguladas pelo Código Penal Português, tendo na devida atenção o estado e civilização dos indígenas e os seus usos e costumes privativos.

§ 1.º As penas correccionais podem ser substituídas por trabalho correccional e as maiores por trabalhos públicos.

§ 2.º A aplicação da pena de trabalhos públicos é, quanto ao tempo de duração, regulada pelas disposições do Código Penal Português referentes à pena de degrêdo.

§ 3.º A pena maior de trabalhos públicos será sempre cumprida em região diferente daquela em que fôr cometido o crime, podendo, porém, cumprir-se na mesma ou noutra colónia, conforme fôr resolvido pelo Tribunal Superior Privativo dos Indígenas que confirmar a sentença.

§ 4.º A pena de trabalho correccional será cumprida na própria circunscrição do tribunal que a aplicar ou noutra, consoante as conveniências da política indígena.

---

(1) Código do Trabalho Indígena, art. 307.º
(2) *Idem*, art. 309.º
(3) *Ob. cit.*, pág. 61.

§ 5.º O trabalho em cumprimento de pena só pode ser prestado em serviços públicos ou de utilidade pública, e será remunerado conforme as circunstâncias».

Está claro que, a respeito do direito penal, se não pode proceder como se procedera ao regular as instituïções políticas e civis : os povos indígenas praticam uma repressão penal primitiva, muitas vezes bárbara, contrária aos princípios de humanidade e civilização e êsses usos não se podem manter.

Mas ao que se deve atender é à mentalidade e ao estado social dos povos, considerando que há factos criminosos na Europa e que, praticados numa tribu indígena, não revestem qualquer carácter alarmante ; assim como certos actos inocentes na Europa podem em determinada tribu ser reputados criminosos.

104 — Tribunais especiais para indígenas

O facto de, reagindo contra o sistema de assimilação, se ter aceitado o princípio da especialidade do direito aplicável aos indígenas, traz como forçosa conseqüência a especialidade de jurisdição.

Não se conceberia, na verdade, que as questões entre indígenas, regidas pelos seus usos e costumes com ligeiras influências do direito da metrópole, fôssem processadas e julgadas com o mesmo formulário, nos mesmos termos e pelos mesmos juízes que decidem os pleitos entre civilizados.

Portanto, o princípio da existência de uma jurisdição especial para os indígenas impõe-se como complemento do seu estatuto especial.

Mas, como organizar essas jurisdições ?

Três formas têm sido praticadas :

a) juízes da metrópole

b) tribunais colectivos mixtos

c) chefes indígenas.

No primeiro caso, criam-se tribunais constituídos por magistrados da metrópole, de competência especializada para os negócios indígenas.

No segundo caso, é um juiz ou funcionário de metrópole quem julga, assistido por acessores indígenas.

No terceiro caso, deixa-se que os indígenas submetam os seus dissidios aos seus chefes naturais que tradicionalmente administram justiça (1).

Todos os sistemas têm vantagens e inconvenientes.

---

(1) Cf. Sertoli Salis, *La giustizia indigena nelle colonie.*

O nosso estatuto de 1929 assenta no art. 14.º que a administração da justiça aos indígenas se rege por fôro privativo, independente da organização judiciária portuguesa.

O art. 15.º estabelece os tribunais privativos dos indígenas de 1.ª instância nos seguintes termos:

«Art. 15.º Em cada circunscrição administrativa, de regime civil ou militar, haverá um tribunal privativo dos indígenas com jurisdição em toda a sua área, constituído pelo administrador, intendente ou chefe da circunscrição, que servirá de presidente, por dois vogais com voto deliberativo e dois acessores com funções de mera informação, servindo de escrivão um dos funcionários da circunscrição, de preferência o secretário.

§ 1.º Os vogais serão nomeados pelo presidente para o julgamento de cada causa, sendo cada um dêles indicado pelas partes em juízo e escolhido obrigatòriamente entre os chefes indígenas da circunscrição ou doutra limítrofe, revertendo para o presidente a faculdade da escolha quando as partes deixarem de os indicar.

§ 2.º Os acessores serão livremente escolhidos, pelo presidente, de entre os chefes ou outros indígenas de reconhecido prestígio e conhecimento das tradições jurídicas locais».

Portanto, a nossa lei adoptou o sistema dos tribunais mixtos, presididos pela autoridade administrativa da circunscrição.

Já aqui frisámos que o princípio da separação de poderes não é susceptível de aplicação rigorosa no direito colonial.

Em primeiro lugar, os indígenas não o compreenderiam.

Exactamente como na Europa há poucos séculos, onde a primeira obrigação e o mais nobre atributo do soberano era ministrar justiça, também para êles o chefe político deve ser o juiz.

Depois, por razões de ordem prática. A extensão e a relativa simplicidade da administração, não justificam a-par das autoridades administrativas uma vasta rêde de magistrados judiciais no sertão.

A competência dos tribunais privativos vem regulada no art. 17.º do Estatuto, nos seguintes termos:

«Art. 17.º Compete aos tribunais privativos a que se refere o artigo 15.º:

a) Em matéria cível e comercial:

O julgamento de todas as questões em que autores e réus sejam indígenas.

b) Em matéria criminal:

1.º O julgamento dos crimes contra a propriedade a que corresponda pena correccional e em que os réus sejam indígenas;

2.º O julgamento de todos os crimes contra as pessoas e dos crimes contra a propriedade a que corresponda pena maior e em que ofendidos e réus sejam indígenas.

§ único. No caso do n.º 1.º, havendo co-réus não indígenas, e no caso do n.º 2.º, havendo co-réus ou ofendidos não indígenas, o julgamento da causa pertencerá aos tribunais ordinários».

Quanto à forma de processo, diz o art. 12.º :

«Art. 12.º A repressão criminal quanto aos indígenas terá por objectivos essenciais :

a) A reparação do dano causado ;

b) A intimidação pela imposição de penas graduadas conforme as culpas».

Das decisões dos tribunais de 1.ª instância estabelecia o Estatuto recurso para um Tribunal Superior Privativo dos Indígenas, com sede na capital da colónia e composto por magistrados, funcionários administrativos e missionários.

Mas só em Moçambique, segundo parece, o Tribunal foi constituído e funcionou, tendo sido extinto pelo decreto n.º 21:215 de 6 de Maio de 1932, que passou as respectivas atribuïções para a Relação de Lourenço Marques.

105 — Comissões de defêsa dos indígenas

A legislação portuguesa de protecção aos indígenas não é, de modo nenhum, platónica. Além das insistentes recomendações feitas às autoridades no sentido da sua observância, o Estatuto institui em Angola, Moçambique e na Guiné, *Comissões de defêsa dos Indígenas,* nas capitais das províncias, nas colónias de govêrno geral, e na capital da colónia, na Guiné.

Preside às comissões um funcionário dos negócios indígenas e compõem-na mais dois vogais nomeados pelo governador de preferência entre os missionários portugueses, magistrados do Ministério Público e conservadores do Registo Predial.

A sua competência vem assim regulada no art. 23.º do Estatuto :

«Art. 23.º Compete às comissões de defesa dos indígenas :

1.º Receber todas as queixas contra as autoridades que tenham como causa as relações destas com os indígenas ;

2.º Ouvir os chefes indígenas sôbre as necessidades das suas populações ;

3.º Proceder, quando o julguem necessário, a inquérito sôbre todos os assuntos referentes aos números anteriores ;

4.º Propor ao governador da colónia todas as medidas que entenderem convenientes em benefício dos indígenas ;

5.º Consultar sôbre todos os assuntos referentes a indígenas em que forem mandadas ouvir pelos governadores das colónias ;

6.º Aprovar os contratos a que se refere o artigo 10.º ;

7.º Exercer as demais atribuïções que lhes forem consignadas nos Códigos do Indigenato e regulamentos locais e que os governa-

dores das colónias julguem conveniente conferir-lhes no interêsse da melhor execução dos serviços de protecção e política indígenas».

Portanto, a rêde de entidades tutelares dos indígenas é extensa e complexa.

No cimo, o governador e o director ou chefe dos Serviços e Negócios Indígenas, curador dos Indígenas. Nas províncias, as Comissões de Defesa. Nas circunscrições, os administradores.

Acrescem os inspectores do Trabalho indígena, enviados pelo govêrno da Colónia, e as Juntas Locais de Trabalho e Emigração.

106 — Missões religiosas

Ficaria incompleto o nosso esboço se nos não referíssemos ao papel importantíssimo exercido pelas missões religiosas na educação, civilização e protecção dos indígenas.

As repercussões do espírito assimilador neste problema foram deploráveis. Quiz-se discutir a acção dos missionários com os mesmos critérios e à luz das mesmas paixões com que na metrópole se encarava a acção do clero regular e secular. E tornaram-se extensivas às colónias certas leis ditadas por conveniências políticas, sem se atender a que se ia desorganizar tôda uma obra de formação e de educação, durante muito tempo a única realizada nêsse sentido nas nossas possessões.

E' escusado determo-nos a discorrer sôbre a vantagem ou a desvantagem das missões religiosas nas colónias. Todos os que pela África têm passado com olhos de ver, são concordes em afirmar que a presença do missionário — de um branco desinteressado que não procura lucros, e só se aproxima do indígena com palavras de paz num intuïto abnegadamente redentor, é o mais notável factor do prestígio da civilização europea no que ela tem de espiritual. (1)

O que importa, porém, é que êste missionário seja, nas colónias portuguesas, bem português. Porque, justamente por ser grande a sua influência, larga a sua acção, êle tanto pode ser um elemento poderosamente nacionalizador como o mais prejudicial de todos os inimigos de Portugal na desnacionalização das colónias.

Sob êste aspecto as missões protestantes inglesas e americanas têm-nos causado não poucos cuidados. E de modo tal que o govêrno português, obrigado a consentí-las, já que os Actos Gerais das Conferências de Berlim de 1885 e Bruxelas de 1890, em cláusula reproduzida no artigo 11.º da Convenção do S. Germain-en-Laye de 10 de

---

(1) Sôbre êste assunto, veja-se, por exemplo, José Botelho Carvalho Araujo, *Relatório àcêrca da administração do distrito de Inhambane*, 1917, pág. 153 e seguintes.

Setembro de 1919, expressamente lho impunham, publicou os decretos n.º 6:322 de 24 de Dezembro de 1919 e n.º 8:351 de 26 de Agosto de 1922 (Rodrigues Gaspar) concedendo protecção às missões católicas portuguesas.

O decreto com fôrça de lei n.º 12:485 de 13 de Outubro de 1926, referendado pelo Ministro João Belo e precedido por um magnífico relatório, aprovou o *Estatuto Orgânico das missões católicas portuguesas da África e Timor,* ainda hoje em vigor.

No art. 1.º dêsse diploma, o Govêrno da República Portuguesa mantém e garante a liberdade de cultos e a separação do Estado e das Igrejas nas colónias portuguesas, sem prejuízo do direito aplicável aos territórios do Padroado do Oriente e do Extremo Oriente e das leis e regulamentos que forem publicados sôbre a instrução e política dos indígenas.

Assim, aceita a colaboração das missões católicas portuguesas estabelecidas de acôrdo com o govêrno, subsidiadas com dotações orçamentais e sujeitas à jurisdição espiritual e vigilância dos prelados portugueses nos termos dos arts. 2.º e 3.º

As missões católicas constituem pessoas morais, têm direito às concessões de terrenos necessários para as suas instalações e podem manter colégios missionários em Portugal.

Existem nas colónias missões centrais, sucursais e filiais, compostas de missionários e auxiliares de ambos os sexos.

Incumbe-lhes, segundo o art. 21.º, a educação e instrução do nativo, especialmente o ensino profissional, o ensino doméstico, a assistência sanitária ao indígena, as observações metereológicas e colecções de história natural .

Graças a êste decreto as missões vão-se desenvolvendo.

A-pesar-de tudo o seu número é ainda reputado insuficiente, pois em Moçambique, em 1931, existiam apenas 50 padres missionários, 67 irmãs missionárias e 218 auxiliares distribuídos por 24 missões e 14 sucursais, mais de 200 escolas e 2.000 alunos indígenas, e 25 ambulâncias.

O Acto Colonial, nos arts. 23.º e 24.º, e a Carta Orgânica, nos arts. 247.º e 248.º, consagram os princípios fundamentais do decreto n.º 12:485.

107 — Relações entre indígenas e não indígenas

Para concluir êste capítulo, resta-nos estudar o regime jurídico das relações entre indígenas e não indígenas.

Estas relações nas colónias são freqüentíssimas.

Indígenas e não indígenas firmam contratos de compra, venda, troca, arrendamento, aluguer, empréstimo, etc. Dêstes contratos pode provir um litígio. Ora cada uma das partes está submetida à sua lei :

o indígena rege-se pelos seus usos e costumes, o não indígena pela legislação da metrópole. Qual delas se aplica ? Êste conflito de estatutos, chamado «conflito colonial» ou, ainda, «inter-racial» pode admitir diversas soluções :

1.ª *Aplicação do estatuto indígena.* E' uma solução inaceitável. Na verdade, seria condenar o civilizado a sofrer as leis bárbaras, impondo-lhe uma regressão.

2.ª *Aplicação da lei metropolitana desde que seja mais favorável ao não indígena* — Adoptada em tempos numa colónia italiana, esta solução é particularmente favorável ao não-indígena, mas tem o defeito de fazer aparecer aos olhos do indígena a lei da metrópole como uma lei de privilégio.

3.ª *Aplicação da lei metropolitana* salvas excepções estabelecidas na lei. — E' o sistema francês que recolhe as simpatias de grande número de autores italianos e belgas, e que entre outras justificações é defendido com o argumento de estar na lógica da obra da colonização cujo desenvolvimento facilita. Mas esta razão é uma razão fundada implicitamente na fôrça e não parece justo que, afastado o sistema da assimilação, êle se aplique impondo a lei do civilizado ao indígena tôdas as vezes que aquele entre em contacto com êste.

4.ª *Julgamento ex-aequo et bono.* E' o sistema adoptado no «diploma orgânico das relações de direito privado entre indígenas e não indígenas», decreto n.º 16:474 de 6 de Fevereiro de 1929, e parece ser o melhor.

Na verdade, perante o caso concreto, o juiz, ponderando a posição relativa das partes e considerando a lei aplicável a uma e outra resolve segundo a equidade, isto é sem ter de se cingir a nenhum preceito legislado.

Diz-se, criticando o sistema, que há muitos casos em que se torna necessário fixar, antes da sentença judicial, o direito aplicável,

Por exemplo nas questões do estado das pessoas — casamento, filiação, etc. (1)

Mas, prevendo isso, justamente o § único do art. 3.º do citado diploma exceptuou da regra geral as questões sôbre estado das pessoas e as resultantes do contrato de prestação de serviços que continuam a regular-se pelas leis anteriores.

Nenhum dos outros sistemas iguala o sistema português em garantias de justiça para o indígena e para o não indígena. Entre uma lei primitiva e uma lei feita para sociedades progressivas, só o bom senso do juiz pode achar um meio termo conveniente.

---

(1) Cf. H. Solus, *La loi applicable aux rapports juridiques de droit privé établis entre indigènes et non indigènes.*

O decreto n.º 16:474 estabelece, também, um processo rápido e gratuito para o julgamento destas questões.

Sujeitá-las ao formulário do processo civil seria entregar o indígena nas mãos do não indígena. Assim, participada a questão à autoridade administrativa, passa esta a instruí-la e uma vez instruída, remete-se ao juiz de direito. O Ministério Público intervém obrigatòriamente nestes processos como representante da parte indígena.

Não há custas nem sêlos.

CAPÍTULO II

Regime das terras

108 — O problema das terras nas colónias

Vamos, agora, abordar o estudo dum problema colonial de grande interêsse, quer na ordem política, quer na ordem jurídica : o problema das terras.

Chegado ao país recem-descoberto o colonizador pretende fixar-se para dominar. Desde logo lhe é necessária a terra para construir a sua habitação e formar o núcleo inicial da exploração. E, depois, à medida que a actividade colonizadora se vai desenvolvendo, novos colonos se vão instalando, montam-se serviços públicos, promove-se ou planêa-se a colonização sistemática dos recursos naturais do solo.

Ora uma tal obra implica, por um lado, o definir-se a posição relativa dos colonizadores e dos indígenas que já se encontravam no país fruindo e ocupando larga parte do território, por outro, certa disciplina a observar na apropriação das terras pelos colonos, para que se não dê o caso de sôbre elas se lançarem os aventureiros e os indesejáveis ou quem não possua meios nem reuna condições para uma económica exploração. Por isto Leroy-Beaulieu escrevia que o «regime das terras vagas e o modo da sua apropriação é talvez o ponto principal de todo o sistema colonial. Segundo na matéria se tiverem adoptado boas ou más medidas, assim se terá assegurado ou desencorajado a cultura e o povoamento do país».

Tem o problema das terras numerosos e bem interessantes aspectos.

Em primeiro lugar, vamos ver *como se constitui e em que consiste o domínio do Estado, nas colónias.*

Êsse domínio será rigorosamente do Estado ? Ou com mais propriedade se deve considerar da colónia ?

O domínio divide-se em duas partes bem distintas : uma, inalienável, destinada ao uso directo do público, é o *domínio público* ; ou-

tra constituída por terras para explorar econòmicamente e, em regra, por meio da concessão a particulares : é o *domínio privado.*

Depois, consideraremos a posição do Estado e do colono perante o indígena ou seja o *problema da propriedade* indígena e sua alienação.

E como transfere o Estado o seu domínio privado para a exploração dos particulares ? E' o *problema da concessão de terrenos* que reveste vários aspectos, depois, consoante o objecto da exploração (sub-solo, pecuária, etc.).

Uma vez o colono proprietário, há ainda que estudar a forma de garantir os seus direitos : é a matéria do *problema do registo predial nas colónias.*

109 — Domínio do Estado

O carácter metódico e sistemático da colonização exige que os respectivos meios sejam concentrados ou dirigidos pelas autoridades públicas, isto é, pelo Estado.

As terras da colónia também devem, portanto, constituir um domínio do Estado que êste aproveitará, directamente ou por concessão aos particulares.

Como se forma êsse domínio ?

Quatro são os processos clássicos de constituïção : a ocupação, a conquista, a cessão amigável e a expropriação por utilidade pública.

Ocupação — As terras não apropriadas ou abandonadas são *res nullius* que o primeiro ocupante pode tornar suas. E' êste um processo freqüentíssimo de aquisição de domínio nas colónias.

Assim, em algumas ilhas do Atlântico que descobrimos, não achámos população : — a posse das terras era indiscutìvelmente nossa.

E nas grandes colónias—o Brasil, Angola e Moçambique—embora as populações indígenas tivessem as suas explorações e culturas, o certo é que a vastidão dos territórios estava em enorme desproporção com o número de povoadores. Assim fora das suas rudimentares explorações encontram-se imensas extensões desocupadas, florestas virgens, regiões selváticas, terras vagas cuja ocupação pelos portugueses era inegàvelmente legítima.

E deve notar-se que a própria ocupação indígena, nos restritos sectores onde existia, não era de molde a afastar pretensões ou cobiças. O estado primitivo da organização social da maioria das tribus africanas deixava, na verdade, larga margem à interpretação discricionária das suas instituïções...

Conquista — Onde os colonizadores encontraram uma organização social mais perfeita com bem estabelecidos direitos sôbre a terra, as primeiras pretensões de fixação de colonos suscitaram revoltas dos indígenas. Dominadas estas e vencidos os povos, seguiu-se a ane-

xação violenta, por conquista, dos seus territórios, Na concepção dos povos gentios, como na concepção patrimonial do Estado na Europa da Idade-Média, a soberania é inseparável da propriedade : o soberano goza, por isso, de um *domínio eminente* sôbre tôdas as terras sujeitas ao seu poder.

Por isso a conquista dos reinos bárbaros da África e da Ásia logo acarretava a aquisição do domínio.

Cessão amigável — Mais modernamente, às duas formas primeiras de constituïção do domínio, veio juntar-se uma terceira que os tratadistas designam por cessão amigável. Neste caso, os agentes do Estado colonizador ou meramente ambicioso de colónias, persuadem por meio de presentes ou ameaças, os chefes indígenas, a fazerem cessão pacífica das suas terras, firmando tratados ou contratos que depois justificarão internacionalmente as violências da exterminação ou expulsão.

E' um processo bastante usado pelas nações humanitárias.

Expropriação por utilidade pública — Quando na colónia já existe uma regular organização administrativa é, por vezes, necessário integrar no domínio do Estado para a realização de certas obras públicas, ou para a boa exploração de certa indústria, parcelas já apropriadas por particulares, indígenas ou não indígenas. Nêsse caso procede-se à expropriação por utilidade pública, como se faria na metrópole. Mas, por vezes, essa expropriação tem lugar tam só porque convém para a regular cultura e exploração por concessionários : e então é uma verdadeira venda forçada.

Constituiu-se assim, o *domínio do Estado*. Esta expressão vulgar na linguagem jurídica corrente não será, todavia, a mais exacta. Embora a colónia faça parte do Estado, a verdade é que a lei, reconhecendo-lhe personalidade moral e autonomia financeira, lhe atribui a propriedade dos bens dominais do seu território.

E' assim que o Acto Colonial, art. 39.º, e a Carta Orgânica, art. 154.º, dispõem que «*são propriedade de cada colónia: os bens mobiliários ou imobiliários que dentro dos limites do seu território não pertençam a outrem*» (1).

No domínio da colónia há a distinguir duas classes de bens :

— Uma, que compreende os bens de que todos se podem utilizar e que ao uso público se destinam ; — outra, que abrange os bens que a colónia utiliza e dispõe como do seu património nos mesmos termos em que o faria um particular.

---

(1) A Carta Orgânica diz, incorrectamente, «não sejam propriedade privada». Ora, os bens do domínio privado são propriedade *privada* da colónia.

A primeira classe designa-se pela expressão *domínio público ;* a segunda constitui o *domínio privado.*

O *domínio público* está fora do comércio : é por natureza indisponível. Dêle fazem parte os rios, as estradas, o leito dos caminhos de ferro, as costas marítimas, as riquezas do sub-solo, as camadas aéreas superiores ao território e, especialmente quanto às colónias :

Uma zona contínua de 80 metros além do nível máximo do preamar de terreno confinante com a costa marítima, dentro ou fora das baías ;

Uma zona contínua de 80 metros além do nível normal das águas dos terrenos confinantes com lagos navegáveis e rios abertos à navegação internacional ;

Uma faixa de 100 metros pelo menos de cada lado no perímetro das estações de caminhos de ferro construídas ou projectadas ;

Salvo estando estas zonas incluídas na área de povoações. (1)

A legislação especial de cada colónia pode ainda considerar do domínio público outras parcelas de território.

O *domínio privado* da colónia abrange, em princípio, todos os bens, mobiliários ou imobiliários que dentro dos limites do seu território não sejam pertença de outrem e não estejam classificados no domínio público.

Ainda no domínio privado se deverá distinguir entre o domínio privado reservado, o domínio privado para concessão.

O *domínio reservado* corresponde à parte que a colónia destina aos seus serviços públicos ou à exploração directa. Está destinado a permanecer ou ao menos a não ser imediatamente entregue aos particulares.

Pelo contrário, o *domínio para concessões* tem por destino passar à posse dos particulares a fim de ser explorado por iniciativa privada : regra geral, esta parte do domínio dissolve-se ou transforma-se nos termos que examinaremos.

110 — Propriedade indígena

Vimos que o Estado colonizador afirma o seu domínio sôbre os territórios anexados, reduzindo à sua propriedade tudo o que é susceptível de ocupação.

Do número dos bens susceptíveis de ocupação, isto é, *res nullius* excluímos porém a terra apropriada pelos indígenas cuja posse deve ser conservada e respeitada.

Êste princípio não sofre contestação no direito colonial moderno.

Afirma-o o Acto Colonial, no seu art. 17.º, nestes termos claros :

---

(1) Acto Colonial, art. 9.º, e Carta Orgânica, art. 221.º

«A lei garante aos indígenas, nos termos por ela declarados, a propriedade e posse dos seus terrenos e culturas, devendo ser respeitado êste princípio em todas as concessões feitas pelo Estado».

Mas nem sempre se entendeu assim.

Nos primórdios da colonização, nações houve que chamaram a si, mesmo a propriedade das terras apropriadas pelos indígenas. Foi o que sucedeu na América, onde os espanhois expoliaram os índios com o argumento de que os povos não cristãos não podiam possuir e que os selvagens não eram criaturas racionais e portanto susceptíveis de direitos. A sua propriedade era, pois, uma forma precária de posse, um facto sem relevância jurídica para o conquistador.

Contra tais ideas se levantaram, mesmo em Espanha, as vozes autorizadas dos Padres Dominicanos, especialmente, Fr. Francisco de Vitória com os seus discípulos Melchior Cano, Domingos Soto e Bartolomeu de las Casas — que todos enfileiram entre os fundadores do Direito Internacional moderno.

Já sabemos como, no Brasil, às pretensões dos colonos correspondeu igualmente a defesa acalorada dos índios feitas pelos jesuítas que pela prática dos *aldeamentos* iniciaram o sistema das *reservas* indígenas.

Os tempos correram, as teorias mudaram, mas não poucas vezes os povos colonizadores — a Inglaterra, a França, a Holanda... — ofereceram ao mundo o espectáculo da expoliação e destruïção dos povos selvagens que embaraçavam a apropriação das terras pelos colonos.

Não tem outra justificação, por exemplo, o extermínio dos peles vermelhas na América do Norte e das populações indígenas da Austrália.

A ciência da colonização aconselha, porém, a que se mantenha a propriedade exactamente como as outras instituïções indígenas, aceitando-a tal como existe entre o gentio desde que as mesmas que a regem nada contenham que violentamente brigue com os princípios da humanidade e ordem pública.

Depois, por meio de uma lenta influência do direito da metrópole, far-se-á a progressiva evolução para formas mais aperfeiçoadas.

Poucos povos indígenas conhecem a propriedade individual. Em regra a sua propriedade é colectiva, o chefe político exerce os direitos da propriedade em nome da tribu cujos membros usufruem as parcelas ou recebem um dividendo dos frutos totais. Em muitos povos, não há sequer a noção de propriedade : a vastidão das terras permite ao indígena cultivar hoje aqui, amanhã ali, ou percorrer com o seu rebanho toda a região.

O Estado colonizador, ao exercer a sua acção, carece, pois, de resolver vários problemas :

1.º Respeitar a propriedade indígena onde ela exista, consoli-

dando-a, aperfeiçoando a sua disciplina jurídica e preservando-a dos atentados dos colonos ;

2.º Conservar ao indígena a liberdade de «usar habitualmente, em seu proveito, dos terrenos incultos que alimentam os seus rebanhos, da lenha das florestas e dos frutos silvestres».

3.º Garantir um desenvolvimento futuro e desejável da propriedade privada e dos seus processos de exploração pelos indígenas, de cuja educação depende em grande parte o bom resultado da obra colonizadora.

Êstes objectivos conseguem-se pela criação das *reservas indígenas*, isto é : exceptuam-se do domínio privado do Estado, ou ao menos do domínio destinado a concessão, as terras apropriadas e exploradas pelos indígenas e ainda uma área considerável onde êstes livremente possam agir e expandir-se de futuro.

E' êsse o sistema adoptado nas nossas colónias.

Os terrenos do Estado dividem-se em três classes, sendo a terceira a constituïda pelos terrenos reservados para uso exclusivo da população indígena :

Nos termos do art. 148.º do Regulamento para a concessão de terrenos do Estado na Província de Angola, aprovado pelo decreto n.º 5:847-C de 31 de Maio de 1919, «serão reservados pelo Govêrno Geral... determinadas áreas de terrenos destinadas exclusivamente para indígenas».

Nos termos do art. 150.º «as áreas reservadas destinam-se a habitação e cultura dos indígenas e ao pascigo de gados...».

Dentro destas reservas podem os indígenas ocupar quaisquer parcelas mas essa ocupação jàmais lhes conferirá direitos de propriedade e será entre êles regulada pelos usos e costumes, como prescreve o art. 148.º, § 1.º

A lei considera «reservas» só os terrenos ainda não ocupados e apropriados pelos indígenas.

Mas, a par delas, existem também os terrenos já ocupados e cultivados pelos indígenas e que não podem ser concedidos ou expropriados devendo notar-se que o decreto do Alto Comissário de Angola, de 12 de Setembro de 1923, considerava como tais, áreas *quintuplas daquelas que mostram sinais de ocupação ou de cultura* e portanto estabelecia assim já uma reserva anexa.

Além disso, nos termos do art. 132.º e seguintes do citado regulamento, «a todo o indígena é permitido ocupar terrenos incultos e devolutos onde não recaiam direitos exclusivos de propriedade oficialmente demarcado» e fora das reservas. A protecção que a lei concede à propriedade indígena vai mais longe : para impedir os pactos leoninos, pelos quais os colonos forçassem os indígenas a vendas hipotéticas, proíbe a alienação, troca, hipoteca ou arrendamento da propriedade individual indígena, conforme dispõe o art. 157.º do re-

ferido regulamento. E a sua expropriação só se pode fazer nos termos gerais de direito, segundo o preceituado no decreto n.° 30 do Alto Comissário de Angola, de 26 de Julho de 1921.

Em resumo, é êste, pois, o sistema legal das terras destinadas a indígenas :

a) — *terrenos já ocupados e cultivados pelos indígenas (dentro dos quais se respeita a organização tradicional da posse da terra).*
b) — *terrenos* nullius *ocupados, em regime de propriedade individual por indígenas (com assentimento da administração)*
c) — *reservas indígenas (onde não é permitida a apropriação individual).*

111 — Concessões de terras — Sistemas

Visto que o domínio privado é em grande parte destinado a passar à posse dos particulares, vejamos agora quais são os processos por que se faz essa transição, isto é, os diversos sistemas de concessão das terras coloniais.

Os principais são :

a) — concessão gratuita
b) — venda (por preço fixo ou em hasta pública)
c) — sistema de Wakefield
d) — arrendamento
e) — aforamento
f) — alienação condicional.

a) *pela concessão gratuita,* o Estado ou a colónia entregam um terreno ao concessionário para que êste o cultive e sem qualquer contra-prestação.

b) a *venda* já exige do colono o pagamento de um preço pela terra que passa a ser sua propriedade. Êste preço pode ser fixado pela administração ou ficar dependente de licitação entre os competidores em hasta pública. Há quem entenda que o preço deve, em regra, ser baixo para atrair os colonos e facilitar-lhe a exploração ; outros sustentam que deve ser alto para afastar quem não possua capitais suficientes e qualidades de iniciativa e trabalho, embora se conceda o pagamento do preço alto em prestações.

c) o economista inglês *Wakefield* propôs um engenhoso sistema de colonização baseado justamente na venda das terras por um preço fixo e bastante alto para dificultar a compra.

Wakefield queria que o produto da venda de terras constituisse

um fundo de immigração com o qual se custearia a passagem de colonos da metrópole. Chegados os colonos, estes não poderiam desde logo, em vista da carestia da terra, obter uma concessão, e seriam obrigados, portanto, a fornecer mão de obra, como salariados, durante uns anos, aos proprietários já estabelecidos. Quando, pelo seu trabalho, o colono tivesse grangeado meios para obter a concessão, tornava-se a seu turno proprietário. Assim Wakefield pretendia ter resolvido a questão das concessões e a questão de mão de obra.

d) *pelo arrendamento,* a concessão é só temporária e será periòdicamente renovada em hasta pública, embora se dê preferência ao anterior arrendatário.

e) *pelo aforamento,* o concessionário recebe em enfiteuse a terra e paga anualmente um fôro ao Estado ou à Colónia.

f) a *alienação ou venda condicional* consiste em vender a terra com a condição de o comprador cumprir certas obrigações dentro de certo prazo. Se o concessionário não cultivar a terra, não residir nela, não tiver ao fim de determinado número de anos tantas cabeças de gado — a concessão caduca.

Estes diversos sistemas têm todos suas vantagens e seus inconvenientes.

Pode por isso convir um numa colónia e outros noutra. Pode agora estar indicado êste, e amanhã, aquele.

Duma maneira geral a concessão gratuita não é aconselhável porque os concessionários, obtendo sem custo a terra que não têm meios para desbravar, abandonam-na, ou limitam-se a tirar dela o rendimento mínimo para seu sustento, quando a não pedem unicamente com intuitos de futura especulação.

A concessão por venda é melhor.

Quem assim obtem a terra, obtem-na por um esfôrço e além disso não se aventura a pretendê-la sem meios para a pagar. E' preferível fixar o preço de ante-mão para o colono saber com o que conta : e o melhor será abrir um inquérito a propósito de cada pedido para permitir a terceiros que façam as suas objecções e as suas ofertas, e assim suprir a falta de concurso público. O preço alto ou baixo deverá estabelecer-se conforme as condições de colónia.

Alguns escritores condenam o arrendamento e o aforamento. Do primeiro dizem que não é justo que o colono perca ao fim de certo período o esfôrço empregado em valorizar a terra arrendada. Ao segundo acusam-no de onerar perpetuamente o concessionário com encargos vexatórios e anti-económicos. Mas a verdade é que sobretudo nas grandes concessões tais processos têm a vantagem de deixar livre o capital do concessionário para ser empregado na exploração e estimulam esta colocando o concessionário na necessidade de produzir para poder pagar a venda ou o fôro.

O aforamento foi o meio que permitiu a muitos trabalhadores sem fortuna adquirir um domínio sôbre o qual o fôro escassamente pesa.

A alienação condicional tem igualmente grandes vantagens porque permite à administração fiscalizar se o colono valoriza ou não a terra que lhe foi entregue: tudo depende das condições fixadas e do modo por que fôr feita a fiscalização.

Para concluir diremos que o sistema de Wakefield parece demasiado geométrico e perfeito nas suas linhas para ser integralmente aplicável. (1)

112 — Legislação portuguesa sôbre concessões

Não nos deteremos na análise da legislação vigente sôbre concessões nas nossas colónias. Limitar-nos-emos a dar a nota dos principais diplomas legislativos em vigor.

Leis gerais: Acto Colonial, arts. 9.º, 12.º e 13.º
Carta Orgânica, art. 217.º e seguintes.

Angola Decreto n.º 5:847;
Carta Orgânica, de 31 de Maio de 1919;
Decretos do alto comissário:
N.º 50, de 18 de Agosto de 1921;
N.º 195, de 8 de Julho de 1922;
N.º 305, de 7 de Julho de 1923;
N.º 360, de 10 de Setembro de 1923;

Decreto-lei n.º 21:155, de 22 de Abril de 1932 *(Concessões de terrenos para a criação de gados)*

Decreto-lei n.º 21:260, de 19 de Maio de 1912;

Moçambique Decretos:
N.º 3:983, de 16 de Março de 1918;
N.º 4:581-A, de 1 de Julho de 1918;
N.º 7:078, de 30 de Outubro de 1920;

Portaria provincial n.º 680, de 5 de Abril de 1924;

---

(1) Para maior desenvolvimento, vidé: Dr. Ruy Ulrich, *Economia Colonial.*

Diploma legislativo n.º 103, de 13 de Outubro de 1928 ;
Portaria ministerial, n.º 7:017, de 31 de Dezembro de 1930.

Cabo Verde e Guiné Lei de 1 de Fevereiro de 1913.

Cabo Verde Decreto de 17 de Dezembro de 1903.

Guiné Decretos :
N.º 3:641, de 29 de Novembro de 1917 ;
N.º 7:078, de 30 de Outubro de 1920 ; regulamentado pela Portaria provincial n.º 597, de 3 de Dezembro de 1919 ;

Diploma legislativo provincial, n.º 320, de 10 de Dezembro de 1927.

113 — Indústria mineira

O sr. Ruy Ulrich, no seu citado livro *Economia Colonial* (1), expõe com clareza as razões determinantes duma legislação mineira especial para as colónias, começando por dizer :

«As colónias constituem naturalmente pelo complexo das suas condições físicas e sociais individualidades próprias distintas da metrópole, e tanto basta para que elas tenham necessidade duma legislação mineira especial. Há é certo quem, como von der Heydt, alegando a identidade geológica dos terrenos mineiros na metrópole e nas colónias, defenda a unidade da respectiva legislação logo que ela seja bastante perfeita. Mas a razão alegada nada prova, nem é exacta em muitos casos. A experiência mostra que a ampliação textual às colónias da legislação da metrópole, sem se cuidar de a adaptar às necessidades próprias dêsse meio social diverso, constitui um obstáculo quási insuperável ao desenvolvimento da indústria mineira».

O mesmo ilustre professor classificou os sistemas da atribuïção da propriedade das minas do seguinte modo :

— *Sistema de acessão* — que atribui a propriedade da mina ao proprietário da superfície ;
— *Sistema da dominialidade* — em que as minas são propriedade do Estado ;
— *Sistema da ocupação* em que as minas pertencem ao inventor ou primeiro ocupante.

Êstes três sistemas em regra combinam-se nas legislações. Assim,

(1) *Ob. cit.*, pág. 513.

quer na nossa legislação metropolitana quer na ultramarina, o direito da propriedade das minas pertence ao Estado, mas a respectiva exploração pode ser concedida ao proprietário da superfície ou ao descobridor da mina.

A indústria mineira compreende uma fase preparatória — a *pesquiza* e a fase de *exploração*.

O legislador deve encorajar as pesquizas, pois, por elas se revelam os tesouros escondidos. E, no tocante à exploração é preferível o sistema que melhor permitir uma sistemática e rendosa produção da mina.

Os dois sistemas de concessão das explorações mineiras são:

— o sistema das grandes concessões
— o sistema dos *claims*.

No sistema das grandes concessões faz-se a concessão de um largo perímetro dentro do qual o concessionário procederá às pesquizas e empreenderá a exploração das riquezas mineiras reveladas.

Pelo contrário, no sistema dos *claims* o Estado concede pequenos lotes de terra reconhecidamente rica em produtos do sub-solo. Sabe-se que certa região é mineira: aí se talham pequenas parcelas ou claims concedidas a um pesquizador metropolitano mediante certo preço, sendo a licença para a exploração revogável pela administração.

O regime geral da indústria mineira nas colónias portuguesas consta dos decretos de 20 de Setembro de 1906 e 21 de Agosto de 1913.

O regime de pesquiza e exploração dos jazigos de petróleo foi estabelecido pelo decreto de 9 de Novembro de 1909.

O regime de pesquiza e exploração dos jazigos de pedras preciosas consta dos decretos de 3 de Agosto de 1914 e 6 de Setembro de 1917.

As águas minero-medicinais regulam-se pelo decreto de 17 de Setembro de 1901.

114 — Regime predial

Uma vez concedida a terra em propriedade a um colono, a missão do Estado, a missão da lei não findou. Porque importa facilitar ao colono o exercício dos seus direitos e garantí-los de modo a pô-lo ao abrigo de dúvidas e atentados.

Nisto está interessado o colono: mas não o está menos o Estado que pretende realizar graças à concessão da terra uma obra de colonização. Para tanto é mester que os colonos possam trabalhar em paz, e ter a certeza de poderem gozar os frutos do seu trabalho. E' preciso facilitar-lhes operações de crédito garantidas pela terra e permitir a venda desta sem excessivas dificuldades.

Ora pense-se que numa colónia vasta como metade da Europa há raros núcleos de população e muitos colonos dispersos, trabalhando as suas fazendas em pleno sertão.

Obrigá-los a proceder como se vivessem num meio civilizado, próximo de centros urbanos e com rápidos meios de comunicação, seria pouco razoável. Lá, tem muitas vezes de se percorrer 200 quilómetros e mais para atingir a vila mais próxima. Forçar portanto a fazer todas as transacções sôbre a propriedade perante um notário traria incómodos incalculáveis. E o registo predial montado nas bases da metrópole, utilizado a respeito de grandes concessões isoladas numa vastíssima região inculta, calcule-se que dificuldades acarretaria !

Exacta descrição das terras apropriadas ; segurança absoluta dos direitos de quem a possui ; fácil mobilização dêles ; um regime hipotecário simples e publicidade máxima de todos os encargos, eis os requisitos a que deve obedecer um bom regime predial nas colónias.

Ora todos são reúnidos pelo *sistema de Torrens,* assim conhecido do nome do seu inventor Sir Richard Torrens, que pela vez primeira o aplicou na Austrália.

Em que consiste o sistema de Torrens ?

Fundamentalmente consiste em encorporar a propriedade num título indiscutível.

Para isso, logo que o proprietário requere o registo da sua propriedade, procede-se a um largo inquérito sôbre a pretensão, destinado a fazer surgir tôdas as oposições e contestações possíveis que serão julgadas pelos tribunais.

Apurado, no fim do inquérito, o direito do requerente caducam irremediàvelmente os direitos de quem quer que se não tenha apresentado a defendê-los : a situação jurídica da propriedade fica nìtidamente definida.

Faz-se então o registo.

Os livros do registo têm uma fôlha para cada imóvel, onde êste é escrupulosamente descrito, assim nos seus limites e caracteres naturais, como no tocante aos direitos de que é objecto.

Dêste registo se faz um duplicado que, separado da matriz e tendo anexa a planta do prédio é entregue ao proprietário em cuja posse permanece como título de propriedade que faz fé em juízo e pode ser objecto de transacções, servindo de garantia a operações de crédito e transmitindo-se até, por vezes, por simples endôsso.

Desde, porém, que a operação afecte de qualquer forma a propriedade do prédio, só produz efeitos quando devidamente registada na Matriz Predial e averbada pelo Conservador no título de propriedade.

Este averbamento é muito simples de obter : basta que o proprietário apresente ou envie o título do Conservador com a declaração, firmada por êle e pelo outro interessado, do acto a registar e averbar.

Assim, constituem-se direitos reais e pode transmitir-se a propriedade sem intervenção do notário e muitas vezes sem deslocação dos contratantes.

O sistema de Torrens oferece, pois, vantagens muito apreciáveis que em numerosas legislações coloniais foram reconhecidas.

Entre nós fizeram-se várias tentativas da sua introdução, de entre as quais mencionaremos os projectos de Mariano Carvalho e Teixeira de Sousa, quanto a S. Tomé e Príncipe, e dos srs. dr. Vieira da Rocha e Velhinho Correia, quanto a Macau.

Mas a primeira vez que a lei o consagrou foi no regime provisório para a concessão de terrenos na colónia de Moçambique, estabelecido pelo decreto de 9 de Julho de 1909, e pôsto em vigor em Angola pelo decreto de 11 de Novembro de 1911.

Os regulamentos vigentes sôbre concessões em Angola e Moçambique adoptam o sistema de Torrens, com ligeiras modificações, estabelecendo os *títulos de concessão* registados nas Conservatórias, em que se contém a planta da propriedade devidamente cadastrada acompanhada de um diagrama numérico que identifique a sua situação e área, o alvará da concessão, a inscrição de todos os actos jurídicos sujeitos a registo que recaiam sôbre a propriedade de endossos, e a classificação dos terrenos e das construções nêles existentes para efeitos do pagamento da contribuïção predial e dos foros. (1)

Os títulos assim passados fazem prova plena em juízo e os direitos a êles inerentes transmitem-se por endôsso, com autorização do Ministro das Colónias ou do Governador. (2)

O endôsso é feito perante o conservador que o deva registar. Êste regime é aplicável mesmo às propriedades obtidas sem ser por concessão do Estado, quando os respectivos proprietários assim o queiram. (3)

---

(1) Vidé decreto 5847-C, arts. 173.º e seguintes; e decreto 3983, arts. 178.º e seguintes.

(2) Vidé decreto 5847-C, arts. 177.º e 179.º, e decreto 3983, arts. 182.º e 184.º

(3) Vidé decreto 5847-C, art. 204.º, e decreto 3983, art. 205.º

ÍNDICE

Algumas palavras V
Bibliografia VII

Introdução

§ 1.º Princípios gerais

1 — O fenómeno da colonização 1
2 — Função social de colonização 2
3 — O direito de colonizar 3
4 — Noção de colónia 5
5 — Classificação das colónias 7
a) Classificação geográfica e etnográfica 7
b) Classificação económica 8
c) Classificação jurídica 10
6 — Ciência colonial, administração colonial e direito público colonial 17

§ 2.º Resumo da História da Administração Colonial Portuguesa

7 — Razão de ordem 18
8 — Primeiro período : da tomada de Ceuta ao descobrimento do caminho marítimo para a Índia (1415-1498) 19
a) Causas da emprêsa de Ceuta 19
b) Ceuta, colónia militar 20
c) A povoação das primeiras ilhas descobertas : o sistema das Capitanias ou Donatárias 21
d) As feitorias da costa da Guiné : Arguim e S. Jorge da Mina 22
9 — Segundo período : do descobrimento do caminho marítimo para a Índia à instituição do govêrno geral no Brasil (1498-1549) 23
a) Importância do descobrimento da Índia na nossa história 23
b) O comércio das especiarias : os feitores 23
c) A Casa da Índia : natureza, organização e funcionamento 24
d) A feitoria da Flandres 25
e) Reformas de administração central provocadas pelo comércio da Índia 25
f) O Estado da Índia: extensão e organização administrativa 26

g) Situação das capitanias das ilhas do Atlântico 28
h) Utilização das Donatárias no Brasil 29
i) Organização das capitanias no Brasil : govêrno, justiça e regime municipal 30
j) Resultados do sistema das capitanias no Brasil — As causas do insucesso — A necessidade de centralização do govêrno 31
10 — Terceiro período : da instituição do govêrno geral do Brasil à Restauração (1549-1640) 33
a) O govêrno geral do Brasil 33
b) A tendência geral para a centralização administrativa : criação dos três governos gerais no Estado da Índia (1571) ; efémera divisão do Brasil em dois governos (1572-1577) 33
c) Doação de Angola a Paulo Dias de Novais 34
d) Criação do Govêrno Geral de Angola 35
e) Reformas na administração central : o Conselho de Fazenda (1591) e o Conselho das Índias (1604) 36
f) Dificuldades de administração : o Conselho de Portugal 37
g) O desenvolvimento económico e social do Brasil : a Companhia de Jesus, o aldeamento dos índios e a importação de escravos de Angola 37
h) Criação da Relação da Baía (1609) 39
i) A Capitania de Benguela (1615) 39
j) Conclusões : a dominação felipina 40
11 — Quarto período : da Restauração às reformas de D. José (1640-1750) 40
a) O Estado do Império Colonial Português à data da Restauração 40
b) Criação do Conselho Ultramarino (1642) 41
c) Adopção do sistema das companhias coloniais — Principais companhias 42
d) A administração local — Carácter das relações com o Govêrno Central — Os capitãis-generais — Os «regimentos» 42
e) A organização da Justiça 43
f) As instituições municipais 44
g) Corrupção dos funcionários 44
h) A riqueza mineira do Brasil e a sua influência na vida da colónia 44
i) Criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar (1736) 46
12 — Quinto período : das reformas Josefinas à implantação do Liberalismo (1750-1833) 46
A — Primeira época : Das reformas Josefinas à transferência da côrte para o Rio de Janeiro 46
a) Administração central : reforma do Conselho de Fazenda 47
b) Administração local : criação do govêrno de Moçambique (1752) 47
c) Os prazos da Zambézia 48
d) O Brasil : Extinção das Donatárias — A Companhia do Grão Pará e Maranhão — Liberdade dos índios — Expulsão dos Jesuitas — O Directorio — Venalidade dos cargos públicos — Transferência da capital para o Rio de Janeiro 49

e) Angola : Govêrno de Sousa Coutinho (1764) 51
f) A Índia : Reforma do Govêrno — O Estado da Índia, sua decadência e abusos da sua administração 51
g) A Justiça : Extinção e Restauração da Relação de Gôa — Criação da Relação do Rio de Janeiro — Mesas do Paço e Juntas de Justiça 53
h) A Fazenda : Criação das Juntas de Fazenda (1769) ... 54
i) O Conselho Legislativo do Estado da Índia (1778) 54
B — Segunda época : da transferência da côrte para o Rio de Janeiro à implantação do Liberalismo (1808-1833) 55
a) Importância do facto 55
b) A abertura dos portos do Brasil e o seu significado político e económico 55
c) O fim do acto Colonial e outras medidas complementares 55
d) Organização da administração central do Império no Rio de Janeiro 57
e) A independência do Brasil (1822) — Efeitos dêste sucesso nas possessões africanas 58
f) Descentralização da Justiça e da administração 59
g) Actividade das Côrtes Constituintes de 1820 em relação às colónias 59
13 — Sexto período : da implantação do Constitucionalismo à Conferência de Berlim (1833-1885) 60
a) Primeiras medidas dos governos liberais 60
b) O Setembrismo e o Império Colonial Português — Reforma Vieira de Castro 61
c) O Código Administrativo de 1842 nas colónias—O decreto de 1 de Dezembro de 1869 (Rebêlo da Silva) 62
d) Tentativa dum Código Administrativo Ultramarino (1881) 63
14 — Sétimo período : do Acto Colonial da Conferência de Berlim (1885) à actualidade 65
a) O significado da Conferência de Berlim — O princípio da ocupação efectiva 65
b) A criação de comissários régios 65
c) Modificações na administração financeira 65
d) A República e as colónias 66

§ 3.º Fontes do Direito Público Colonial Português

15 — Razão de ordem 66
16 — Tratados internacionais 66
17 — Lei 66
A) Leis constitucionais 66
a) O Acto Colonial 67
18-B) — Leis ordinárias 70
a) Conceito 70
b) Sistemas de legislação para as colónias e princípio de especialidade da legislação portuguesa colonial 70
c) Competência exclusiva da Assembléa Nacional no Acto Colonial 71
d) Preferência da lei 73
e) Leis orgânicas da administração colonial 74
f) Carta Orgânica do Império Colonial Português 77
19-C — Decretos coloniais 78
a) Noção — Evolução das faculdades legislativas do Govêrno 78

b) Regime da Constituição de 1822 e da Carta Constitucional 78
c) Regime da Constituição de 1838 e do Acto Adicional de 1852 78
d) Regime da Constituição de 1911 e da Lei n.º 1005 80
e) Regime do Acto Colonial e da Carta Orgânica do Império 80
20-D — Regulamentos gerais 83
21-E — Diplomas legislativos dos governos locais 83
22 — Costume 85
a) Importância das normas consuetudinárias no direito público colonial 85
b) Os usos indígenas na nossa legislação colonial 86
23 — Jurisprudência 87
a) Seu valor no direito público colonial 87
b) Tribunais administrativos coloniais 87
c) Decisões arbitrais 87
24 — Doutrina 88

PARTE I

DO IMPÉRIO COLONIAL PORTUGUÊS

CAPÍTULO I — SISTEMAS DE POLÍTICA COLONIAL 89
25 — Princípios gerais 89
26 — Sujeição 89
a) Conceito 89
b) Legislação 90
c) Govêrno e administração 90
d) Organização financeira 90
e) Regime comercial 90
27 — Assimilação 91
a) Conceito 91
b) Legislação 91
c) Govêrno e administração 91
d) Organização financeira 92
e) Regime comercial 92
28 — Autonomia 92
a) Conceito 92
b) Legislação 92
c) Govêrno e administração 93
d) Organização financeira 93
e) Regime comercial 93
29 — Crítica dos sistemas 94
30 — A política colonial portuguesa : primeira fase — Sujeição mitigada 94
a) Legislação 94
b) Govêrno e administração 95
c) Organização financeira 96
d) Regime comercial 96
e) Conclusões 98
31 — A política colonial portuguesa : segunda fase — Assimilação centralizadora 98
a) Legislação 98
b) Govêrno e administração 99
c) Organização financeira 101

d) Regime comercial 102
32 — A política colonial portuguesa: terceira fase — Assimilação descentralizadora 103
a) Instituição dos Comissários Régios (1896) 103
b) Reorganização da Província de Moçambique (1907) 104
33 — A política colonial portuguesa: quarta fase — Autonomia imperfeita 105
A) Regime de 1914 105
a) Legislação 107
b) Govêrno e administração 108
c) Organização financeira 108
d) Regime comercial 109
B) Regime de 1920 110
a) Legislação 110
b) Govêrno e administração 111
C) Regime do Acto Colonial 112
34 — A política colonial portuguesa: conclusões 113

CAPÍTULO II — ÓRGÃOS CENTRAIS DO IMPÉRIO

35 — Preliminares 114
36 — Presidente da República 117
37 — Assembléa Nacional 117
38 — Presidente do Conselho de Ministros 118
39 — Conselho de Ministros 118
40 — Ministro das Colónias 118
41 — Conselho Superior das Colónias 119
42 — Conferência dos Governadores Coloniais 121
43 — Conferência Económica Imperial 122
44 — Conselhos Técnicos do Ministério das Colónias 123
a) Comissão de Cartografia 123
b) Conselho Superior de Obras Públicas e Minas 123
c) Junta Central de Trabalho e Emigração 123
d) Conselho das Pautas Ultramarinas 123
e) Conselho Superior de Disciplina das Colónias 124
45 — Ministério das Colónias 124

CAPÍTULO III — ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

46 — Divisão do território 125
47 — Governos coloniais, governos subalternos e administração local 128

A) Governos Coloniais

48 — Dos governadores gerais e de colónia 128
49 — Do Conselho de Govêrno 135
a) Competência 135
b) Composição 136
c) Funcionamento 136
50 — Secção permanente do Conselho de Govêrno 139
51 — Serviços Centrais 140
52 — Reüniões de funcionários 141

B) Governos subalternos

53 — Governadores de província 141
54 — Intendentes de distrito 142
55 — Serviços provinciais, distritais e secretarias 143

C) Administração local

56 — Administradores de circunscrição 143
57 — Administradores de Conselho 146
58 — Secretários de circunscrição 147
59 — Chefes de postos administrativos, aspirantes administrativos e auxiliares 147

D) Funcionários coloniais

60 — Hierarquia e quadros 148
61 — Recrutamento e promoções dos funcionários coloniais 150
62 — Direitos e deveres dos funcionários coloniais 155

E) Corpos Administrativos

63 — Regime municipal nas colónias portuguesas 156
64 — Concelhos perfeitos 157
65 — Concelhos imperfeitos 158
66 — Juntas provinciais 159
67 — Serviços dos corpos administrativos 159
68 — Corporações administrativas 160

F) Contencioso administrativo

69 — Tribunais administrativos 161
70 — Competência dos tribunais administrativos 162

CAPÍTULO IV — ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

71 — Princípios gerais 163
72 — Autonomia financeira das colónias 163
73 — Assistência financeira da Metrópole 164
74 — Técnica das finanças coloniais 167
75 — Orçamentos coloniais 167
a) Preparação 167
b) Discussão 168
c) Receitas 168
d) Aprovação 169
e) Execução 169
76 — Despesas das colónias 170
77 — Receitas ordinárias das colónias 170
78 — Empréstimos 172
79 — Contabilidade e fiscalização 172
80 — Fundos de reserva 172
81 — Bancos emissores coloniais 174
82 — Finanças locais 176

CAPÍTULO V — ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA

83 — Introdução 177
84 — Divisão judicial do território 177
85 — Quadro dos tribunais 178
86 — Relações 178
87 — Comarcas 179

88 — Julgados municipais 179
89 — Julgados populares 180
90 — Recrutamento dos magistrados coloniais 180
91 — Disciplina judiciária das colónias 181

PARTE II

CONDIÇÃO DAS PESSOAS E REGIME DAS TERRAS

CAPÍTULO I — CONDIÇÕES DAS PESSOAS
92 — Razão de ordem 183
93 — Estatuto dos nacionais 185
94 — Condição dos estrangeiros 186
95 — Mestiços 188
96 — Indígenas 189
a) Conceito 189
b) Assimilados 189
c) Semi-assimilados 189
d) Indígenas 190
e) Estatuto 191
97 — Direitos e deveres dos indígenas em geral 192
98 — Estatuto político 193
99 — Estatuto Civil — a) Princípios gerais 195
— b) Trabalho indígena, insuficiência da mão de obra nas colónias e immigração 196
a) Insuficiência da mão de obra 197
b) Immigração 198
101-c — c) Trabalho indígena : escravatura e trabalho obrigatório 200
b) Escravatura 200
c) Trabalho forçado 200
102 — d) Trabalho indígena — Meios de o melhorar : Educação ; Impôsto indígena ; Regulamentação do trabalho 204
a) Educação 205
b) Impôsto indígena 205
c) Regulamentação do trabalho 206
103 — Estatuto criminal 208
104 — Tribunais especiais para indígenas 209
105 — Comissões de defesa dos indígenas 211
106 — Missões religiosas 212
107 — Relações entre indígenas e não indígenas 213

CAPÍTULO II — REGIME DAS TERRAS
108 — O problema das terras nas colónias 215
109 — Domínio do Estado 216
110 — Propriedade indígena 218
111 — Concessões de terras — Sistemas 221
112 — Legislação portuguesa sôbre concessões 223
113 — Indústria mineira 224
114 — Regime predial 225