

ADMINISTRAÇÃO
COLONIAL

Dr. MARNOCO E SOUZA

LENTE DA FACULDADE DE DIREITO

ADMINISTRAÇÃO
COLONIAL

Prelecções feitas ao curso do 4.º anno juridico
do anno de 1906-1907



COIMBRA

TYPOGRAPHIA FRANÇA AMADO

1906

Introdução

CAPITULO I

O phenomeno da colonização

SUMMARY :

- 1. Conceito scientifico da colonização. -
- 2. Noção politica e noção ethnologica de colonia. -
- 3. Possessões e colonias -
- 4. Colonização e imperialismo. Doutrina de Loria. -
- 5. Emigração e colonização. -
- 6. Colonização externa e colonização interna. -
- 7. Fim da colonização. Doutrina de Zimmermann. -
- 8. Causas da colonização. Theorias unilateraes. -
- 9. Verdadeira doutrina. -
- 10. Legitimidade da colonização. Os internacionalistas. -
- 11. Os socialistas. -
- 12. Os economistas. -
- 13. Utilidade geral da colonização. -
- 14. Utilidade para a mãe-patria. Vantagens economicas. -
- 15. Vantagens moraes. -
- 16. Vantagens politicas. -

1. Conceito scientifico da colonização. — O conceito de administração colonial resulta natural e logicamente da integração de duas noções — a de administração e a de colonização. Por isso, o primeiro passo a dar no campo dos nossos estudos, é o da caracterização do phenomeno da colonização.

Durante largo tempo, pensou-se que a colonização consistia simplesmente na occupação dum territorio pelos habitantes dum outro. Na *Encyclopédie methodique* de Grivel de 1783, definia-se a colonia como o

transporte dum povo ou duma parte dum povo dum país para outro. E João Baptista Say era mais claro, no seu *Traité d'économie politique* de 1803, definindo as colónias como estabelecimentos formados em países longínquos por uma nação mais antiga que se chama metropole. Do mesmo modo, James Mill considerava nos seus *Essays* de 1823 a colónia como a porção dum povo destacada da mãe-pátria para habitar alguma região distante.

Hoje, porém, para haver colonização não basta que haja a occupação dum territorio pela população doutro, torna-se necessario, além disso, que se dê uma acção civilizadora sobre as pessoas e sobre as cousas. Sem esta acção, não se pode verificar o phenomeno da colonização, pois, como muito bem diz Paul Reinsch, a colonização é o processo de evolução por meio do qual as mais elevadas formas da civilização attrahem para dentro da sua orbita as que se encontram menos perfeitamente organizadas.

E' por isso que se pode definir a colonização como a acção exercida por um povo civilizado sobre um país de civilização inferior, com o fim de o transformar progressivamente, pelo aproveitamento dos seus recursos naturaes e pelo melhoramento das condições materiaes e moraes de existencia dos indigenas. Este conceito da colonização está em harmonia com a origem etymologica da palavra, que vem de *colere*, que significa cultivar. A obra da colonização consiste, effectivamente, numa dupla cultura da terra e dos seus habitantes ¹.

¹ Paul Reinsch, *Colonial government*, pag. 15; Fallot, *L'évolution coloniale de la France*, pag. 2 e seg.; Zimmermann, *Kolonialpolitik*, pag. 1.

2. Noção politica e noção ethnologica de colónia. — A colonização pode dar-se sem haver a subordinação politica. Daqui deriva a distincção entre a noção politica e a noção ethnologica de colónia, a que se refere Paul Reinsch.

No sentido ethnologico, a colónia é todo o país atrazado transformado progressivamente pela acção dum povo civilizado, haja ou não a subordinação politica. Assimilou a civilização da mãe-pátria, reproduzindo os seus caracteres sociaes. Deste modo, podemos fallar dos Estados Unidos como duma colónia da Inglaterra, e do Brazil como duma colónia de Portugal.

No sentido politico, a colónia suppõe, além da transformação progressiva dum territorio pela acção dum povo civilizado, a subordinação mais ou menos extensa ao governo deste. Esta constitue a colónia por excellencia, no dizer de Paul Reinsch.

Devemos, porém, observar que a subordinação politica não pode constituir a característica da colonização, pois pode conceber-se, como a historia mostra, um povo mais civilizado que venha a ser subjugado por um povo menos civilizado e que permaneça indefinidamente sob o seu dominio. Neste caso, não se pode evidentemente fallar em colonização. Ha simplesmente conquista, de nenhum modo colonização. Na antiguidade, Roma conquistou a Grecia, não a colonizou.

Uma colónia pode com a evolução chegar a ultrapassar a civilização da mãe-pátria e continuar sob o seu dominio politico. A obra da colonização ter-

minou, apesar de continuar a subordinação política. O fim da colonização está atingido e por isso não se podem considerar as relações que porventura se verifiquem entre os dous povos como entrando no ambito daquelle phenomeno ¹.

3. Possessões e colonias. — Não faltam escriptores, como Chailley-Bert, que pretendam fazer distincção entre possessões e colonias. Segundo este escriptor, as possessões são os territorios em que ha uma grande maioria de indigenas e uma grande minoria de europeus, e as colonias os territorios onde os europeus constituem o elemento predominante. De modo que as possessões viriam a ser os territorios em que os brancos não se podem acclimatar.

Mas se nós attendermos á terminologia geralmente usada, verificamos que a expressão colonia se applica a territorios, como a India, a Indo-China, as Philipinas, habitados por grandes quantidades de indigenas, entre os quaes o elemento europeu se encontra de algum modo suffocado.

Demais, os territorios coloniaes em que os brancos se podem acclimatar, isto é, reproduzirem-se indefinidamente, são em numero muito reduzido, tornando-se assim quasi superfluo o emprego do termo colonias. As questões coloniaes referem-se hoje principalmente a territorios pouco ou nada habitados pela raça branca.

É, por isso, que Zimmermann julga mais admissivel a distincção entre colonias proprias para a

colonização da raça branca e as colonias improprias ou somente em parte proprias para tal colonização. A distincção de Zimmermann não se afasta fundamentalmente da de Chailley-Bert, pois a primeira assenta sobre a causa do phenomeno e a segunda sobre os seus resultados ¹.

4. Colonização e imperialismo. Doutrina de Loria. — Loria nota, numa obra recente, que a colonização não se deve confundir com o imperialismo. A colonização supõe a transmigração effectiva duma parte da população da mãe-patria para a colonia, contrariamente ao que acontece com o imperialismo. A região annexada pode muito bem não offerecer nenhuma das condições necessarias para atrahir a população do Estado conquistador, e, não obstante isso, o imperialismo estender sobre ella as suas garras. Em tal caso, o imperialismo não é precedido, acompanhado ou seguido pela emigração.

Por outro lado, a colonização, precisamente por isso que é preparada pela emigração pacifica, realiza-se ordinariamente sem o auxilio das armas, pelo simples facto da transferencia duma parte da população da metropole para os paises novos, sendo assim um phenomeno de natureza inteiramente industrial. O imperialismo, pelo contrario, não sendo precedido ou preparado por phenomenos de emigração, não pode ter logar senão por meio da conquista e das

¹ Paul Reinsch, *Colonial government*, pag. 43 e seg.

¹ *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Wiesbaden (1904)*, pag. 407 e seg.

armas, sendo assim um phenomeno essencialmente militar e violento.

Não nos parece que Loria seja muito rigoroso nesta distincção que elle faz entre colonização e imperialismo. A colonização tambem pode revestir uma forma militar e violenta. Ha, effectivamente, dous methodos de colonização: o da penetração economica e o da conquista. No primeiro caso, partem adiante e installam-se no pais commerciantes, agricultores e industriaes, não extendendo o Estado a soberania sobre elle senão depois da submissão á influencia pacifica dos nacionaes. No segundo caso, o Estado envia expedições militares para se apoderarem do pais a colonizar, vindo depois os colonos e os commerciantes completar a obra assim começada. Hoje vae-se substituindo o systema da colonização violenta pelo systema da colonização pacifica, mas nem por isso deve esquecer-se que a conquista tem sido até agora o principal processo da colonização.

A colonização tem sido sempre mais ou menos profundamente influenciada pelo imperialismo, não se podendo por isso fazer a distincção tão nitida que Loria admite entre a colonização e o imperialismo. A colonização é evidentemente um meio de afirmar o predomínio politico e economico dum povo, sendo precisamente este predomínio que constitue o imperialismo. As idéas imperialistas têm originado sempre preocupações coloniaes, como ainda actualmente se verificou na Alemanha e nos Estados Unidos ¹.

¹ Loria, *Morphologie sociale*, pag. 146; Darcy, *La conquête de l'Afrique*, pag. 110 e seg.

5. Emigração e colonização. — A colonização suppone a emigração, emquanto envolve o abandono dum pais por varias pessoas que se vão estabelecer noutra região. Mas isto não basta para que se dê a colonização. Uma tribu selvagem que, impellida pela fome, abandona um territorio para se estabelecer noutro em que os productos da caça são mais abundantes, não coloniza, do mesmo que os europeus que abandonam a patria para irem fixar a residencia num Estado civilizado.

Para haver colonização é preciso, por isso, em segundo logar, que os emigrantes saiam dum pais civilizado e se vão estabelecer num territorio não habitado ou pelo menos occupado por populações de civilização atrozada. Mas ainda não fica, deste modo, completamente diferenciado o phenomeno da emigração do phenomeno da colonização, porquanto encontramos-nos neste caso unicamente em face dum aspecto da emigração.

Para haver colonização, torna-se necessario, em terceiro logar, por isso, que os emigrantes exerçam, uma acção civilizadora sobre as cousas e as pessoas, utilizando os recursos do solo em que se estabelecem, explorando as suas riquezas, abrindo vias de comunicação, educando os indigenas e promovendo o desenvolvimento economico e social.

Por outro lado, a emigração é commun a todos os povos e a todos os tempos. Emigram tanto os povos barbaros como os povos civilizados. A emigração é um phenomeno perpetuo e permanente da humanidade. A colonização, pelo contrario, é uni-

camente propria dos povos civilizados. Só os povos civilizados colonizam, embora para isso se torne necessaria a existencia de territorios não occupados ou habitados por populações atrazadas. Se toda a superficie do globo habitavel, observa muito justamente Arthur Girault, se assimilhassé á nossa velha Europa, a necessidade de expansão de cada povo poderia ainda manifestar-se pela emigração ou por annexações de territorio, após guerras de conquista, mas não pela colonização. A colonização é a consequencia da diversidade das civilizações e das raças.

A emigração, dependendo em grande parte do capricho do emigrante, furtia-se a normas e principios reguladores. Os governos que têm procurado dirigir a emigração, raras vezes têm conseguido o seu fim e muitas vezes até têm obtido resultados contraproducentes. A colonização, pelo contrario, está sujeita a certos preceitos, de que os povos se não podem afastar sem comprometter a sua obra. Effectivamente, a experiencia mostra claramente que, através da diversidade de processos e da variedade de fins que têm sido adoptados na expansão colonial, ha alguma cousa mais do que o arbitrio dos povos, pertencendo até o futuro ás nações que melhor comprehendem e applicam as condições racionais da colonização. Existe em materia de colonização um conjunto de observações e de principios, cuja coordenação é considerada por muitos escriptores como devendo constituir o objecto proprio duma sciencia especial ¹.

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 4 e seg.; Paul Reinsch, *Colonial government*, pag. 15.

6. Colonização externa e colonização interna. — A colonização a que nos referimos é a colonização externa, ou colonização propriamente dicta. Alem desta colonização, ha ainda a colonização interna. A colonização interna diverge da externa por ter logar dentro do proprio pais, visando a povoar e a cultivar regiões desertas e incultas.

A colonização externa tem sido apresentada por certos auctores como incompativel com a colonização interna. Para que se lão de procurar territorios desertos ou habitados por populações barbaras, quando se encontram no pais vastas extensões incultas que podem ser fertilizadas pelo capital e pelo trabalho?

A colonização interna, porem, não exclue a colonização externa, porquanto a colonização externa reage sobre o desinvolvimento economico da mãe-patria, fornecendo-lhe assim recursos para realizar dum modo mais efficaz a colonização interna. Accresce que a colonização interna pode ser effectuada em qualquer epocha, contrariamente ao que acontece com a colonização externa, em virtude da expansão economica dos Estados modernos.

Ha ja vista ao que está acontecendo na Africa, sobre a qual se precipitaram as nações europeas, devendo renunciar ás vantagens da colonização externa, dum modo definitivo, os povos que abandonem esta parte do mundo, para se dedicarem á colonização interna. A colonização interna, por outro lado, difficilmente pode absorver o excesso de população dum pais. Assim, na Italia, onde se tem defendido

a colonização interna como preferível à colonização externa, está calculado que as terras incultas unicamente dariam receita e pão para a emigração de quatro annos.

Não basta também fallar em colonização interna, é necessario que haja os capitães para a realizar, E' por isso que muitas vezes a colonização interna não passa duma phantasia, quando se apresenta como um meio a oppor à expansão colonial e à emigração ¹.

7. Fim da colonização. Doutrina de Zimmermann. —

O fim da colonização já deriva claramente do conceito que apresentamos deste phenomeno. Mas tal fim nem sempre foi o que se propozeram os povos com as empresas coloniaes.

Como a expansão das empresas coloniaes se coordena com o desinvolvimento do mercantilismo, fácil é de comprehender a razão por que o fim que primeiramente se procurou conseguir com a colonização foi o da aquisição dos metaes preciosos dos territorios occupados. Este fim parecia ser tanto mais justificado, quanto era certo que o poder commercial e politico se concentrava nas nações que dispunham duma maior quantidade de metaes preciosos, quer extrahidos de minas proprias, como acontecia em Portugal e Hespanha, quer atrahidos por meio do commercio, como acontecia em Italia,

¹ Gustavo Coen, *La questione coloniale e i popoli di razza latina*, pag. 62 e seg.; Sering Max, *Die innere Kolonisation im Oestlichen Deutschland*, pag. 45 e seg.

e na Hollanda, o que dava a entender que o elemento fundamental da riqueza das nações era a moeda.

A Hespanha tornou-se a alma desta politica colonial. Embora não se possa calcular, dum modo rigoroso, a somma de riquezas que das colonias vieram para o thesouro hespanhol, Scelber demonstrou recentemente que ella, em certos periodos, e especialmente sob Carlos V e Philippe II, foi sufficiente para fazer face a todas as despêsas do Estado. Hoje as nações coloniaes, como a França e a Allemanha, fazem sacrificios financeiros para conservar e desinvolver as suas colonias.

A este conceito tão restricto do fim da colonização succedeu-se o de considerar as colonias como o meio de desinvolver o poder commercial e a força maritima da mãe-patria.

E' assim que Adam Smith, ao mesmo tempo que refutava a theoria mercantilista da colonização, insistia no novo fim que se deviam propôr os Estados colonizadores. As explorações mineiras constituem uma verdadeira loteria em que se pode perder capital e juros. E' inadmissivel a importancia excepcional que os mercantilistas attribuem aos metaes preciosos, pois elles são mercadorias como as outras, sujeitos como taes às mesmas leis economicas. A colonização deve ser para o Estado um meio de assegurar o seu livre desinvolvimento commercial, pois só deste modo ficará compensado dos pesados encargos que as colonias impõem. Esta doutrina seguida depois por Cobden, Bright, Mac-Culloch, John Stuart Mill, Th. Rogers e Georges Smith, tornou-se predominante, embora um pouco ampliada,

considerando-se como o verdadeiro fim da colonização a expansão economica e social da mãe-patria.

Ao lado desta theoria, foi-se desinvolvendo outra que attribuia á colonização um novo fim, a diffusão da civilização. Foi o escriptor inglês Peckham o primeiro que fez salientar este fim da colonização, sustentando que ella devia propor-se a civilização das regiões selvagens e barbaras. Este fim da colonização foi-se acentuando na doutrina, até que ultimamente Zimmermann não teve duvida em desprender a colonização de todas as vantagens economicas que della podem resultar para a mãe-patria, sustentando que o Estado colonizador não se deve propôr tirar utilidade alguma das colonias, mas unicamente propagar a civilização e formar novas sociedades. A doutrina de Zimmermann representa a ultima phase da nova theoria, porquanto até este escriptor coordenava-se na colonização o fim geral da civilização com o especial da expansão economica da mãe-patria.

Parece-nos exagerada a doutrina de Zimmermann. Evidentemente que, se os Estados colonizadores não tivessem um interesse directo e immediato na colonização, difficilmente se lançariam nas empresas desta natureza. Os Estados colonizadores, ao mesmo tempo que trabalham pelo seu desinvolvimento economico, favorecem a expansão da civilização. Um Estado colonizador tem interesse em melhorar as condições de vida da população colonial, pois daqui resultará, como consequencia necessaria, o augmento do consumo; em construir nas colonias, portos, estradas, caminhos de ferro e canaes, pois deste modo tornar-

se-ha mais facil o commercio; em crear uma legislação que garanta sufficientemente as pessoas e os bens, abolindo os costumes em opposição com tal legislação, pois assim conseguirá o desinvolvimento da vida economica; e em promover a cultura dos habitantes, pois este é o meio de melhorar mais facil e rapidamente as condições sociaes.

Segundo o nosso modo de ver, o fim da colonização deve ser realmente a diffusão da civilização. Mas este fim não inhiibe que os Estados colonizadores procurem conseguir, dentro da acção civilizadora, a sua expansão economica e social. Não podem adoptar nenhum processo de colonização que contrarie o desinvolvimento da civilização, mas têm a liberdade de adoptar todos os outros que, sem prejudicar este fim, lhes possam permittir tirar vantagens economicas e sociaes das colonias.

Se os Estados colonizadores não devessem attender ás vantagens que têm as colonias para elles, como quer Zimmermann, então ficaria por explicar a razão da lucta que se fere nos povos modernos para a ampliação do respectivo dominio colonial. As questões politicas succederam-se as rivalidades economicas, e atrás das ambições colonias occultam-se as duras necessidades da lucta pela vida ¹.

8. Causas da colonização. Theorias unilateraes. — Determinado o fim da colonização, é natural que se estudem as causas deste phenomeno. Os malthusias-

¹ Zimmermann, *Kolonialpolitik*, pag. 7 e seg.; Darcy, *La conquête de l'Afrique*, pag. 3 e seg.

nistas consideram a colonização como uma consequência do excesso da população. A exuberância da população relativamente às subsistências obriga os homens a expandirem-se pelas diversas partes do globo, onde podem encontrar maiores facilidades de vida.

Loria, por sua vez, intende que os malthusianistas erram, apresentando como causa da colonização a pressão brutal e espasmodica da população sobre as subsistências. As empresas colonias coordenam-se frequentemente com condições economicas prosperas da mãe-patria. Na expansão colonial collaboram não tanto os miseraveis e os proletarios, como os representantes das mais distinctas familias da metropole. Nos países colonizadores ha frequentemente terras livres, que poderiam ser aproveitadas pelo excesso de população.

A verdadeira causa da colonização, por isso, segundo Loria, é a organização da propriedade territorial, ou da constituição capitalista, que gera, por fatalidade inexoravel, uma classe de homens sem occupaões definidas e vivendo á custa da propriedade ou do seu reddito. Esta classe poderia conseguir uma existencia independente ou autonoma occupando terras incultas, mas a classe capitalista prefere conserva-la juncto de si, por meio do offerecimento dum reddito mais ou menos importante.

Deste modo, a classe capitalista consegue rodear-se duma multidão de auxiliares, que a defendem das eventuaes revoltas dos trabalhadores subjugados, mas que aspiram constantemente a um reddito cada vez maior. E' esta multidão insaciavel e ociosa, constituida por trabalhadores improductivos, que se

torna o fermento e o elemento propulsor das conquistas e da colonização, a fim de, á custa destas empresas, conseguir o augmento do proprio reddito ¹.

9. Verdadeira doutrina. — Não se pode deixar de reconhecer que tanto a causa apresentada pelos malthusianistas como a invocada por Loria têm exercido influencia no desinvolvimento da colonização. Effectivamente, tanto na antiguidade como nos tempos modernos se têm visto populações agglomeradas num territorio apertado, mal cultivado ou mal dividido, procurar, sob a pressão duma mesma necessidade, outras regiões onde possam mais facil e commodamente viver. Dahi a formação de centros colonias, mais ou menos dominados pelas tradições do país de origem, e tendo como causa determinante a insufficiencia dos meios de vida na metropole.

A constituição capitalista tambem não se pode considerar estranha ás empresas colonias, não só por causa da má organização da propriedade, que é um monopolio de poucos, mas tambem por causa do espirito de exploração e de lucro que ella mantém constantemente em actividade, e da necessidade de procurar collocação ao capital cuja remuneração decresce e quasi se annulla no continente europeu. E' por a classe possuidora — a burguezia industrial e commerciante — procurar, quer mercados para os productos das suas fabricas, quer uma collocação para as suas reservas de dinheiro, quer novas fontes

¹ Loria, *Verso la giustizia sociale*, pag. 461 e seg.; Loria, *Les bases économiques de la constitution sociale*, pag. 297 e seg.

de exploração e de riqueza, que ella desviá a acção publica para as empresas de alem-mar. A grande expansão colonial do ultimo quartel do seculo passado, acompanhou o poderoso impulso da grande industria.

Mas estas causas não têm sido as unicas que têm actuado no desenvolvimento da colonização. Devemos mencionar tambem como taes o desejo de independencia e de ambição, o espirito guerreiro e o espirito commercial. O espirito de independencia e de ambição explica a formação de sociedades mais conformes com o gosto, o genio, a actividade e a liberdade dos emigrantes, e que depois conservaram relações e communicações diversas com a metropole.

O espirito guerreiro, entretido pelas tradições brilhantes da cavallaria, levou a procurar em regiões longinquoas um campo para as suas façanhas, visto o cyclo das guerras privadas ter terminao com a constituição das monarchias absolutas, que, dominando, com o seu poder centralizado, todas as energias sociaes, restabeleceram por toda a parte a ordem, a paz e a tranquillidade. O espirito guerreiro era avigorado pelas crenças religiosas, que viam nas conquistas um meio de augmentar o numero dos christãos. Christovão Colombo, ao partir de Palos, fez o voto de fornecer, dentro de sete annos, cincoenta mil homens para libertar o Sancto Sepulchro. O clero abençoava os navios e os sacerdotes acompanhavam os guerreiros.

O espirito commercial contribuiu para a criação de colonias, não só porque, antes da invenção da bussola, os navegadores não se podiam afastar muito das costas, sendo necessarios assim logares de

INTRODUÇÃO

abrigo seguros, mas tambem porque era indispensavel crear entrepostos mercantis, que permitissem exercer o trafico com o interior dos países recentemente explorados.

Todas estas causas actuaram desde o seculo xv nas empresas coloniaes, predominando, porem, algumas dellas. Na colonização hespanhola e portuguesa influuiu dum modo notavel o espirito guerreiro e religioso, que tinha sido profundamente excitado pelas cruzadas, coordenado com o espirito mercantil, que precisava de seguir uma nova direcção, desde o momento em que não era prudente lutar com Veneza, senhora dos mercados de então ¹.

10. Legitimidade da colonização. Os internacionalistas.

— Mas será legitima a colonização? A questão tem sido tractada pelos internacionalistas, pelos socialistas e pelos economistas com criterios diferentes.

Não ha difficuldade alguma, para os internacionalistas, quando se tracta de territorios abandonados ou deshabitados, pois esses territorios são evidentemente *nullius* e como taes podem ser livremente occupados. O mesmo não acontece quando se tracta de territorios occupados por tribus selvagens e barbaras, pois difficil é considerar esses territorios como *res nullius*, susceptiveis de occupação.

¹ Pety de Thozée, *Théories de la colonisation au XIX siècle*, pag. 608 e seg.; Rougier, *Précis de législation et d'économie coloniale*, pag. 2 e seg.; Paul Louis, *Le colonialisme*, pag. 24 e seg.

Os escriptores dos seculos xv, xvi e xvii resolviam a questão por uma forma extravagante, sustentando que os povos selvagens e as tribus barbaras não tinham direito algum de propriedade ou de soberania sobre as terras que occupavam. Eram possuidores de facto ou possuidores transitorios, que podiam ser legitimamente desapossados pelos Estados civilizados. Tal doutrina, que se relacionava com a orientação religiosa da epocha, não concebendo que os infieis podessem ter direitos de soberania e de propriedade, foi fortemente combatida pelos escriptores do seculo xviii, vindo a ser substituida por idéas cada vez menos radicaes.

Appareceu então o systema de fazer ceder os selvagens ao *direito de colonização* e ao *direito de occupação* dos Estados progressivos, distinguindo-se, porem, entre o direito de propriedade immobiliaria e o direito de soberania, respeitando-se o primeiro até certo ponto aos indigenas e attribuindo-se o segundo aos Estados civilizados, que deste modo poderiam exercer sobre as terras dos selvagens um verdadeiro direito de occupação. E' a doutrina seguida, mais ou menos francamente, por Vattel, Chrétien, Silvestre Pinheiro Ferreira, Holtzendorff, Bluntschli, etc. Bluntschli diz expressamente que a superficie do globo é destinada a ser cultivada pelo homem, e a humanidade é destinada a estender a civilização sobre a terra. Este fim, porem, não poderia ser attingido, desde o momento em que as nações civilizadas se não encarregassem da educação e direcção dos povos selvagens. Para isso, porem, torna-se necessario alargar o territorio dos Estados civilizados e constituir auctoridades civi-

lizadas no maior numero possivel de regiões barbaras.

Mas, como esta doutrina podia legitimar a violencia para com os povos selvagens e permittir a exploração dos fracos em proveito dos fortes, estabeleceu-se uma nova corrente na sciencia do direito internacional, reconhecendo aos selvagens não só o direito de propriedade, mas tambem o de soberania, de que elles manifestavam uma certa comprehensão nos seus tractados, nas suas treguas, nas suas allianças e na protecção concedida pelos seus reis aos exploradores pacificos.

Esta doutrina, diz o Sr. Dr. Alvaro Villela, fundada, entre outras, na consideração de que a falta de civilização, sendo uma infelicidade para os povos selvagens, não constitue uma causa de incapacidade que auctoricize a despojar-os dos direitos de soberania alem da medida necessaria para paralisar os seus ataques, se a sua falta de civilização os leva a praticar actos prejudiciaes aos outros paises, e de que a propaganda da civilização só auctORIZA a estabelecer com elles relações pacificas e a communicar-lhes, por meio dellas, os beneficios do progresso economico e moral dos povos superiores, foi a que prevaleceu na conferencia de Berlim, e, se no acto final não ficou uma disposição formal que a consagrasse, todas as declarações feitas no decurso das sessões com ella se harmonizaram. Em todo o caso, para que a soberania barbara seja respeitada, torna-se necessario que ella apresente uma organização ao menos rudimentar, pois, quando isso se não verificar, como quando se tracta de tribus anarchicas ou nomadas, o territorio é tido por

nulius e susceptível de occupação, podendo, contudo, levar-se em conta um certo direito de propriedade ou de posse anterior.

E assim o direito de colonização, admittido primeiramente sem limites, acabou por ser restringido, de modo a respeitar a propriedade e soberania dos povos selvagens e barbaros ¹.

11. Os socialistas. — Os socialistas mostram-se adversarios intransigentes da colonização. Os homens são todos eguaes entre si e por isso todas as raças o devem ser igualmente. As raças inferiores têm o direito de exigir que as raças superiores, cujo socego tranquillo ellas não perturbam, as deixem viver, a seu modo, nos territorios que occupam.

Nem se diga que a colonização é imposta pelos interesses superiores da civilização, pois a agitação inquieta dos europeus encontra-se mais longe da felicidade e da virtude, do que a simplicidade natural das raças primitivas. A palavra civilização é, alem disso, simplesmente uma mascara sob a qual as nações europeas occultam as suas ambições, pois ellas o que querem é substituir-se aos indigenas, destruindo-os ou dominando-os, para se poderem apoderar das suas riquezas naturaes. As raças barbaras não têm tirado proveito algum do seu contacto com os povos civilizados, pois ellas têm

¹ Sr. Dr. Alvaro Vilella, *Direito Internacional* (lições de 1905-1906), pag. 351 e seg.; Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, tom. II, pag. 349 e seg.; Ernest Nys, *Le droit international* (*Les principes, les théories, les faits*), tom. II, pag. 49 e seg.

sido dizimadas pelas armas destruidoras do estrangeiro, pelas bebidas alcoolicas e pelos vícios que elle ali tem introduzido. Os indigenas da America e da Oceania são uma variedade da especie humana em via de desaparecimento.

As colonias onde a população indigena subsiste e conserva o seu vigor constituem um foco constante de revolta. O unico meio de abafar os fermentos de sedição consiste na suppressão dos indigenas pela fome, pelo alcool, ou pelas execuções continuas. Isto, porem, é a condemnação da colonização, que só pode triumphar por meio do crime e da violencia.

Depois, a expansão colonial encontra-se dominada por todos os vícios da constituição capitalista. E' uma exploração cada vez mais dispendiosa, que dissipa capitães e expõe as populações colonias a uma oppressão muito rude e sanguinaria, não acarretando para o proletariado senão um aggravamento da miseria.

As condições de vida nas colonias arrastam pouco a pouco os europeus aos abusos, aos delictos e aos crimes. Os desejos, as paixões, os soffrimentos e as ambições chegam a crear em volta dos brancos uma atmosphera especial, na qual as palavras, do mesmo modo que as ideas, perdem o seu valor e sentido europeus. Esta atmosphera que os envolve e os opprime faz nascer insensivelmente uma tendência progressiva, inconsciente e irresistivel para a criminalidade, que se designa pela expressão *criminalismo colonial*. E' a este criminalismo que se deve essa serie monstruosa de crimes e escandalos praticados nas colonias e cujo conhecimento tem impressionando tão profundamente a opinião europeia.

Os brancos tornam-se uns senhores feudaes, com um desprezo absoluto pela vida dos indigenas.

O socialismo, porem, no congresso de Amsterdam de 1904 mostrou-se um pouco mais moderado, porquanto, embora condemnasse a expansão colonial violenta, em todo o caso reconheceu que a Europa não podia passar sem colonias, por causa da falta de mercados para os seus productos. Se o plano de Chamberlain triumphar e se o Imperio britânico se bloquear com um regimen aduaneiro proteccionista, dar-se-ha uma crise violenta, tornando-se então a questão colonial ainda mais importante do que a questão social. Van Kol reconheceu mesmo que o Estado socialista não podia deixar de ter colonias. O partido socialista unicamente protesta contra a exploração e tortura das populações indigenas.

De modo que os socialistas, que impugnavam a principio a colonização, talvez por a considerarem contraria ao advento do socialismo na Europa, acabaram, pela força das cousas, por a admittirem ¹.

12. Os economistas. — Os economistas mostram-se abertamente favoraveis á legitimidade das emprêsas coloniaes.

Uma raça não tem o direito de se oppôr ás relações com os outros povos, inutilizando completamente os territorios de que ella não sabe tirar

¹ Sixième congrès socialiste international, pag. 44 e seg.; Dr. Barot Forlière, *Criminalisme colonial*, na *Revue socialiste*, vol. 42, pag. 385 e seg.; Tarde, *Psychologie économique*, tom. 1, pag. 321.; Paul Louis, *Le colonialisme*, pag. 46.

proveito. Não é natural, nem justo, diz Leroy-Beaulieu, que os povos civilizados occidentaes se accumulem nos espaços restrictos do seu primitivo dominio, com as maravilhas das sciencias, das artes e da civilização, deixando metade do mundo entregue a homeus ignorantes e atrasados, que não sabem utilizar-se dos recursos com que a natureza dotou os territorios por elles occupados.

E' necessario tambem não nos deixarmos dominar pela concepção de Rousseau, do selvagem bom e puro, opposta ao civilizado máo e corrompido. Os povos civilizados têm commettido muitos abusos na colonização, mas não pode haver comparação alguma entre o estado social dos países colonizados, antes e depois da colonização. E, se algumas vezes a raça indigena se tem dissolvido ao contacto com a civilização europeia, como aconteceu na America e Australia, muitas vezes tem-se desenvolvido rapidamente sob o dominio europeu, como se tem verificado na Asia e Africa.

Charles Gide chega a considerar a colonização, não tanto uma questão de interesse como uma questão de dever. E' necessario colonizar, porque ha uma obrigação moral para os povos, como para os individuos, de empregar as forças e as vantagens que receberam da Providencia em beneficio da humanidade. E' necessario colonizar, porque a colonização é um dos deveres que incumbem ás grandes nações e aos quaes ellas se não podem subtrahir sem falsear a sua missão e sem incorrer numa verdadeira falta moral.

A politica colonial não pode ter a responsabilidade dos erros devidos á ignorancia dos principios racio-

naes sobre que ella assenta. Ninguém desconhece hoje que a moral e o interesse aconselham os europeus a tractar bem os indigenas. Os abusos duma instituição nada provam contra ella. Tem-se abusado de tudo, até das cousas mais justas e dignas de respeito.

Referem-se tambem as atrocidades commettidas por alguns europeus, mas esquecem-se completamente os beneficios que os indigenas têm recebido da sua acção. Uma geração pode soffrer com o estabelecimento dos europeus, mas estes soffrimentos são largamente compensados pelo melhoramento das condições de existencia das gerações seguintes ¹.

13. Utilidade geral da colonização. — Mas, sendo a colonização legitima, será útil? E' este um dos pontos que tem dado origem á mais viva controversia entre os publicistas. Foi J. B. Say o primeiro escriptor que combateu a colonização, apresentando a fundação duma colonia como obra inutil, custosa e condemnavel sob o ponto de vista economico. A emigração dum país não tem necessidade de possesões colonias, visto ella encontrar sempre bom acolhimento em muitos Estados independentes. A collocação dos capitaes tambem não exige colonias, pois os capitaes são essencialmente cosmopolitas, dirigindo-se para onde podem encontrar maiores lucros.

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, pag. 27 e seg.; Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 707; Charles Gide, *Le devoir colonial* (conferencia).

Laveleye tambem pensa do mesmo modo, porquanto, se as colonias nascessem espontaneamente e sem a intervenção do Estado, a sua existencia seria talvez um bem; mas a sua fundação custaria grandes sacrificios e as colonias já constituidas representam um pesado encargo para as metropoles. Por isso, é preferivel que o Estado não tenha colonias. E' nesta ordem de idéas que Laveleye sustentava que a França, para punir a Alemanha de lhe ter tirado a Alsacia e Lorena, devia offerecer-lhe a Algeria. Yves Guyot chega mesmo a dizer que não vale a pena á França conservar nenhuma das suas possessões.

A doutrina contraria foi propugnada primeiramente por Adam Smith e depois por Stuart Mill, que não hesitou em affirmar que a fundação das colonias é o melhor genero de negocios, em que podem empregar-se os capitaes dum país velho e rico. Roscher, encarando a questão sob o aspecto da emigração allemã, notava que convinha mais á Alemanha lançal-a sobre uma colonia sua, do que disseminal-a por diversos países, onde os emigrantes, fundindo-se com o povo predominante, se desgermanizam. A estes escriptores vieram ajunctar-se outros, como Leroy-Beaulieu, Gide, Cauwès, Bordier Gaffarel, etc., que todos defendem as vantagens da colonização.

A questão da utilidade da colonização, porem, não se pode resolver satisfatoriamente, se se não encarar debaixo de dous aspectos: o da utilidade geral, isto é, das vantagens que della derivam para a humanidade; e o da utilidade especial, isto é, das vantagens que della derivam para a nação colonizadora.

Não pode haver duvida alguma a respeito da utilidade geral da colonização, porquanto a colonização é um dos mais poderosos agentes da civilização. A colonização tem diffundido a civilização em países duma evolução atrasada, tem subtrahido muitas regiões á violencia e á anarchia dos costumes primitivos e tem extendido a acção da Europa sobre todas as partes do mundo. Sem a colonização seria mesmo impossivel que a civilização europêa attingisse o grão a que chegou, visto a Europa ficar com um campo de acção muito restricto.

A colonização tem augmentado o bem estar individual com novos productos, que se tornaram de consumo corrente. Tentados pelas novas mercadorias, os europeus tiveram de redobrar de actividade, a fim de poderem adquirir os generos coloniaes, attingindo assim a industria um desinvolvimento poderoso e até ahí desconhecido.

A industria recebeu ainda outro impulso das materias primas que lhe offereceu a producção colonial. O algodão da America Central, a lã de Buenos Ayres ou da Australia, as pelles da America do Sul fizeram baixar na Europa, duma maneira notavel, o preço duma multidão de artigos, produzindo-se assim um effeito similhante ao da invenção das machinas.

Destas vantagens tiraram proveito todas as nações europêas, mesmo as que não têm tido colonias ou não têm tido commercio com ellas ¹.

¹ Gaffarel, *Les colonies françaises*, pag. 97 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation colonial*, tom. 1, pag. 27 e seg.; Rougier, *Précis de législation et d'économie coloniale*, pag. 9 e seg.; Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 522.

14. Utilidade para a mãe-patria. Vantagens economicas. — A utilidade especial da colonização resulta das vantagens economicas, moraes e politicas. que ella assegura á mãe-patria.

A colonização representa para a mãe-patria uma nova força de producção e consumo, porquanto as colonias conservam e diffundem os habitos e as necessidades da metropole, ao mesmo tempo que abrem novos mercados aos seus productos, sem os inconvenientes das tarifas prohibitivas das fronteiras estrangeiras.

As relações commerciaes, principalmente em face das tendencias accentuadamente proteccionistas das nações modernas, são muito mais seguras com uma colonia do que com um pais estrangeiro, e proporcionalmente muito mais consideraveis, visto os habitantes das colonias se dirigirem de preferencia á mãe-patria, cujos gostos, lingua e habitos assimilaram.

Os Estados modernos têm necessidade de assegurar aos seus productos o mais vasto mercado possivel, em virtude das difficuldades provenientes dos novos rivaes que entraram na lucta economica e do despertar da vida industrial de povos que até aqui constituíam a principal base das operações do commercio europeu.

A Inglaterra é um exemplo frizante das vantagens commerciaes que as colonias podem offerecer á mãe-patria. Muitas industrias não poderiam ter prosperado naquella pais, se as colonias não lhes tivessem garantido materias primas baratas e mercados exten-

sos para os seus productos. A parte não inglesa do globo compra ao Reino Unido 15 por cento das mercadorias que importa do estrangeiro. Nas colonias 42 por cento das importações são constituídos por productos da industria britannica. As colonias, alem disso, facilitarão á Inglaterra a conquista dos mercados dos países livres vizinhos d'ellas. Não tem outra explicação o predomínio da producção inglesa na China.

Por outro lado, as colonias ainda dão facil collocação aos nacionaes pertencentes ás classes liberaes e á parte superior da classe trabalhadora que não encontra na metropole um emprego remunerador para os seus conhecimentos e as suas aptidões. E' assim que nas Indias milhares de ingleses conseguem, fora da industria e do commercio, fazer interesses que a metropole ou os países estrangeiros não lhes permittiriam realizar.

Finalmente, em egualdade de condições, é mais vantajoso exportar os proprios capitaes para as colonias do que para os países estrangeiros, porque nas colonias ha maior certeza dum acolhimento favoravel e dum tractamento equitativo por parte do publico e do governo, visto ellas serem um prolongamento da metropole. E actualmente esta vantagem das colonias ainda se torna maior, em virtude dos abusos commettidos pelos Estados relativamente aos capitaes estrangeiros, manifestando estes capitaes, quando tendencia para tractar duramente estes capitaes, quando julgam poder passar sem o soccorro estranho.

No imperio colonial do Reino-Unido encontram-se actualmente empregados varios milhões de capital inglés, e é natural pensar que tal capital se tenha

apoderado dos empregos mais uteis e fecundos. E' o que acontece, por exemplo, com o capital applicado nas linhas ferreas da India, que em 1897 deu á nação inglesa um lucro de 130 milhões ¹.

15. *Vantagens moraes.* — A colonização dá ao povo que impoz a sua direcção, a sua lingua, os seus habitos e os seus gostos a territorios extensos um prestigio enorme, e ao mesmo tempo mantem no país um movimento de idéas e sentimentos de que se chega a resentir a propria producção litteraria e scientifica. A acção colonizadora é a que exerce maior influencia sobre o mundo, como a affirmacão mais viril e mais incontestavel do poder, do trabalho e do gento dum povo.

Não é indifferente para o futuro dum país que certos pontos do globo sejam occupados por nacionaes seus, que perpetuem as suas idéas, as suas instituições e os seus costumes. Encontrará abi um apoio benefico para as suas empresas, para as suas aspirações e para o seu desinvolvimento.

As colonias são, por outro lado, segundo a expressão de Chailley-Bert, uma escola de heroismo, em que os caracteres se retemperam, em que o espirito de iniciativa se desinvolve e em que cada individuo pode mostrar o que vale. E, nas horas sombrias da vida da metropole, as colonias apparecem sempre

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation colonial*, pag. 31 e seg.; Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 497; Austin, *Does colonization pay?*, pag. 2 e seg.; Carlo Torlonia, *Gli effetti economici della espansione coloniale*, pag. 11 e seg.

como uma esperança para todas as dores e para todos os sofrimentos. O amor da patria encontra nas colonias um dos estímulos mais eficazes e fecundos.

A consciencia nacional, diz Leroy-Beaulieu, sabe que só a colonisação pode manter aberta esta vasta carreira de actividade e de expansão, este campo necessario do ideal de que não pode, de modo algum, prescindir um povo que não está caduco ¹.

16. Vantagens politicas. — As colonias dão ás nações uma grande importancia na vida internacional, porque alargam o dominio da sua soberania e augmentam e engrandecem a sua função politica no mundo. A Inglaterra nunca teria o predominio politico de que dispõe, se tivesse permanecido encerrada na sua ilha. O imperio do mundo pertence ás raças não somente mais activas, mas mais expansivas e colonizadoras.

Nesta ordem de idéas, Ferry perguntava aos franceses se elles desejavam que o seu pais se tornasse uma Suissa.

Por outro lado, os Estados europeus encontram-se profundamente trabalhados por uma necessidade de expansão tão intensa, que, se não fosse a derivação para as colonias, ter-se-hia dado uma conflagração terrível. A Europa tornou-se um theatro muito acanhado para raça branca. E' por os governos

¹ Rougier, *Précis de législation et d'économie coloniale*, pag. 16; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. I, pag. 41.; Paul Louis, *Le colonialisme*, pag. 25.

terem voltado a sua atenção para o continente negro que a paz se tem mantido na Europa.

As colonias tambem permittem desembaraçar os governos dos espiritos aventureiros, irrequieltos e indisciplinados, offerecendo-lhes um meio em que elles podem ser profundamente uteis. E' por isso que a colonizaçáo tambem tem sido considerada uma condição de paz interna. E' necessario, diz Talleyrand, crear colonias novas para o futuro da riqueza nacional e da tranquillidade publica, vinculando a estas empresas tantos homens irrequieltos que precisam de acção e tantos homens infelizes que necessitam de esperança.

E' certo que as colonias como nações embryonarias unicamente se sujeitam á metropole, enquanto carecem do seu amparo. Desde que attingem um certo desenvolvimento, emancipam-se e tornam-se independentes da mãe-patria, formando Estados livres e ás vezes mais poderosos. E' o que aconteceu nas duas Americas, ás colonias da Hespanha, aos Estados-Unidos e ao Brazil. Mas, apesar de independentes, estes Estados nem por isso deixam de manter relações muito estreitas com a mãe-patria, as quaes correm evidentemente para a sua prosperidade ¹.

¹ Oliveira Martins, *O Brazil e as colonias portuguezas*, pag. 208 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et législation coloniale*, tom. I, pag. 39 e seg.

CAPÍTULO II

Diversas especies de colonias

SUMMARY :

17. Classificação geral das colonias.
18. a) Classificação economica : a) Feitorias.
19. b) Fazendas.
20. c) Colonias de povoação.
21. d) Colonias mixtas.
22. a) Classificação politica : a) Colonias propriamente dictas.
23. b) Protectorados.
24. c) Espheras de influencia.
25. d) *Settlements*.
26. a) Classificação administrativa : a) Colonias civis.
27. b) Colonias penaes.
28. c) Colonias militares.

17. Classificação geral das colonias. — As colonias têm sido classificadas de modo muito diverso.

Schäffle apresenta uma classificação das colonias baseada no grão de civilização do-Estado colonizador e no do país colonizado. E, como admitte cinco grãos de civilização, facil é de comprehender a serie possivel de combinações: um estado, no primeiro grão de civilização, pode ser colonizado por um Estado pertencente ao segundo, ao terceiro, ao quarto ou ao quinto grão de civilização; um país, no segundo grão de civilização, pode ser colonizado por um Estado do terceiro, do quarto ou do quinto grão, etc.

Esta classificação de Schämle tem o grave defeito de não assentar sobre a natureza das diversas colônias, mas sobre as relações entre o seu estado social e o da mãe-pátria. O conhecimento de que um país, no segundo grão de civilização, é colonizado por um Estado no quarto grão de civilização nada pode elucidar relativamente à physionomia das colônias estabelecidas.

O maior numero de escriptores classificam as colônias em feitorias, fazendas e colônias de povoação. Esta classificação, porem, unicamente tem importancia sob o ponto de vista economico e não é completa, visto haver colônias que participam de todos ou de alguns dos tres typos e que por isso se devem denominar mixtas.

A classificação mais perfeita das colônias é a seguinte, que até comprehende os typos mais recentes destes aggregados sociaes:

| | | |
|----------------------|-------------------------------------|---|
| Divisão das colônias | Sob o ponto de vista economico | Feitorias ou colônias de commercio Fazendas Colônias de povoação. Colônias mixtas. |
| | Sob o ponto de vista politico | Colônias propriamente dictas. Protectorados. Espheras de influencia. Settlements. |
| | Sob o ponto de vista administrativo | Colônias civis. Colônias militares. Colônias penaes. |

Torna-se necessario dar uma idéa de cada uma destas colônias, a fim de se comprehender as formas

por que se pode manifestar o phenomeno da colonização ¹.

18. Classificação economica: a) Feitorias. — As feitorias são estabelecimentos de pequena extensão, que reúnem, pela sua situação geographica, um conjunto de condições favoraveis a um importante movimento de trocas. E' por isso que tambem se chamam colônias de commercio. A sua superficie é muito restricta, não ultrapassando frequentemente os limites da cidade em que ellas se encontram estabelecidas.

As colônias phenicias, as estações dos portuguezes na Africa e na Asia, dos holandeses no mar das Indias e dos ingleses no Oriente, constituem exemplos das feitorias. O typo por excellencia da feitoria, porem, é Hong-Kong, que, sendo antes de 1842 um rochedo arido que a Inglaterra comprou á China, tem hoje um movimento commercial que excede 600 milhões de francos.

As feitorias não constituem verdadeiras colônias, visto ser muito fraca a influencia que ellas exercem sobre o país. Prestam-se difficilmente a receber uma direcção politica e social da mãe-pátria. Muitas vezes são simplesmente toleradas pelos habitantes do país onde se encontram estabelecidas.

E' opinião geralmente seguida pelos economistas, como Leroy-Beaulieu, Arthur Girault e Rougier, que

¹ Aspe Fleurimont, *La colonisation française*, na *Revue internationale de Sociologie*, tom. 10, pag. 597; Pety de Thozée, *Théories de la colonisation au XIX siècle*, pag. 619 e seg.; Zimmermann, *Kolonialpolitik*, pag. 3 e seg.

estas colónias só podem ser fundadas por uma nação costumada ao mar, rica e industrial, devendo consumir-se em esforços vãos o povo que com uma marinha fraca pretende adquirir feitorias em mares longínquos. Esta opinião, porém, não pareceu fundamentada ao Sr. Dr. Frederico Laranjo, pois não são somente os capitães que originam e tornam prosperas as colónias de commercio, são também as colónias de commercio que originam os capitães. O mesmo se pode dizer da marinha. Não é só a marinha que sustenta estas colónias, são ellas principalmente que sustentam a marinha. Não estava adiantada a capitalização em Portugal, quando começaram para nós as colónias de commercio. Não é por ter uma forte marinha que a Inglaterra tem muitas colónias, é principalmente por ter muitas colónias e muito commercio que tem uma forte marinha.

Em todo o caso, o que parece indubitavel é que deve ser mais difficil a uma nação com um pequeno commercio e uma marinha fraca manter feitorias, embora estas colónias influam beneficentemente sobre o desinvolvimento economico da mãe-pátria. As feitorias são monopolios que só podem ser conservados pela força naval ou pelo poder commercial da metropole. E, se os povos pequenos são precisamente aquelles a quem mais se devem estas colónias, também é certo que foram esses povos os que tiveram maior actividade maritima e commercial.

A condição fundamental do successo destas colónias é a sua situação. Pouco importa a extensão do territorio, o necessario é que haja um bom porto collocado no cruzamento das grandes vias maritimas. Não é necessaria uma grande emigração, pois estas

colónias empregam uma quantidade muito reduzida de pessoas relativamente aos capitães que utilizam.

Roscher assigna a estas colónias tres destinos: ou o povo no seio do qual ellas se encontram estabelecidas retrograda em força e unidade, e então estas colónias tornam-se fortalezas e pouco a pouco o nucleo dum grande imperio colonial; ou este povo faz progressos e, não podendo soffrer esta pequena possessão encravada no seu territorio, desinvolve o seu commercio, fazendo com que taes colónias percam toda a razão de ser e desapareçam; ou então o povo em cujo seio se encontram fica estacionario, continuando o mesmo estado de cousas.

Roscher, porém, é incompleto, porquanto os tres destinos que este economista assigna ás feitorias não dependem unicamente dos povos em que ellas se encontram estabelecidas, mas também dos povos que as estabeleceram. E' da coordenação dos estados economicos dos dous povos, do possuidor da feitoria e do que a supporta, que depende o destino destas colónias¹.

19. b) Fazendas. — As fazendas são estabelecimentos territoriaes fundados pelos europeus na

¹ Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 564 e seg.; Oliveira Martins, *O Brazil e as colónias portuguezas*, pag. 201 e seg.; Dr. Frederico Laranjo, *Theoria geral da emigração*, pag. 202 e seg.; Sr. Dr. Carneiro de Moura, *Soluções da politica colonial portuguesa na Revista portuguesa colonial e maritima*, tom. II, pag. 1154 e seg.; Rougier, *Précis de législation et d'économie coloniale*, pag. 6; Aspe-Fleurimont, *La colonisation française*, na *Revue internationale de sociologie*, tom. 10, pag. 593 e seg.

zona intertropical, em que os brancos não podem acclimatar-se, não obstante uma residência prolongada, nem por conseguinte executar trabalhos manuaes. A produção economica das fazendas tem por fim principalmente a exportação dos generos exóticos, como o assucar, o café, o cacao, etc., visto as culturas alimentares, para satisfazer as necessidades da colonia, occuparem um logar accessorio e secundario.

Typos das fazendas são: as Indias, as Antilhas e o Ceylão para a Inglaterra; a Guyana, Java e Bornéu para a Hollanda; o Estado livre do Congo para a Belgica; as ilhas Canarias para Hespanha; a Indochina, Madagascar e todas as possessões francêsas da Africa Central e Oriental para a França; S. Thomé, Angola, Moçambique, a Guiné portuguesa e as ilhas de Cabo Verde para Portugal.

A condição principal da prosperidade das fazendas é o capital, não sendo necessarias para a sua efficaz exploração, nem a vastidão do territorio na Europa, nem a densidade da população da metropole, nem mesmo a preeminencia fabril, porquanto as fazendas não deixam de se desinvolver pelo facto dos objectos do consumo colonial serem estrangeiros. O capital é a alma da exploração das fazendas, mas o seu emprego exige uma mão de obra pouco cara e pouco exigente, apparecendo-nos por isso frequentemente nas fazendas uma organização artificial do trabalho, baseada ou sobre a escravidão, ou sobre a immigração de chinezes e indios, ou sobre a deportação de criminosos.

O emprego do capital é bem remunerado, porquanto nestas colonias a riqueza multiplica-se numa

proporção e com uma rapidez inauditas, embora esta prosperidade, tão prompta e extensa, esteja sujeita a crises mais frequentes.

Alguns escriptores, como Arthur Girault, dividem as fazendas em colonias de exploração e colonias de plantação, considerando de exploração aquellas em que o trabalho é fornecido pelos indigenas, e de plantação aquellas em que o trabalho se obtem por meio da escravidão ou da immigração. As plantações são principalmente colonias de produção de assucar. Geralmente, porem, denominam-se as fazendas colonias de exploração ou colonias de plantação, indifferentemente ¹.

20. c) Colonias de povoação. — As colonias de povoação são países em que se podem reconstituir, num novo territorio, grupos sociaes compostos de elementos analogos aos da mãe-patria e apresentando com ella grandes affinidades. Ao passo que a produção das fazendas é principalmente destinada á exportação, a das colonias de povoação é principalmente destinada ao consumo local. Tambem se denominam colonias propriamente ditas, ou colonias agricolas.

Os europeus fornecem nestas colonias não só os capitães mas tambem o trabalho, estabelecem-se

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 17 e seg.; Cauwès, *Cours d'économie politique*, tom. II, pag. 80 e seg.; Oliveira Martins, *O Brazil e as colonias*, pag. 204 e seg.; Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. 1, pag. 566; Aspe Fleurimont, *La colonisation française*, na *Revue internationale de sociologie*, tom. 10, pag. 598 e seg.

nellas definitivamente, dando origem, depois de algumas gerações, a um novo povo. O elemento colonizador, em lugar de se sobrepôr ao indígena, substitue-o, repellindo-o ou destruindo-o.

Segundo Leroy-Beaulieu, as condições da prosperidade destas colonias são as seguintes: a) Não se podem estabelecer ordinariamente senão em países vagos ou habitados por uma raça inferior; b) Devem encontrar-se em condições de clima quasi analogas ás da nação colonizadora; c) A metropole deve ser grande e povoada, de maneira a fornecer uma emigração abundante, sem o que as colonias escapam-lhe e cahem nas mãos de outros povos, que fornecem uma corrente de emigração mais consideravel; d) Não é necessario que a metropole seja rica e envie muitos capitaes.

O Sr. Dr. Frederico Laranjo, apreciando a doutrina de Leroy-Beaulieu, não concordou com a affirmação de que não é necessario que a metropole seja rica e envie muito capitaes, no que é contrariado por Oliveira Martins, que sustenta que as colonias de povoação não demandam nem capital nem manufacturas. Segundo Oliveira Martins, estas colonias dependem unicamente dum facto — a exuberancia da população na metropole, a immigração consequente e a adaptação do clima ultramarino ao temperamento da raça emigrante.

Parece-nos que o Sr. Dr. Laranjo tem razão, porquanto a colonização sem capitaes não dá resultados efficazes e seguros. A lentidão das colonias de povoação não é um caracteristico desta especie de colonias, como intende Leroy-Beaulieu, mas sim uma consequencia dos poucos capitaes que nellas se empregam.

As primeiras colonias propriamente dictas são devidas aos portuguezes que, nos Açores, na Madeira e no Brazil austral, deram os exemplos mais antigos d'esta forma de colonização. Depois, os anglo-germanos e os franceses na America do Norte, os ingleses na Australia, os holandeses no extremo sul da Africa, deram origem, em harmonia com o desenvolvimento da sua emigração, a colonias do mesmo genero ¹.

21. d) Colonias mixtas. — As colonias mixtas são aquellas regiões em que se encontram reunidos todos ou alguns dos tres typos de colonias mencionados. E isto pode acontecer em virtude, ou de circumstancias climatericas (Nova Caledonia), ou de differenças de altitude (Madagaskar, Tonkin), ou da situação geographica (Tunisia).

O caracter mixto das colonias deriva frequentemente da transformação dum typo noutro, visto a constituição economica duma colonia não se poder considerar immutavel. As fazendas são a maior parte das vezes uma transformação das feitorias. Os europeus limitaram-se durante muito tempo a traficar com os indigenas para obter generos exóticos, depois, para activar a producção destes generos, transformaram-se em chefes de cultura.

¹ Oliveira Martins, *O Brazil e as colonias portuguezas*, pag. 206 e seg.; Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 565 e seg.; Sr. Dr. Frederico Laranjo, *Theoria geral da emigração*, pag. 205 e seg.; Pety de Thozée, *Theories de la colonisation au siècle XIX*, pag. 616 e seg.

Duma simples feitoria pode derivar um imperio colonial extenso. Quando os estabelecimentos commerciaes se fundam entre populações que não constituem nações homogeneas, defendidas contra a politica de invasão pelo sentimento nacional e um governo regular, pode dar-se uma tal transformação. É, effectivamente, ella teve logar em proveito dos ingleses na India, e dos franceses na Cochinchina.

Uma feitoria pode converter-se numa fazenda, continuando a ser uma feitoria. Tal é o caracter mixto das possessões europeas da Asia Peninsular, India e Indo-China: a população tão compacta destes países abre largos mercados aos productos manufacturados europeus. Ha tambem colonias mixtas de povoação e de fazenda, como as ilhas Mauricia, Reunião e Antilhas ¹.

22. *Classificação politica*: a) Colonias propriamente dictas. — Nas colonias propriamente dictas, a soberania da mãe-patria encontra-se estabelecida dum modo directo. Os poderes metropolitanos podem ser mais ou menos extensos, mas affirmam-se sempre por um certo numero de direitos bem definidos sobre a administração e o governo das colonias propriamente dictas.

Ou se admitta o regimen da sujeição, ou se adopte o da autonomia ou se siga o da assimilação, o governo

¹ Aspe-Fleurimont, *La colonisation française*, na *Revue internationale de sociologie*, tom. 10, pag. 399 e seg.; Cauwès, *Cours d'économie politique*, tom. II, pag. 85 e seg.; Oliveira Martins, *O Brazil e as colonias portuguesas*, pag. 208 e seg.

e a administração das colonias encontram-se sempre dependentes da metropole. No regimen da autonomia a dependencia é menos accentuada, mas manifesta-se claramente na existencia dos governadores nomeados pela metropole, na fiscalização da administração central, na conservação de agentes das colonias juncto do governo da mãe-patria, etc.

O territorio das colonias propriamente dictas faz parte do territorio do Estado a que ellas pertencem. O Estado com colonias propriamente dictas é sempre um Estado simples. Não ha a continuidade do territorio, mas esta não é um requisito essencial para a existencia dum Estado simples, visto um Estado com colonias propriamente dictas conservar do mesmo modo a sua unidade organica.

Os habitantes das colonias propriamente dictas são, alem disso, cidadãos da metropole. E' assim que os habitantes das diferentes partes do Imperio britannico são cidadãos ingleses, apesar de grande numero de colonias inglesas terem o regimen da autonomia.

Ao lado destas colonias, porem, foram-se desenvolvendo outras formas de colonização em que a soberania da metropole apparece disfarçada. Foi isto uma consequencia do triumpho da doutrina que obriga os Estados colonizadores a respeitár a soberania rudimentar e primitiva dos povos barbaros, e da necessidade de sophismar o principio da occupação effectiva sancionado pela conferencia de Berlim.

A acção colonial aproveita as instituições existentes, verificando-se uma occupação indirecta e pacifica em que a soberania barbara é conservada. A colonização neste caso assenta geralmente sobre tractados,

onde se encontram consignados os direitos das soberanias do Estado civilizado e do Estado barbaro ¹.

23. b) *Protectorados*. — Até aos tempos modernos, o protectorado era uma combinação politica em que um Estado fraco se collocava sob a defesa dum Estado mais poderoso, dando-lhe em compensação certas vantagens, sem contudo se privar do governo. Tracta-se de Estados de importancia diferente, mas de civilização sensivelmente igual. O forte promette ao fraco o seu apoio e a sua protecção contra os perigos a que este se encontra exposto, recebendo em troca um augmento de influencia, que lhe não pode ser indifferente, e por vezes a vantagem material dum tributo ou da disposição de forças auxiliares em caso de necessidade. Como esta combinação corresponde a uma necessidade permanente, não é para admirar que ella tenha persistido atravez dos tempos, sendo frequente até encontrar protectorados em que o Estado protector tem mudado, sem que os Estados protegidos deixem de continuar nesta situação. Este protectorado é o protectorado politico.

Nos tempos modernos, appareceu outra especie de protectorado, tendo por fim iniciar os povos barbaros nos progressos da civilização, sem recorrer á conquista violenta ou á annexação forçada, e respeitando a soberania desses povos. Este protectorado, que é

¹ Dislère, *Traité de législation coloniale*, part. 1, pag. 192; Lobstein, *Essai sur la législation coloniale de l'Allemagne*, pag. 45 o seg.

exercido por um povo civilizado sobre um povo menos civilizado, constitue o protectorado colonial e tem hoje muito maior importancia do que o protectorado politico. O Estado protegido é respeitado com a integralidade das suas instituições, da sua hierarchia e do seu pessoal, sem exceptuar o chefe supremo, ficando unicamente sob as vistas e a direcção do Estado protector.

Antigamente os Estados colonizadores attribuiam-se a propriedade e a soberania das regiões que descobriam, devendo ceder perante esta apropriação tão absoluta todos os direitos publicos e privados. Os povos modernos preferem respeitar a existencia e as instituições do povo não civilizado com que se relacionam, assumindo sobre elle simplesmente um poder de direcção, conforme ás suas vistas politicas e á missão civilizadora que lhes incumbe desempenhar.

O Estado civilizado apresenta-se ao menos civilizado como um tutor e um guia. Facilita o seu ingresso na communitade internacional, substituindo-o nas suas relações para com os outros povos, que elle não pode dirigir com successo; promette defendel-o contra todos os perigos externos; e incumbese de o fazer caminhar na senda do progresso. O protegido, por seu lado, limita-se a prometter ao protector a somma de obediencia necessaria para o exercicio de tão importantes e delicadas funções.

O protectorado colonial apresenta diversas formas, em harmonia com os meios onde se estabelece. Tem, porem, elementos constitutivos essenciaes. Esses elementos são os seguintes:

a) O Estado protector fica encarregado das relações internacionaes referentes ao Estado prote-

gido. E' neste principio que reside a essencia duma tal combinação, sendo até, em harmonia com este criterio, que se costuma definir o protectorado. O Estado protector toma o logar do seu protegido relativamente a tudo o que se refere á vida dos Estados entre si. O Estado protegido, por isso, não pode exercer nenhuma acção diplomatica ou militar sem o consentimento e, em certos casos, sem a cooperação do Estado protector.

β) Como consequencia desta condição do protectorado, o Estado protector assume o papel de defensor e garante do Estado protegido relativamente ás nações estrangeiras. Sendo o Estado protegido incapaz de toda e qualquer relação internacional directa, evidentemente que não pode nem deve responder pelas acções illicitas que porventura commetta. A situação resultante do protectorado é de tal ordem, que envolve, como alternativa, a impunidade do protegido ou a responsabilidade do protector.

γ) Alem disso, o Estado protector deve ter na administração interna do Estado protegido a intervenção que se torne necessaria para poder cumprir a obrigação da *protecção* dum modo eficaz. Os internacionalistas não são concordes a respeito deste assumpto. Alguns delles, como Grocio, Vattel e Bodin, intendem que o protectorado não restringe a soberania do Estado protegido. Fazem uma distincção entre a soberania externa e a soberania interna, pertencendo a soberania externa ao Estado protector e ficando intacta a soberania interna.

A maior parte dos internacionalistas, porem, reconhece que o protectorado attinge a soberania

interna do Estado protegido, mas por uma forma empirica. Appellam para os tractados, sem procurar verificar se certas restricções á liberdade interna do Estado derivam da propria constituição do protectorado. Então neste caso Pradier-Fodéré, Philimore, Bluntschli, Fiore, Bonfils, Wilhelm, etc.

Mas já se começa a comprehender na doutrina que o protectorado envolve, como consequencia necessaria da sua função politica, a restricção da soberania interna do Estado protegido. Seguem uma tal corrente Ortolan, Chrétien, Hollzendorff e Pillet.

E' esta doutrina que melhor caracteriza o protectorado. A distincção entre a soberania externa e a soberania interna é insufficiente para resolver a questão, visto ser impossivel traçar uma linha de separação entre as duas soberanias, não podendo haver duvida de que um direito que faz parte de uma dellas pode reflectir-se no dominio reservado á outra. O texto dos tractados, mesmo quando podesse prevêr todas as difficuldades possiveis, nem por isso se podia considerar o criterio exclusivo para determinar a condição do Estado protegido. O protectorado não interessa unicamente ás partes contractantes, mas tambem aos outros Estados, que têm direito a que a sua situação não seja alterada por um tractado em que elles não cooperaram. Todo o protectorado envolve certos direitos e obrigações, que são o desinvolvimento logico e necessario da situação que elle determina e que o proprio texto dum tractado não pode alterar.

O Estado protector não poderia responder pelos actos do Estado protegido, desde o momento em

que não tivesse o direito de impedir as suas faltas. Os poderes do Estado protector, embora geraes e indefinidos, devem extender-se sobre todos os ramos da administração interna, porque não ha nenhum que não possa originar uma questão internacional do protectorado.

E' por isso que os tractados do protectorado se abstêm, a maior parte das vezes, duma enumeração precisa dos direitos protectores. Não é por descuido ou por ignorancia que assim se procede, mas porque se sabe que a responsabilidade do Estado protector o pode levar á pratica de actos de soberania tão numerosos e tão diversos, que seria impossivel enumerar todas as funcções que lhe compete desempenhar. Qualquer enumeração seria forçosamente incompleta e perigosa, pois poderia fazer excluir o exercicio dos direitos que não tivessem sido designados. E' preferivel o silencio ou uma formula geral, implicando a vontade do Estado protector de exercer todos os poderes necessarios para o desempenho da sua missão internacional.

O protectorado é uma das combinações politicas mais felizes do nosso tempo. Como diz Pillet, ella purifica e enobrece a funcção do Estado protector, ao mesmo tempo que salvaguarda os interesses mais sagrados do protegido, garantindo-lhe a sua existencia, a conservação da sua nacionalidade e o respeito dos seus proprios costumes, e preparando-lhe um accesso progressivo e insensivel ás vantagens da civilização.

Aos nossos costumes repugnam as guerras de exterminio, que provoca frequentemente a conquista, e de que o continente americano foi, durante largo

tempo, o theatro. A necessidade de respeitar a integridade das raças indigenas faz-se sentir com tanto mais intensidade, que o europeu opera hoje na Asia e na Africa, em regiões onde o branco não pode trabalhar com os seus braços, devendo por isso o desaparecimento da mão de obra local paralisar toda a exploração do solo e das riquezas mineiras. Por outro lado, já não nos encontramos nos tempos em que os europeus eram considerados pelos indigenas como semi-deuses, dispondo do raio e do trovão, visto elles terem armas modernas de que se sabem tambem servir admiravelmente. A politica de conquista brutal e de annexação audaciosa já se não pode, por isso, seguir com as facilidades de outros tempos.

Alem disso, o protectorado é um meio de colonização, que as populações indigenas facilmente aceitam, visto na apparencia nada transformar, deixando tudo na situação anterior. Aquelles que exercem o poder conservam-no, embora tenham de attender ao conselho e á experiencia dum funcionario metropolitano que, sob uma forma modesta, vae trabalhando constantemente pela infiltração progressiva da civilização da metropole. E' por isso que a efficacia do regimen exige que o poder do soberano seja respeitado, bem como o dos seus agentes. Seria impossivel governar por intermedio dum soberano privado de auctoridade. O Estado protector commetteria uma grande falta, se substituisse á organização estabelecida auctoridades cujo poder viesse a ser contestado a cada passo.

E' claro que a formula do protectorado se não poderia comprehender, desde o momento em que

della não, resultassem vantagens para o Estado protector. Essas vantagens concretizam-se numa colonização rapida, economica e lucrativa, que abre insensivelmente novos mercados á mãe-patria e prepara a diffusão em novas regiões das suas idéas e dos seus sentimentos. O Estado protector torna-se o educador do Estado protegido, não só moral, mas mesmo material, dando-lhe assim a collaboração dos seus engenheiros, dos seus administradores e dos seus capitães.

Como exemplos do protectorado colonial, podemos citar os protectorados da França sobre a Tunisia, o Tonkín e o Annam e o protectorado da Inglaterra sobre as Indias. Tem-se mesmo abusado do protectorado como processo de politica colonial, havendo protectorados com occupação e annexação, protectorados estabelecidos por agentes, não do Estado, mas de Companhias, e protectorados constituídos sobre chefes de tribus africanas sem que elles saibam de que se tracta. O protectorado colonial tornou-se assim um expediente pelo qual um Estado se appropriava dum territorio, evitando as complicações duma occupação. O protectorado colonial apparece-nos deste modo sophismado na pratica. Certo é que o artigo 35 da conferencia de Berlim autoriza o estabelecimento do protectorado sem posse effectiva. O Instituto de direito internacional, porem, na sua sessão de 1888 já considerou a effectividade da posse como condição da legitimidade do protectorado colonial.

As formas que apresentam actualmente os protectorados podem reduzir-se a dous typos, segundo Ernest Nys: no primeiro existe um poder central

indigena; no segundo não ha semelhante poder, existem simplesmente clans e tribus. No protectorado do primeiro typo, a auctoridade do Estado protector é mais restricta que no protectorado do segundo typo.

Relativamente ao destino desta forma politica, é convicção radcada nos internacionalistas que ella constitue uma organização transitoria que desaparece pela annexação ou pela independencia. Ou se tracta dum Estado decadente e degenerado e nesse caso o termo do protectorado não se fará esperar com a incorporação pura e simples no Estado protector, ou se tracta de populações vigorosas que fazem no periodo do protectorado a sua educação politica, acabando por tornar necessario o reconhecimento da sua autonomia e independencia.

Esta opinião, porem, não é inteiramente exacta, pois nella encara-se a questão unicamente sob o aspecto do Estado protegido, quando é certo que o Estado protector pode tambem ter interesse na conservação desta forma politica. Os ingleses fornecem exemplos frisantes a este respeito, pois não só se têm recusado a annexar alguns Estados protegidos, mas até têm desannexado alguns territorios para os submeter ao regimen do protectorado. Neste caso, o governo inglês escolhe um membro da familia do principe desthronado, educa-o convenientemente e colloca-o á frente do territorio annexado, que transforma num novo Estado protegido. E' que o governo duma região pode offerecer sob o regimen da incorporação difficuldades que não se encontram no regimen do protectorado. Ha por isso protectorados que têm o caracter de formulas politicas

estáveis, como o protectorado inglês sobre as Índias e o protectorado francês sobre a Tunísia ¹.

24. c) Esferas de influencia. — Outra forma de colonização moderna, que se desinvolveu depois da conferencia de Berlim (1884-85), é a esfera de influencia. A esfera de influencia duma potencia pode definir-se, com Mondaini, o território que lhe é reservado quer para o exercicio actual da propria actividade economica ou colonizadora, quer para uma eventual occupação futura. A esfera de influencia pode ser absoluta, derivando do conjuncto de privilegios concedidos por uma potencia que exerce direitos de soberania sobre o território a que elles se referem, e relativa, assentando sobre um contracto entre duas potencias, nenhuma das quaes poderia com rigor dispor de tal território.

O Extremo Oriente é o campo predilecto da primeira, a Africa e a Oceania da segunda. A primeira forma de esfera de influencia denomina-se absoluta, porque tem valor para todos os Estados, a segunda

¹ Chailley-Bert, *Les protectorats de l'Inde britannique*, nos *Comptes Rendus de l'Institut colonial international de Bruxelles* (sessão de Bruxellas), pag. 366 e seg.; Pillet, *Des droits de la puissance protectrice sur l'administration interieure de l'État protégé*, na *Revue de droit international public*, tom. II, pag. 583 e seg.; Ernest Nys, *Le droit international (les principes, les théories, les faits)* vol. II, pag. 80 e seg.; Pety de Thozée, *Théories de la colonisation au XIX siècle*, pag. 624 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. II, pag. 637 e seg.; Sr. Dr. Alvaro Villela, *Direito internacional* (lições de 1905-1906), pag. 359 e seg.; Reinsch, *Colonial government*, pag. 109.

chama-se relativa, porque só tem valor para os Estados que intervieram na sua constituição.

A esfera da influencia absoluta não é a occupação do território nem effectiva nem ficticia, visto elle continuar sob a soberania do seu legítimo possuidor, que ali exerce os direitos e actos inherentes a tal soberania: a sua essencia consiste no exercicio de determinados direitos e privilegios por parte da Potencia a que foram concedidos com exclusão das outras. A esfera da influencia absoluta tambem se denomina esfera de interesse, visto comprehender certas concessões economicas, como a exploração de minas e a construcção de caminhos de ferro, feitas numa determinada região a um Estado com a exclusão dos outros.

A esfera de interesse tem assim um caracter economico, pois representa uma especie de monopolios regionaes, estabelecidos em beneficio dos Estados de civilização europêa e do Japão. Ha uma certa area em que se concede a um Estado a exploração dos recursos commerciaes e industriaes com exclusão dos outros. O primeiro exemplo de esfera de interesse encontra-se no tractado secreto sino-russo de outubro de 1895, em que a China concedeu à Russia o direito de atravessar a Mandechuria com a linha ferrea transiberiana.

O systema das esferas de influencia absoluta ou de esferas de interesse é perfeitamente legitimo sob o ponto de vista internacional, porquanto assim como se não pode negar a um Estado o direito de alienar uma parte do seu território, assim tambem se lhe não pode negar o direito de declarar uma parte delle campo proprio para o desinvolvimento

da actividade economica e politica duma nação com exclusão das outras.

Mas, se sob o ponto de vista internacional não se podem atacar as espheras de interesse, o mesmo já se não pode dizer sob o ponto de vista economico. Effectivamente, é grave o debate sobre se na politica oriental se deve preferir o systema da esphera de influencia ou o systema da porta aberta, *open door*. Tracta-se nada menos nada mais do que de saber se o commercio, a industria e o capital dos maiores Estados civilizados se devem exercer em todo o Extremo Oriente, ou se devem ser excluidos, em proveito dum só Estado, dos territorios que constituem a esphera de influencia deste.

E, deste modo, a esphera de interesse representa, sob um nome novo e uma forma diversa, uma cousa muito velha — o monopolio colonial. A colonização apparece-nos sempre mais ou menos profundamente dominada pelo espirito commercial exclusivista que se encontra na esphera de influencia.

Na politica internacional ha duas correntes: uma favoravel á politica da esphera de influencia, sustentada pela França e pela Russia, a outra favoravel á politica da porta aberta, sustentada pelos Estados Unidos, pela Inglaterra e pelo Japão. Até á guerra sino-japoneza prevaleceu a politica da porta aberta. Mas, tendo o conflicto entre os dous povos da raça amarella demonstrado a fraqueza senil da China e a probabilidade dum eventual desmembramento desta nação, o systema das portas abertas, pelo qual todas as potencias deviam aproveitar egualmente das facilidades commerciaes obtidas por uma dellas, foi supplantado por o das espheras de influencia, pelas

quas as potencias se propõem obter o monopolio de concessões em certas regiões, como o primeiro passo para a occupação das mesmas.

A questão do Extremo-Oriente comporta unicamente duas soluções: ou sustentar a integridade territorial da China, mas abrindo-a em todas as suas partes ao commercio, á industria e á actividade economica de todos os povos — politica de *porta aberta*; ou respeitar na apparencia a integridade territorial da China e preparar na realidade o seu desmembramento, reservando ás nações interessadas a exploração economica de certas partes, como meio duma futura occupação effectiva — politica da *esphera de influencia*. A primeira solução convem á Inglaterra, que, tendo a preeminencia fabril, lucra com a livre concorrência, a segunda solução convem á Russia, que, sendo um país pobre de industrias e de capitales, tem de recorrer aos monopolios para assegurar a sua expansão economica.

A esphera de influencia relativa ou propriamente dicta não deriva do direito de soberania sobre um territorio e tem por fim immediato a occupação. Nada tem que ver com o protectorado, que supõe a existencia de dous Estados, dando um a protecção e recebendo-a o outro. No territorio declarado esphera de influencia de uma dada nação, esta pode proceder por meio de protectorados sobre os chefes indigenas, de modo a obter o dominio sobre elles, não alterando isto, por forma alguma, a natureza juridica da esphera da influencia. A esphera de influencia relativa é simplesmente um compromisso tomado por dous ou mais Estados, em virtude do qual elles se abstêm de intervir no interior de certos

territórios que, relativamente ás partes contractantes, são reservados á acção do outro.

Representa, como diz Mondaini, a prohibição reciproca de as duas partes contractantes poderem fazer aquisições territoriaes uma na esphera da outra, de concluir tractados, de acceitar direitos de soberania ou de protectorado e de estorvar ou contestar a influencia da outra. Na esphera de influencia relativa falta a posse efectiva, pois do contrario tractar-se-hia dum verdadeiro dominio colonial, que não precisaria dum artificio para ser justificado. Esta forma da esphera de influencia vem assim a ser uma occupação ideal.

Tambem se designa este instituto *hinterland*, pelo qual se fixa, por um accordo internacional, uma linha topographica para aquem da qual cada Estado tem o direito de occupação ou de estabelecimento de protectorados com exclusão do outro contractante. A esphera de influencia é para cada Estado o seu *hinterland* ou territorio situado atrás da linha convencional. Ha, porem, uma differença entre o *hinterland* e a esphera de influencia, visto esta não implicar necessariamente uma posse da costa, de que o *hinterland* venha a ser o prolongamento até ao limite dos territorios do outro Estado ou do *hinterland* que lhe foi reconhecido no tractado.

Para evitar conflictos, a diplomacia contemporanea imaginou dous processos: o de declarar neutros certos territorios, isto é, não susceptiveis de occupação; o de fixar a area de expansão de cada Estado. Este ultimo processo é o do *hinterland* ou das espheras de influencia, que envolve para cada Estado o direito de occupar territorios *nullius*, ou de esta-

belecer protectorados, dentro de certos limites, sem que para isso se torne necessario qualquer acto de posse efectiva.

O systema generalizou-se depois da conferencia de Berlim, precisamente porque elle permite illudir o principio ahi consagrado da effectividade da posse como base da occupação, visto os Estados não precisarem de provar nas suas mutuas relações a posse efectiva na esphera reservada á influencia do outro. E' certo que os tractados do *hinterland* unicamente obrigam os Estados signatarios, podendo por isso os outros Estados exercer a sua acção civilizadora quando não haja a occupação efectiva. Mas, como este systema tem recebido uma larga applicação, estando a Africa dividida em diversas zonas pertencentes a differentes paises, facil é de vêr que a resistencia collectiva dos Estados interessados não se faria esperar contra aquelle que não o quizesse reconhecer.

A conferencia de Berlim, porem, offerece um meio de evitar estas complicações. A posse efectiva com a notificação ás potencias unicamente é exigida para as occupações, sendo sufficiente para os protectorados a simples notificação. Basta transformar uma esphera de influencia num protectorado colonial para neutralizar as pretensões dos outros Estados. E isto é tanto mais facil, que se tem considerado sufficiente para a constituição do protectorado colonial a simples declaração unilateral por parte da potencia interessada. Ha convenções até, como a anglo-francêsa de 10 de agosto de 1889, onde se usam indifferentelemente as expressões *esphera de influencia* e *protectorado*.

O systema das espheras de influencia encontra o seu fundamento historico nas condições actuaes da colonização. Subtrahida á acção dos Estados colonizadores a America, que se governa por si, occupada a Oceania e uma boa parte da Asia, a Africa constituia, ainda na ultima metade do seculo xix, o unico continente habitado por populações barbaras, que poderia offerecer um largo campo ás ambições européas.

Mas a Africa, pela sua configuração geographica, pela insalubridade do seu clima, pela ferocia dos seus povos e pela crueldade dos seus chefes, não se prestava a uma occupação effectiva rapida e a uma verdadeira colonização. Só com o tempo, com o avançar lento da civilização da costa para o interior, impulsionada por exploradores, commerciantes, missionarios, estradas, caminhos de ferro e linhas telegraphicas, é que isto se poderia obter. Havia, porem, o perigo de se ser precedido por outros Estados em territorios vastos e productivos, e em países dum grande valor politico e economico, como meio de união entre colonias isoladas e longinquas, situadas em dous diversos oceanos. E este perigo, que ameaçava a occupação gradual, era tanto mais para temer, quanto era certo que as potencias colonias mostravam ambições insaciaveis, procurando, por todos os modos, augmentar os seus dominios.

Por outro lado, o capital pode explorar territorios enormes sem haver a occupação effectiva. Uma linha do Cairo ao Cabo bastaria para permittir á nação construtora aproveitar uma boa parte da Africa. A divisão do imperio chinês em espheras de influencia, sem o dominio politico, asseguraria

aos respectivos países um campo admiravel para o emprego dos seus capitaes. Finalmente, na Africa é possivel um desmembramento, em virtude do grão atrazado da civilização e da innumeravel divisão dos povos que a habitam, embora não possa ser senão ideal, em virtude do real ser impedido pelas difficuldades do ambiente. Nada, por isso, mais natural do que proceder a tal desmembramento ideal por parte dos Estados mais poderosos, antes que a occupação effectiva dos rivaes o tornasse impossivel. E este desmembramento ideal do continente africano, em beneficio dos povos que nelle se encontram interessados, em prejuizo dos que no futuro ahi quizessem exercer a actividade economica, era tanto mais facil, que a sociedade internacional se encontrava dominada por uma oligarchia de Estados, que dispunham a seu talante das terras e dos mares, opprimindo sem piedade os mais fracos.

De modo que a natureza do continente africano, as necessidades de expansão colonial, o estado politico e social da Europa, no ultimo quartel do seculo xix, é que concorreram efficazmente para o desinvolvimento do systema das espheras de influencia. Não faltam na historia alguns precedentes das espheras de influencia, como a demarcação feita por Alexandre VI entre portuguezes e hespanhoes de duas vastissimas espheras para a expansão destes dous povos. Este processo de politica colonial, porem, unicamente foi arvorado em systema, obtendo foros de instituição juridica, depois da conferencia de Berlim.

São muitos os tractados que as nações colonias, como a Inglaterra, França, Alemanha, Italia, Russia,

têm concluído para regular as suas esferas de influencia. Entre nós, ha o de Portugal com a França de 12 de maio de 1886, com a Alemanha de 30 de dezembro do mesmo anno, e com a Inglaterra de 11 de junho de 1891.

No tractado de 12 de maio de 1886 com a França (Carta Regia de 25 de agosto de 1887), o governo da republica franceza reconhece a Portugal o direito de exercer a sua influencia soberana e civilizadora nos territorios que separam as possessões portuguezas de Angola e de Moçambique, sob a reserva dos direitos anteriormente adquiridos por outras potencias, e obriga-se por sua parte a abster-se alli de qualquer occupação. Portugal reconhece o protectorado da França sobre os territorios de Futa-Djallon, tal como este protectorado foi estabelecido pelos tractados feitos no anno de 1881 entre o governo da republica franceza e os almanys do Futa-Djallon. Por sua parte, o governo francez ainda se obriga a não procurar exercer a sua influencia dentro dos limites da Guiné portuguesa, comprometendo-se, alem disso, a não modificar o tractamento concedido, desde antigos tempos, aos subditos portuguezes pelos almanys do Futa-Djallon.

No tractado de Portugal com a Alemanha de 30 de dezembro de 1886 (Carta Regia de 14 de julho de 1887), a Alemanha reconhece a Portugal o direito de exercer a sua influencia soberana e civilizadora nos territorios que separam as possessões portuguezas de Angola e Moçambique, sem prejuizo dos direitos que ali possam ter adquirido até agora outras potencias, e obriga-se, em harmonia com este reconhecimento, a não fazer naquelles territorios

adquisições de dominio, a não acceitar nelles protectorados, e, finalmente, a não pôr ahi quaesquer obstaculos á extensão da influencia portuguesa. Pelo seu lado, Portugal tomou sobre si identicas obrigações no que respeita aos territorios que ficaram pertencendo á esfera de acção da Alemanha.

No tractado com a Inglaterra de 11 de junho de 1891 (Carta Regia de 27 de junho de 1891) limita-se a esfera de influencia portuguesa ao sul do Zambeze, ao sul de Lourenço Marques e na Afrira central, e reconhece-se a esfera de influencia inglesa, accordando as duas potencias em não fazer adquisições, celebrar tractados, acceitar direitos soberanos ou protectorados na esfera da outra. Nem companhias, nem particulares, dependentes das duas potencias, poderão exercer direitos soberanos na esfera reconhecida á outra, a não ser que tenham para isso o consentimento desta. Foi, por este tractado, que se estabeleceu a separação entre as nossas colonias occidentaes e orientaes, que deste modo ficaram privadas do futuro que naturalmente poderiam ter.

O argumento principal que se apresenta contra o processo da esfera de influencia, é de que elle conserva a pratica da occupação ficticia, emquanto determina antecipadamente os territorios que se podem transformar em protectorado ou em colonia propriamente dicta. Tem, porem, a vantagem preciosa de fazer desaparecer as occasiões de conflictos e até de guerra, estabelecendo o limite até onde podem ir os esforços da expansão e de colonização. A esfera de influencia quebra o rigor dos principios do direito internacional relativamente

á legitimidade da occupação, sophismando a effectividade da posse, do mesmo modo que o protectorado dispensa a condição dum territorio *nullius* e a esphera de interesse constitue um meio indirecto de annexação de territorios submittidos a uma soberania regularmente organizada ¹.

25. d) *Settlements*. — Os *settlements* são zonas de territorio concedidas pelo governo chinês a alguns Estados, para que os subditos estrangeiros possam ali viver e ser governados sob a protecção das proprias leis, e nas quaes vigora em toda a sua plenitude o regimen da extraterritorialidade. Os *settlements* são, pelas applicações juridicas e economicas, outras tantas colonias, que, com a ingerencia maior ou menor do governo do pais, têm uma vida administrativa propria, livre do arbitrio dos funcionarios chineses e inteiramente independente de qualquer direito da soberania local.

O apparecimento dos *settlements* coordena-se com as condições sociaes e politicas do Extremo-Oriente. Antes do tractado de Nanking com a Inglaterra de 1843, o territorio chinês encontrava-se quasi inteiramente

ramente fechado aos estrangeiros. Só podiamahi residir duas categorias de estrangeiros, os missionarios, mediante uma permissão individual, e os commerciantes nos portos em que o arbitrio dos mandarins lhes fosse favoravel, com excepção de Cantão, onde eram legalmente admittidos, embora com certas restricções, como a de residir em feitorias estabelecidas na margem esquerda do rio das Perolas e a de unicamente poderem negociar com os nacionaes a quem o Imperador concedia o privilegio de commerciar com os europeus.

O tractado de Nanking, seguido depois por outros tractados, celebrados com diversos paizes europeus, aboliu esse systema commercial, fundado, relativamente aos chineses, sobre o monopolio de poucos, e, relativamente aos estrangeiros, sobre a prohibição de contractos directos com os indigenas vendedores ou compradores. Os europeus foram admittidos, a partir desta epocha, embora só nos portos abertos ao commercio estrangeiro, a desinvolver, sem a intervenção obrigatoria de intermediarios determinados, as suas relações commerciaes com os chineses. Assim vinha a ser restituída aos estrangeiros nos portos chineses a liberdade de transacções de que careciam.

Alem da liberdade de transacções, foi tambem reconhecido aos estrangeiros, nos novos tractados, o direito de se estabelecerem no pais sem limite de tempo, podendo ahi residir com as suas familias sob a protecção dos consules. Os menos recentes dos tractados com a China não fallam de concessões especiaes de terrenos destinados á residencia dos europeus, visto providenciarem somente a respeito

¹ Gennaro Mondaini, *La sfera d'influenza nella storia e nel diritto*, na *Rivista di diritto internazionale e di legislazione comparata* de 1902, pag. 352 e seg.; Despagnet, *Les occupations de territoire et le procédé de l'Hinterland*, na *Revue internationale de droit international public* de 1894, pag. 403 e seg.; Ernest Nys, *Le droit international* (*Les principes, les théories, les faits*), tom. II, pag. 98 e seg.; Sr. Dr. Alvaro Villela, *Direito internacional* (lições de 1905-1906), pag. 363 e seg.; Paul Reinsch, *Colonial government*, pag. 103 e seg.

dos direitos individuaes dos estrangeiros, aos quaes era reconhecida a faculdade de residir com as suas familias e de arrendar ou edificar habitações e armazens, sem se determinar que taes edificações deviam occupar uma determinada zona de territorio para isso destinada.

Mas espontaneamente e sem que os governos europeus providenciassem a respeito deste assumpto, os estrangeiros começaram a agrupar-se em localidades adjacentes ás cidades abertas ao commercio. A residencia fora das cidades correspondia para os estrangeiros a uma necessidade, em virtude da hostilidade dos elementos indigenas, sendo o agrupamento aconselhado pelas razões mais evidentes da defêsa.

A principio não se fallava nos tractados da concessão de areas particulares aos estrangeiros no territorio dos portos abertos ao commercio. A tendencia, porem, dos estrangeiros para se agruparem e a sua preferencia pelas zonas que lhes eram destinadas, de commun accordo, pelas respectivas auctoridades em taes portos, fizeram considerar estas concessões como a consequencia necessaria da abertura dum porto ou duma cidade chinesa ao commercio.

Taes concessões, porem, exigiam uma organização administrativa especial, correspondente ás necessidades da sua existencia e desinvolvimento. Esta organização, porem, não podia depender, como acontece nos Estados de civilização europêa, da vontade ou da tutela das auctoridades territoriaes, em virtude dos privilegios e immunities pessoases dos diversos estrangeiros europeus residentes na

China e da immunidadade local reconhecida ás suas habitações e aos seus navios, sendo estas condições sufficientes para attribuir a cada grupo de estrangeiros, residente numa area distincta, uma vida administrativa propria.

Das immunities pessoases e locaes resultava a possibilidade de uma vida administrativa local autonoma, independente da do pais onde taes estrangeiros se encontravam, submettida á fiscalização e á supremacia, não das auctoridades territoriaes, mas das auctoridades diplomaticas e consulares dos Estados a que pertenciam taes estrangeiros. Assim appareceram então perfeitamente caracterizados os *settlements*.

A propriedade dos terrenos dos *settlements* é das nações a quem estes foram concedidos. Effectivamente, o governo chinês, para salvar as apparencias, declara dar de arrendamento esses terrenos ás potencias; mas, como a duração do arrendamento é illimitada, facil é de ver que não pode haver duvida alguma a respeito do direito dos occupantes, que é um direito de propriedade absoluta. Taes concessões, porem, não envolvem por parte da China o abandono dos seus direitos de soberania sobre os territorios transformados em *settlements*.

É, por isso, que o imposto predial recebido dos proprietarios de terrenos pelas auctoridades europeas tem de ser entregue ao governo chinês.

A concessão encontra-se collocada sob a auctoridade administrativa da potencia a quem foi feita e constitue uma entidade juridica. Em certas concessões recentes e não ainda inteiramente organizadas, o consul assume directamente a administração. A maior parte das vezes, as concessões são dotadas

dum conselho municipal eleito pelo corpo eleitoral da concessão. Este conselho municipal gere os interesses da concessão, promulga regulamentos sobre os diferentes assumptos administrativos, cobra impostos, executa trabalhos publicos, exerce a policia, funcionando, deste modo, como a municipalidade duma cidade europêa. Os chinêses podem habitar no territorio das concessões, mas têm de observar os seus regulamentos e não podem tornar-se proprietarios de nenhum immovel.

Na maior parte dos portos, porem, os chinêses, desejando gosar da segurança e querendo escapar ás exacções das autoridades chinêsas, vêm habitar em massa os territorios das concessões. Possuem por intermedio de individuos estrangeiros uma grande parte dos immoveis, contribuindo assim largamente para a animação e a prosperidade destas pequenas communes europêas.

São numerosos os *settlements* que ha no Oriente, sendo notaveis entre outros os de Shanghai, Tien-tsin, Chemulpo e Hankow. Ha *settlements* particulares, destinados aos cidadãos duma certa nacionalidade, e *settlements* geraes, destinados aos estrangeiros sem distincção de nacionalidade. Neste caso, a tutela da vida administrativa pertence a todas as autoridades diplomaticas e consulares. Os *settlements*, alem de serem, pela sua constituição autonoma, um fecundo centro de industria e de trafico, constituem um esplendido meio da diffusão da civilização.

O *settlement* é considerado por alguns escriptores, e nomeadamente por Augusto Ferraro, como a forma mais perfeita da colonização. Derivando do accordo de dous Estados, evita os damnos da conquista e

dispensa as despesas da conservação dum exercito colonial, sendo constituido por um povo que se torna hospede de outro, elimina o odio dos vizinhos, e, permittindo a acção da civilização, reconhece que não pode dar-se uma transformação rapida dos sentimentos, das aptidões e dos costumes duma sociedade. E, se um *settlement*, pela sua limitada extensão, não pode constituir por si só uma grande colonia de povoação, tambem não deve haver duvida alguma de que elle pode concorrer, com outros situados em logares diferentes, para formar um centro vastissimo em que a população dum país se pode estabelecer facilmente.

Os *settlements* correspondem a uma das correntes que no seculo xix seguiu a expansão da civilização europêa, para satisfazer uma necessidade de emigração cada vez mais accentuada. Esta corrente encontrou na Asia uma raça rival, que até agora se tem considerado como inferior, e onde não tem podido penetrar a civilização europêa senão gradualmente e á custa de esforços pertinazes. Os *settlements* constituem garantias que essa corrente conquistou para assegurar o triumpho destes esforços ¹.

26. Classificação administrativa: a) Colonias civis. — Sob o ponto de vista administrativo, ha as colonias

¹ Catellani, *Formazione di gruppi municipali internazionali nell'Estremo Oriente contemporaneo*, na *Rivista italiana di sociologia*, vol. vi, pag. 327 e seg.; P. Pic, *De la condition juridique des étrangers en Chine*, no *Journal de droit international privé*, vol. 32, pag. 830 e seg.; Augusto Ferraro, *Una nuova forma di colonizzazione*, pag. 11 e seg.

civis, que têm uma organização própria para conseguir o fim geral da colonização, e ha outras colonias, como as penaes e militares, que apresentam uma organização em que este fim occupa um logar secundario.

As colonias civis são as que permitem desempenhar á mãe-patria uma acção efficaz na diffusão da civilização. E' por isso que as questões geraes da colonização se referem ás colonias civis. A colonização penal e a colonização militar têm na administração colonial uma funcção accessoria.

As colonias civis são as que têm maior importancia para a expansão economica e social da mãe-patria. As outras colonias correspondem simplesmente a necessidades de preponderancia politica ou de correcção social.

A organização das colonias militares e das colonias penaes levanta problemas muito diversos daquelles que suscitam as colonias civis.

27. b) Colonias penaes. — As colonias penaes são aquellas para onde são enviadas certas categorias de malfetores da metropole. A colonização penal, como meio de um Estado se desembaraçar dos seus grandes criminosos, teve um fervoroso acolhimento no passado.

A' primeira vista parece resolver o problema penal, enquanto elimina do meio metropolitano os elementos perigosos, levando-os para sociedades novas menos rigoristas, onde elles mais facilmente podem viver, dando ao mesmo tempo uma contribuição preciosa para o desenvolvimento das colonias.

onde a abundancia da mão de obra é sempre bem recebida.

A colonização penal não oferece nem os perigos do isolamento prolongado no regimen cellular, nem os inconvenientes da promiscuidade no regimen commum, nem as difficuldades da fiscalização da policia em paises excessivamente povoados. Ao trabalho das prisões, que apresenta obstaculos continuos, oppõe o trabalho de transformação dum pais inculto numa civilização prospera, de modo a constituir mais tarde para a mãe-patria uma fonte de riqueza.

A pratica, porem, veio dar um solemne desmentido ás affirmações daquelles que preconizavam as vantagens da colonização penal, mostrando assim que a questão é muito mais complexa do que se suppunha. Sob o ponto de vista penal, a colonização penal mostrou-se insufficiente. Se a colonia é insalubre, a morte, a doença, a anemia e o esgotamento não se fazem esperar e tornam impossivel todo o trabalho regular e serio, tanto mais que não ha meio de, em taes condições, recrutar pessoal de fiscalização competente. Se, pelo contrario, o clima é salubre, o solo fertil, o trabalho facil e abundante, a transportação para uma região tão favorecida não é um castigo, mas um privilegio, appetecido mesmo pelas pessoas honestas. Neste caso deve-se reservar a colonia não para a escoria da população da mãe-patria, mas para a sua elite.

Sob o ponto de vista colonial, a colonização penal tambem não deu melhores resultados. A colonização exige energia, trabalho, paciencia e sobriedade, e estas qualidades não são as que abundam nos

criminosos. A colonização penal fica, além disso, muito cara e é prejudicial às próprias colonias, enquanto desvia dellas a emigração livre, que não se resigna facilmente a viver numa atmosphera viciada pelo crime e pela corrupção.

Mas mais tarde teremos occasião de voltar a este assumpto ¹.

28. c) Colonias militares. — As colonias militares tomam-se em differentes sentidos. Uma vez, consideram-se como colonias militares simples posições maritimas estrategicas, constituídas por portos, geralmente fortificados, onde os navios da mãe-patria se podem refugiar no caso de guerra, a fim de reparar avarias, metter carvão e receber munições e mantimentos. Taes são Gibraltar, Malta, Santa Helena, Aden, etc.

A denominação de colonia dada a estes estabelecimentos é abusiva, pois elles nada têm com a função da colonização. A sua importancia é tanto maior, quanto mais vantajosa é a sua situação strategica. E' o que acontece com Gibraltar e Aden, que dominam a passagem dum estreito e a entrada dum mar.

Outras vezes, designam-se como colonias militares as possessões de que os europeus se apoderaram pela conquista e onde unicamente se podem manter

¹ Henri Cor, *Contribution à l'étude des questions coloniales*, pag. 13 a seg.; Prins, *Science pénale et droit positif*, pag. 427 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 20 e seg.

por meio da força militar. E' o que acontece com a Algeria, onde as numerosas revoltas dos arabes desde 1830 mostram claramente que a França unicamente pode conservar esta possessão à custa das armas.

Finalmente, outras vezes, denominam-se colonias militares grupos de soldados cultivadores organizados por um Estado, quer para defender as suas fronteiras e impedir as incursões do inimigo, quer para assegurar o seu dominio num pais novamente conquistado e preparar a assimilação dos habitantes. A Austria applicou o systema das colonias militares como meio de defesa das suas fronteiras contra a invasão dos turcos. Essa defesa era confiada a soldados a que se concediam terras para cultivar. A Russia tambem emprega o systema das colonias militares na Asia Central, como meio de assimilar as populações desta região.

A colonização militar não é nova, pois já os romanos a usaram com grande successo. Vauban tece-lhe rasgados elogios. E ainda hoje ha muitos escriptores que a defendem, como veremos a seu tempo ¹.

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 20; Pety de Thozée, *Théories de la colonisation au siècle XIX*, pag. 624.

CAPITULO III

Conceito da administração colonial

SUMARIO :

- 29. Character scientifico do estudo da colonização.
- 30. O estudo da colonização absorvido pela economia.
- 31. O estudo da colonização como objecto duma sciencia especial.
- 32. Divisão da sciencia colonial.
- 33. Objecto da administração colonial.
- 34. Politica colonial, economia colonial, sociologia colonial, direito colonial, legislação colonial.
- 35. Divisão da administração colonial.

29. Character scientifico do estudo da colonização. — O estudo da colonização tem um character scientifico. Por muito tempo se julgou que a colonização não tinha nada de scientifico, sendo um phenomeno puramente casual e arbitrario. O acaso e a ambição presidiam á escolha das colonias; o empirismo e a rotina inspiravam a sua administração; a paixão fazia o resto.

A historia não tardou a demonstrar a existencia nesta materia de certas normas reguladoras, de que os Estados não se podem afastar sem prejudicar o futuro das emprêsas coloniaes. A economia, verificando no phenomeno da colonização elementos

economicos, tentou estabelecer a sua theoria, determinando, segundo a natureza das colonias, os meios proprios para favorecer o desenvolvimento destas sociedades novas e as relações entre ellas e a metropole na esphera dos interesses materiaes. A geographia, a anthropologia e a ethnologia vieram, com os seus ensinamentos, enriquecer a colonização, com novos principios, mostrando o que ha a esperar do clima e das populações indigenas das colonias. Ficou então esclarecido o valor que podem ter para a mãe-patria as colonias tropicaes. O europeu não se pode acclimatar nestas regiões, resistindo simplesmente mais ou menos tempo ás influencias deleterias do meio ambiente, mas não podendo realizar nenhum trabalho manual continuo. O europeu, vivendo com um certo conforto e observando os preceitos da hygiene, pode nestas regiões exercer simplesmente funções de direcção e fiscalização, quer nas empresas particulares, quer nas administrações publicas.

E assim o que parecia dependente do arbitrio e da força dos Estados apresentou-se como tendo uma natureza scientifica. A theoria da colonização não tem, é claro, a feição duma sciencia pura, cujas leis offereçam um caracter permanente e geral. E' evidente que ha nella, diz Arthur Girault, regras variaveis, segundo as circumstancias, com o temperamento physico e moral do povo colonizador, com o fim por elle proseguido, com a situação geographica da colonia, as produções do seu solo e o grão de cultura dos indigenas. Mas constitue incontestavelmente uma sciencia applicada, ou, se se

preferir, uma theoria da arte assaz analoga á pedagogia, por exemplo ¹.

30. O estudo da colonização absorvido pela economia.

— Os escriptores que primeiramente começaram a estudar scientificamente o phenomeno da colonização foram os economistas. Via-se na colonização unicamente o seu lado material correspondente a um novo elemento de riqueza e prosperidade da metropole. Dentro em breve reconheceu-se que a colonização é um phenomeno muito complexo, participando não só do phenomeno economico, mas dos outros phenomenos sociaes.

Os proprios economistas verificaram isto. Assim, Cauwès nota que é impossivel fazer abstracção dos interesses politicos e nacionaes compromettidos na obra colonial; quasi sempre e quasi por toda a parte ella é indivisivel nas suas causas e principalmente na sua realização. Supponhamos que se tracta da fundação duma colonia destinada a ser povoada por emigrantes cultivadores. Á primeira vista parece facil não considerar senão o aspecto economico da empresa. E' uma illusão: se o pais está habitado por uma raça indigena, e raras vezes o solo está por occupar, a colonização põe em contacto os colonos e os indigenas. Segundo as aptidões destes, o seu numero, a importancia da immigração, o grão de pacificação, o poder colonizador deverá optar entre a politica de repulsão e de isolamento e

¹ Bordier, *La colonisation scientifique*, pag. xiii e seg.; Silvestre, *Matières coloniales*, no *Troisième congrès de l'enseignement supérieur* (1900), pag. 174 e seg.

a politica bem superior da tutela e da assimilação progressiva, entre o regimen do governo militar e o da administração civil. Eis questões de ordem politica que se encontram inseparavelmente ligadas ás da constituição economica das colonias.

E, se nós reflectirmos bem sobre este assumpto, facil nos é concluir que não ha nenhum phenomeno social de que não participe a colonização. Effectivamente, as colonias são sociedades novas que precisam duma organização economica, familiar, intellectual, moral, juridica e politica, e por isso a colonização não pode deixar de abranger todos estes aspectos da vida social. Como é que um povo civilizado poderia exercer a sua acção sobre um pais de civilização inferior, no sentido de o transformar progressivamente, desde o momento em que não comprehendesse nessa acção todas as condições de existencia e de desinvolvimentq social ¹?

31. O estudo da colonização como objecto duma sciencia especial. — Hoje não se pôde, por isso, de modo algum fazer da colonização um simples capitulo da economia. Os economistas, desde Adam Smith até Leroy-Beaulieu, contribuíram poderosamente para o estudo scientifico deste phenomeno, mas encararam-no sob o aspecto simplesmente economico, quando elle integra elementos de todos os outros phenomenos sociaes.

Dahi a idéa de formar da colonização uma sciencia distincta. Esta idéa foi apresentada primeiramente

¹ Cauwès, *Cours d'économie politique*, tom. II, pag. 77 e seg.

por Jules Duval no prefacio do seu livro intitulado *Les colonies et la politique coloniale de la France*, um dos melhores que se tem escripto sobre esta materia naquella pais. Depois de ter demonstrado o erro da orientação que vê na colonização um simples capitulo da sciencia economica, ajunctava: é uma parte da sciencia a refazer ou antes a destacar para ser erigida em sciencia especial, a sciencia da colonização, que tem o seu objecto preciso, delimitado, bem distincto de qualquer outro, e que explora com instrumentos fornecidos por outras sciencias, mas formando nas suas mãos um conjunto que não pertence senão a ella.

Esta idéa tende a predominar, como o demonstra claramente o desinvolvimento que o ensino colonial vae adquirindo nos differentes Estados. No terceiro congresso do ensino superior de 1900, em que se debateu largamente o problema da introduccção das materias coloniaes no ensino das Universidades, M. Silvestre insistiu na necessidade de comprehender a colonização no numero das sciencias, embora por emquanto fosse uma sciencia em formação, em que sómente os principios e a historia podem ser estabelecidos e em que os methodos são ainda vagos. Nem a esta disciplina falta um alto corpo scientifico, tendo por missão o seu desinvolvimento, como o *Institut colonial International*, com sede em Bruxellas, fundado em 1894, para o estudo e systematização das questões coloniaes ¹.

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. I, pag. 5 e seg.; Silvestre, *Matières coloniales*, no *Troisième congrès international de l'enseignement supérieur* (1900), pag. 175 e seg.

32. *Divisão da sciencia colonial.* — O phenomeno da colonização pode estudar-se sob quatro aspectos: do meio physico em que se verifica; das populações a que se applica; da acção do Estado a que dá lugar; e da evolução por que tem passado. Dahi quatro disciplinas colonias: a geographia colonial; a ethnologia colonial; a administração colonial; e a historia colonial.

A geographia colonial scientificamente entendida não é um fastidioso rosario de nomes de rios, montanhas, cabos, etc., mas o estudo das relações do homem com o territorio das colonias, baseado na physica, na geologia, na botanica e na zoologia. Não se limita a integrar no seu meio physico as diferentes colonias duma metropole, pois mostra tambem que tudo o que se emprehende contra as indicações formaes da natureza não pode dar resultados e que os phenomenos physicos nos submettem ao seu dominio, quando os deixamos de observar, não havendo peor servidão do que a crença no nosso poder absoluto.

A geographia colonial presta o serviço de dissipar miragens enganadoras e de reduzir ao seu valor formulas falsas. O geographo não se deixa hypnotizar pelos algarismos elevados dos kilometros quadrados do territorio colonial, nem pelo simples aspecto das manchas que têm numa carta geral do nosso planeta as colonias desta ou daquella nação. Preoccupa-se com as condições climatericas destas manchas, com a composição do solo, com o relevo montanhoso, com o regimen das chuvas, com a

densidade da população, emfim com as condições que permittem determinar o valor economico e social das colonias.

Nada se pode fazer de duradouro sem o auxilio da natureza. As transformações efficazes são unicamente as que attendem ás condições geographicas e não as que derivam de medidas facticias e arbitrias.

A ethnologia colonial estuda as populações indigenas, as suas condições de vida, os seus costumes, as suas instituições, a sua civilização. Tem uma grande importancia, pois muitos insuccessos colonias são devidos precisamente á ignorancia e desprezo dos costumes, dos sentimentos, das crenças e das instituições indigenas.

Foram os allemães os primeiros escriptores que se preoccuparam com o estudo da ethnologia colonial. A ethnologia colonial não deve attender unicamente ás instituições juridicas dos indigenas, mas deve abranger o conjunto dos costumes, crenças e civilização das populações indigenas, pois só assim se poderá obter um conhecimento exacto e completo destas populações.

A historia colonial mostra como a humanidade tem resolvido os problemas que suscita a colonização. A humanidade já coloniza ha seculos e por isso a experiencia do passado pode dar indicações uteis relativamente á exploração dos recursos naturaes do solo, ao tractamento dos indigenas e á organização administrativa das colonias ¹.

¹ Henri Froidevaux, *L'enseignement colonial général*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut Colonial International* tenue à Londres (1903), pag. 466 e seg.; Marcel Dubois, *La*

33. Objecto da administração colonial. — A administração colonial é a acção que o Estado desinvolva na colonização. O conjunto methodico de principios e theorias relativos a esta acção constitue a sciencia da administração colonial.

Deste modo tomamos aqui a expressão *administração* num sentido muito amplo, determinado pela noção da actividade do Estado. Se tomassemos a expressão *administração* no sentido rigoroso, teriamos de eliminar do quadro desta disciplina muitas materias, como todas as relativas ao poder legislativo e ao poder judicial e as que traduzissem direcção superior governativa do poder executivo. Ora isto seria evidentemente deixar incompleto o estudo da organização das colonias.

Este parece ser o espirito da reforma dos estudos da Universidade de 24 de dezembro de 1901, porquanto, creando uma só cadeira para o estudo da organização das colonias, não pode deixar de comprehender nessa cadeira todas as questões que essa organização suscite. « O presente decreto, diz o relatorio, cria tambem a cadeira de administração colonial. O desenvolvimento economico das nações modernas fez entrar na esphera das suas preoccupações muitas questões que ha cincoenta annos unicamente interessavam raros especialistas. Estão

méthode de la géographie coloniale, nos *Annales de géographie*, tom. III, pag. 193; Arthur Girault, *Condition des indigènes au point de vue de la législation civile et criminelle et de la distribution de la justice* no *Congrès international de sociologie coloniale* de 1900, tom. I, pag. 50.

neste caso as questões colonias, em virtude do augmento da população, que exige um aproveitamento mais efficaz dos territorios occupados por uma nação, da expansão da industria, que reclama um mercado cada vez mais extenso para a collocação dos seus productos, e da concorrência dos Estados mais importantes, que procuram alargar o seu dominio territorial, empregando ao mesmo tempo todos os meios de o valorizar o mais possível ». De modo que a administração colonial não comprehende somente as questões colonias da administração propriamente dicta, mas todas as questões que a acção do Estado possa levantar na colonização.

Demais, aquelle decreto considera a cadeira de administração colonial na Faculdade de Direito necessaria para a preparação dos funcionarios encarregados da administração das nossas colonias. Ora, intendida a administração colonial no seu sentido rigoroso, os conhecimentos que ella poderia ministrar para a preparação dos funcionarios ultramarinos seriam evidentemente deficientes e limitados.

Deste modo, a administração colonial fica tendo uma latitude que nem mesmo o proprio Stein, apesar dos seus exaggeros, attribue á administração em geral, pois elle não faz entrar no conceito desta a actividade legislativa do Estado ¹.

¹ Vide sobre o conceito de administração o substancioso estudo do Sr. Dr. Guimarães Pedrosa na *Sciencia da administração e direito administrativo*, pag. 125 e seg.

34. Política colonial, economia colonial, sociologia colonial, direito colonial e legislação colonial. — A expressão *administração colonial* não é a mais geralmente empregada para designar a nossa ordem de estudos. Em seu lugar usam-se as expressões *política colonial, economia colonial, sociologia colonial, legislação colonial e direito colonial*. O termo *administração colonial* parece-nos preferível a qualquer destas expressões.

Effectivamente, a *política colonial* occupa-se rigorosamente de determinar a intervenção que o Estado deve ter na colonização. Esta denominação foi empregada à semilhança da de *política economica*, que estuda a ingerencia que o Estado deve ter na ordem das riquezas privadas.

Mas a *política economica* tende, depois dos trabalhos de Mohl e Stein, a constituir-se num corpo de doutrinas independente, sob o nome de *sciencia de administração*, em que a intervenção do Estado não é apreciada unicamente com criterios economicos, mas com criterios deduzidos da moral, do direito, da hygiene e da politica.

A *economia colonial* comprehende um aspecto da organização das colonias. Leva, alem disso, a considerar os estudos coloniaes nm capitulo da economia, em harmonia com a orientação seguida até agora pelos economistas.

A *sociologia colonial* occupa-se do tractamento e educação dos indigenas, segundo a interpretação que é dada a esta expressão no congresso de sociologia colonial de 1900. E' simplesmente um dos campos

em que se tem de desinvolver a acção do Estado na colonização.

A *legislação colonial* parece dar a entender que os estudos coloniaes devem ter um caracter positivo e concreto. Ora, em nenhum ramo do direito se torna necessario insistir mais nos principios, do que no do direito colonial. A legislação colonial tem permanecido até agora quasi inteiramente estranha aos principios. Encontra-se, como diz Arthur Girault, no estado inorganico em que se encontrava o direito civil no seculo v de Roma, quando Cn. Flavius divulgou os archivos pontificios, até ahí cuidadosamente conservados occultos ao publico, e quando Coruncanus ensinou o direito pela primeira vez.

Nem mesmo a expressão *direito colonial* é accetavel, porquanto a actividade que o Estado desinvolve na colonização não é simplesmente juridica ¹.

35. Divisão da administração colonial. — A divisão da administração colonial é que nos deve fornecer o plano do curso que temos de fazer. Evidentemente que na administração colonial, no sentido em que aqui a tomamos, entram a politica colonial, a economia colonial, a administração colonial propriamente, as finanças coloniaes, a organização judiciaria colonial, etc., parecendo por isso logico dividir deste modo o estudo da administração colonial.

Na nossa legislação, porem, está admittida outra divisão. Effectivamente, o programma dos concursos

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. xii e seg.; *Congrès internationale de sociologie coloniale*, tom. 1, pag. xi.

para primeiros e segundos officiaes da Direcção Geral do Ultramar do Decreto de 13 de agosto de 1902 divide a administração colonial em: administração civil e politica; administração financeira e economica; administração judicial; administração ecclesiastica; administração militar; administração de marinha.

Esta divisão da administração colonial parece-nos mais accetivel, porque, alem de comprehender todos os aspectos da acção do Estado na colonização, tem a vantagem de ser um desdobramento da administração colonial em partes e não em disciplinas diversas, como dá a intender a primeira divisão. Isto não fallando na vantagem pratica que um curso orientado deste modo pode ter.

Parte I

Administração civil e politica

CAPITULO I

Regimen politico das colonias

SUMMARY :

36. Importancia da questão.
37. As tres formulas do regimen politico das colonias e o congresso colonial francez de 1890.
38. As tres formulas do regimen politico das colonias e a variedade das colonias.
39. As tres formulas do regimen politico das colonias e os equivocos a que se prestam.
40. Conceito da sujeição.
41. Conceito da autonomia.
42. Definição juridica de colonia autonoma. Theoria de Speyer.
43. Conceito da assimilação.
44. Critica da sujeição.
45. A autonomia nas suas relações com as colonias e com a mãe-patria.
46. Condições da applicação deste regimen.
47. Appreciação da assimilação.
48. Regimen politico das colonias portuguezas.
49. A escolha entre os tres regimens.

36. Importancia da questão. — A questão do regimen politico das colonias domina toda a administração colonial.

Se se procura determinar qual deve ser o legislador colonial, isto é, quem tem de fazer a legislação applicavel ás colonias, surge immediatamente a questão: a legislação colonial deverá ser estabelecida pelo poder metropolitano, procedendo só por si, ou

deverá ser elaborada pelos representantes das colónias, ou deverá admitir simplesmente uma certa participação destas na sua confecção? Eis uma questão que se não pode resolver sem o conhecimento do regimen politico a que devem ficar sujeitas as colónias.

Se se tracta de investigar se a administração colonial deve ser centralizada ou descentralizada, e se por isso os negocios administrativos devem ser resolvidos nas colónias ou na metropole, é aos principios que devem informar as relações entre as colónias e a metropole que se torna necessario recorrer. E' ainda, em face de taes principios, que se tem de estudar a organização da justiça, as liberdades locais e os direitos politicos dos habitantes das colónias, o regimen financeiro, o regimen aduaneiro, e a defesa das colónias.

Os magistrados judiciaes deverão ser recrutados nas colónias ou deverão vir da metropole? Poder-se-ha recorrer para um tribunal metropolitano das decisões tomadas pelos tribunaes coloniaes? Os creoulos devem gosar dos mesmos direitos politicos que os habitantes da mãe-patria? O orçamento colonial e as tarifas aduaneiras devem ser estabelecidas pelo poder metropolitano ou votados por uma assembléa local? O encargo da defesa do territorio pertencerá unicamente á metropole ou as colónias devem participar neste encargo e até que ponto? Nenhuma destas questões se pode resolver sem ter presente o regimen politico a que devem ficar submettidas as colónias ¹.

¹ Arthur Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies* no *Compte rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres* (1903); pag. 374 e seg.

37. As tres formulas do regimen politico das colónias e o congresso colonial francês de 1890. — A respeito do regimen politico das colónias, são possiveis tres concepções, cada uma das quaes se resume numa das tres formulas seguintes: *sujeição, autonomia, assimilação*.

No congresso colonial francês de 1890 não faltou quem se quizesse subtrahir á tyrannia destas formulas. Effectivamente, a maioria deste congresso foi de parecer que as expressões *assimilação* e *autonomia* precisavam de ser banidas do debate, devendo-se considerar simplesmente os factos e pôr de lado as questões de palavras. Se o debate devesse recahir sobre estes termos, não podia dar resultados satisfactorios, porque entre os partidarios da assimilação não havia dous que se intendessem sobre o alcance desta expressão.

Mas é illusorio o procurar subtrahir-se a uma discussão theorica que se impõe, apesar de tudo. Chega-se assim simplesmente a substituir a uma discussão de conjuncto um exame de detalhe. A respeito, porem, de cada questão particular tornar-se-ha necessario sempre remontar aos principios, pois são sempre as mesmas concepções theoricas irreductiveis que se encontram em discussão.

Seria muito commodo, se isso fosse sufficiente, eliminar do debate as palavras para resolver uma difficuldade. O peor é que se não podem eliminar as idéas que ellas representam.

As palavras de autonomia ou de assimilação não são formulas ócas, servindo unicamente para ali-

mentar uma disputa escolástica e esteril. Cada uma dellas resume, pelo contrario, como veremos, uma concepção muito precisa, nítida e rigorosa ¹.

33. As tres formulas do regimen politico das colonias e a variedade das colonias. — As colonias são muito diversas pela sua situação geographica, pela sua extensão, pelo seu clima, pela composição das raças e pelo grão de civilização. Não têm as mesmas aspirações, nem sentem as mesmas necessidades. A politica excellente para uma colonia, pode ser detestavel para outra. Não será desconhecer esta verdade, o admitir uma formula abstracta, suscetivel duma applicação geral?

Este raciocinio, porem, deduz duma idéa justa uma conclusão exagerada. E' evidente que se não pode applicar a todas as colonias o mesmo regimen, visto ellas não terem attingido o mesmo grão de progresso. Umas são sociedades completamente desinvolvidas e em que se pode considerar terminada a obra da colonização; outras são sociedades em pleno trabalho de desinvolvimento; outras ainda se encontram nos seus começos. Evidentemente que ninguem pensa em applicar a uma colonia na infancia as regras complexas que só podem convir a uma sociedade já formada.

Cada colonia desinvolve-se lentamente segundo uma evolução progressiva, devendo ser dotada com

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial (assujettissement, autonomie ou assimilation)*, na *Revue de droit public et de la science politique*, tom. 1, pag. 468 e seg.

instituições em harmonia com os progressos que vae realizando. A questão está, porem, em saber o modo como devem ser organizadas estas instituições, á medida que a sua introdução se torne necessaria. Em que sentido deve a metropole guiar os passos da sociedade nova que ella se encarregou de educar? No sentido da autonomia ou no sentido da assimilação?

Ou uma nação dirija todas as suas colonias no mesmo sentido ou lhes assigne pelo contrario objectivos diferentes, o essencial é que ella saiba o modo como se ha de orientar, sob pena de caminhar ás cegas, mudando de caminho a cada momento e ficando assim sem uma politica colonial definida.

A variedade do imperio colonial pode obrigar um pais a dirigir em sentidos oppostos as colonias collocadas em condições diferentes. E' o que acontece com a Inglaterra, que segue nas colonias de governo responsavel, como no Canada e na Australia, a politica da autonomia, e nas colonias da corôa um systema differente, approximando-se da sujeição.

Mas, antes de escolher um dos tres caminhos que se encontram abertos ás nações coloniaes, torna-se necessario saber onde cada um delles conduz. Dahi a necessidade de apreciar desinvolvidamente os tres regimens politicos das colonias, determinando as consequencias, as vantagens e os inconvenientes de cada um delles ¹.

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial (assujettissement, autonomie ou assimilation)*, na *Revue de droit public et de la science politique*, vol. 1, pag. 470 e seg.

39. As tres formulas do regimen politico das colonias e os equívocos a que se prestam. — Mas as palavras autonomia e assimilação têm sido entendidas do modo mais diverso, e por isso prestam-se a equívocos, não servindo senão para obscurecer a discussão.

Os partidarios de cada theoria, estão longe de se encontrarem de accordo sobre o seu sentido e a sua significação. Uns confundem, como acontece frequentemente em Hespanha, a assimilação com a centralização e a autonomia com a descentralização, procurando conciliar a assimilação politica e a autonomia administrativa. A assimilação é defendida muitas vezes por motivos oppostos e em face de resultados inteiramente differentes. Ha quem considere a assimilação como constituindo a politica a seguir relativamente aos indigenas, quando na verdade se tracta duma questão inteiramente differente. E' a confusão das linguas. Não será melhor desembaraçar a discussão de expressões tão ambíguas?

Não pode haver duvida de que se têm dado as maiores confusões a respeito da significação dos termos — autonomia e assimilação — na administração colonial. Essas confusões provêm, em grande parte, da propria fecundidade dos principios que essas palavras representam. Cada uma destas tres palavras — sujeição, autonomia e assimilação — constitue um programma completo de administração colonial, abrangendo todas as questões politicas e economicas que suscita a legislação das colonias. Ora, nem todos podem conceber as idéas dum modo

synthetico, e por isso abandonam a vista do conjunto para attender a um ou alguns aspectos somente do problema. Emquanto que uns pensam unicamente nos direitos aduaneiros e nas finanças, outros attendem simplesmente ao jury ou aos direitos politicos dos colonos. A mesma palavra desperta assim idéas diversas, conforme as preoccupações ordinarias de cada um.

Depois, onde se pretende vêr unicamente duas politicas coloniaes, ha na realidade tres. Circumscreve-se a discussão á autonomia e á assimilação, considerando como autonomia tudo o que não é assimilação e viceversa. Assim, a Hollanda tem sido considerada como seguindo a politica de autonomia, por não seguir a politica de assimilação. Ora, este pais segue uma terceira politica, cujas consequências são muito diversas das outras duas, politica que foi praticada por todas as nações europeas durante varios seculos, e que se denomina politica de *sujeição*.

Finalmente, se a palavra assimilação tem sido tão mal comprehendida, é porque a politica que ella designa pode levar a resultados praticos differentes, segundo a constituição do pais metropolitano, como adeante demonstraremos.

Em face destas causas, não é difficil de comprehender como seriam inevitaveis as confusões e os equívocos numa epocha em que a administração colonial ainda se encontrava num estado rudimentar. A função da sciencia consiste precisamente em dissipar estes equívocos, em definir o sentido preciso e rigoroso das palavras e em assentar bem os principios. As palavras — sujeição, autonomia e assimilação

lação — são sufficientemente expressivas para poderem ser facilmente comprehendidas. Eliminal-as da administração colonial, seria construir esta sciencia sem idéas geraes ¹.

40. Conceito da sujeição. — A politica de sujeição inspira-se simplesmente no interesse egoista da metropole. Nesta concepção, o Estado que coloniza trabalha unicamente para si proprio. O fim da obra colonial é augmentar a riqueza da nação e a influencia politica do seu governo. Os interesses, as aspirações e as necessidades das colonias são completamente postos de lado.

A colonia, governada em proveito exclusivo da metropole, não conhece senão deveres e quasi nenhuns direitos, e até os filhos da propria metropole não gosam das regalias civis e politicas que são seu apanagio na terra patria.

O interesse egoista, immediato e palpavel, leva até a sacrificar o proprio desingvolvimento da colonização, aconselhado pelo interesse pessoal bem comprehendido da mãe-patria. O país é explorado dum modo depauperante, e a colonização apresenta-se como um negocio que se emprehe por se considerar bom, mas que se deve liquidar se se tornar máo. As phrases, de que as colonias são feitas pela metropole e para a metropole, e de que ellas differem tanto das provincias do reino como o meio differe do fim, resumem todo este systema.

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial (assujétissement, autonomie et assimilation)*, na *Revue de droit public et science politique*, tom. I, pag. 472 e seg.

Este modo de ver dominou na Europe soberanamente, desde a descoberta do Novo Mundo até á Revolução franceza, tornando-se a exploração brutal dos países novos o ideal dos aventureiros, das companhias e dos governos. Os celebres conquistadores hespanhoes eram no dizer dum escriptor verdadeiras aves de rapina. Os capitães ingleses que sob Isabel figuram na colonização são considerados por Thorold Rogers como piratas. E o mesmo se pode dizer dos aventureiros que nas outras nações nos apparecem á frente da obra da colonização.

As companhias soberanas, como a hollandesa das Indias Orientaes, serviam-se do seu monopolio para explorar, do modo mais vantajoso, as colonias. O seu ideal era constituido pelos lucros annuaes e pela distribuição de dividendos. Todos os governos tambem, portuguez, hespanhol, hollandes, francês ou inglês, procuravam com a colonização simplesmente enriquecer o thesouro ou augmentar o poder, e, se disputaram tão encarniçadamente o commercio das Indias e o dominio do Novo Mundo, é porque elles viam nisso uma fonte preciosa de riquezas, cuja posse lhes devia assegurar a supremacia sobre os seus rivaes. A politica da sujeição foi assim praticada por todos os povos e por toda a parte.

A philosophia do seculo xviii, com os seus ideaes generosos, não podia deixar de ser funesta a esta orientação. Era necessario defender as victimas contra os oppressores, expulsar os tyrannos e proclamar a independencia dos povos. Os homens são todos livres e eguaes, têm os mesmos direitos e devem considerar-se irmãos, sem distincção de

patria, de cor ou de latitude. O facto de pertencer a uma raça civilizada, do mesmo modo que um nascimento illustre, não é causa de supremacia, sendo até um dos themas favoritos daquella philosophia a pureza e innocencia do selvagem perante os vícios da civilização.

Estas idéas levavam naturalmente á emancipação das colonias, visto os seus habitantes serem opprimidos que se tornava necessario defender contra o governo metropolitano, com direito á liberdade e independencia, pois eram eguaes aos habitantes da metropole e mereciam mais sympathia, por se encontrarem mais perto do estado de natureza e não serem tão corrompidos. E as colonias, lutando pela sua independencia, fizeram abandonar aos governos europeus a politica da sujeição, condemnada e estigmatizada pela opinião publica. A historia da politica colonial dos Estados europeus no seculo XIX é até caracterizada pelo abandono progressivo da antiga doutrina. Só a Hollanda é que ficou fiel ao regimen da sujeição, embora lhe tenha introduzido consideraveis atenuações ¹.

41. Conceito da autonomia. — Segundo o conceito da autonomia, o fim da colonização deve ser formar sociedades aptas para se governarem a si proprias. O governo metropolitano guia os primeiros passos, ainda incertos e hesitantes, das

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial (assujettissement, autonomie ou assimilation)*, na *Revue de droit public et science politique*, tom. I, pag. 674; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation colonial*, tom. I, pag. 49 e seg.

colonias, mas vae-lhes entregando pouco a pouco a direcção dos seus negocios. As colonias autonomas chegam a comportar-se quasi como Estados independentes.

Neste regimen, por isso, as colonias governam-se a si proprias, regendo-se por leis feitas *in loco* pelos seus habitantes ou representantes idoneos, não tendo com a mãe-patria senão relações de character restricto, tendentes apenas a assegurar a soberania politica da metropole e a protecção da colonia contra os poderes estrangeiros.

Não se caracterize, porem, a autonomia, dando-lhe por fim a preparação da emancipação inevitavel da colonia, como faz Arthur Girault. Effectivamente, a idéa de que a emancipação duma colonia é inevitavel é propria da antiga colonização. As colonias da Africa, da Asia e da Oceania não seguiram o exemplo dado outrora pelas velhas colonias da America. É notavel até que o Canada, onde o fundo da população é formado pelos descendentes dos antigos vencidos, não experimente a necessidade de imitar o resto do continente americano.

As colonias autonomas não têm interesse algum na sua emancipação, desde o momento em que a metropole dá inteira satisfação ás suas necessidades. A separação para a colonia é o isolamento, e o isolamento é uma causa de fraqueza. Tanto sob o aspecto economico como sob o aspecto politico, é necessaria a união para haver a força.

A idéa que dominou em alguns escriptores de que o seculo XX veria dentro em breve a emancipação das grandes colonias inglesas, é desmentida pelos sentimentos actuaes destas colonias relativamente á

mãe-pátria è pela vontade que ellas manifestam de realizar a *Greater-Britain*. Não pensam em romper com um país, cujas tradições historicas gloriosas partilham e apreciam.

Paul Reinsch faz uma distincção entre a autonomia colonial e o *self-government* colonial. A autonomia colonial consiste numa larga acção dada aos governadores e aos conselhos locaes para regularem, segundo as circumstancias, os negocios da colonia confiada á sua administração. Mais do que qualquer outro, o governo inglês dá liberdade e iniciativa aos seus governadores de confiança e evita embaraços com ordens rígidas ou demasiado minuciosas, que seriam um impedimento a uma acção vigorosa e energica.

No *self-government* colonial os negocios da colonia são resolvidos por ella, quasi sem interferencia da metropole, constituindo por isso a colonia quasi um Estado independente, ligado á metropole por um vinculo que se assimilha mais á federação, do que á sujeição. Esta distincção não nos parece muito accetavel, porquanto a autonomia de Paul Reinsch è antes a descentralização, que pode existir na assimilação e até na sujeição. E' o *self-government* colonial, que se encontra no Canada, Australia e Africa do Sul, que caracteriza a autonomia.

O país classico da autonomia colonial é sem duvida a Inglaterra, que, apesar de ser frequentemente apodada pelos latinos de egoista, è dos países que têm adoptado idéas mais liberaes e generosas em materia de colonização. Deve-se dizer, porem, em abono da verdade que a Inglaterra não adoptou o regimen da autonomia, obedecendo a

preoccupações sentimentaes. Effectivamente, com o triumpho do livre cambio, a Inglaterra não precisava das colonias, visto ter á sua disposição os mercados europeus e por isso abandonou-as aos seus destinos, concedendo-lhes a autonomia de governo.

A Inglaterra hoje já se não mostra muito satisfeita com este regimen. O resurgimento do proteccionismo, adoptado pelas proprias colonias inglesas, como a Nova Zelandia, a Victoria e o Canada, deixou isolada commercialmente a Inglaterra, diminuindo extraordinariamente a exportação dos productos ingleses.

Desde que as colonias conseguiram a autonomia commercial e politica, a mãe-pátria tem de pactuar com ellas, como se fossem verdadeiras potencias, não podendo obter um tractamento mercantil de favor, sem que ellas estejam dispostas a concedel-o. E' por isso que se pensou numa alteração da condição juridica e politica das colonias relativamente á mãe-pátria e desta relativamente ás colonias. Dahi, a idéa da federação politica do Imperio Britanico, que parece irrealizavel, desde o momento em que as colonias inglesas, que gosam ha meio seculo de absoluta liberdade, não renunciarão facilmente aos direitos já adquiridos, rejeitando qualquer proposta que por algum modo as sujeite ao antigo jugo da metropole.

O triumpho da federação aduaneira como fim da federação politica encontra-se assim seriamente comprometido. Chamberlain não o desconhece e por isso já reduziu bastante as suas aspirações. Em logar duma verdadeira e propria federação aduaneira, organizada segundo o typo do *Zollverein*

alemão, implicando a renuncia por parte das colonias á sua independencia politica, elle já se contenta com a adopção do livre-cambio dentro dos limites do Imperio e com a applicação duma tarifa commun a todos os territorios britannicos nas suas relações com os países estrangeiros. Não aspira, por isso, senão a estabelecer, sobre a base da moderna autonomia politica e aduaneira das colonias, um tractamento de favor entre os varios países que abrange o Imperio Britannico. Deste modo, a concorrência estrangeira seria repellida dos mercados coloniaes ingleses, consolidando-se a vacillante supremacia das industrias metropolitanas.

Este projecto já não encontra tamanhas difficuldades de realização, porquanto as colonias também têm interesse em conservar o mercado metropolitano para os seus productos, constituindo até a perda deste mercado, para algumas dellas, um verdadeiro desastre. Assim, o Canada colloca na Inglaterra 65 % das suas exportações, sendo por isso que concede aos productos ingleses um abatimento de 35 % dos direitos aduaneiros, vantagem de que não gosa nenhum outro país.

Nos povos latinos fizeram-se algumas tentativas para adoptar a politica da autonomia colonial, mas essas tentativas não deram resultados satisfactorios, tendo, por isso, sido abandonadas. Isto verificou-se principalmente em França, onde não fallaram escriptores que apresentassem a colonização inglesa como o ideal que a mãe-patria deveria imitar. O importante, para uma nação, dizia Chaillley-Bert, não é ter colonias que definhem e um vasto imperio que periclite, mas sim ter semeado as suas idéas no

mundo e deixado herdeiros do seu genio. A mais gloriosa colonia da Inglaterra encontra-se ainda nos Estados-Unidos. E Turgot chamava ás colonias Estados amigos e protegidos, se se quizer, mas estrangeiros e separados ¹.

42. Definição juridica da colonia autonoma. *Theoria de Speyer*. — Speyer, procurando determinar, no campo estritamente juridico, a natureza real das relações existentes entre a metropole e uma colonia autonoma, chegou a admitir a sua similhaça quasi completa com as que ligam geralmente um Estado protegido a um Estado suzerano.

Nos Estados protegidos, como sabemos, a direcção das relações externas pertence exclusivamente ao poder protector, que ao mesmo tempo exerce uma certa acção sobre o governo daquelles Estados. Isto também acontece na organização das colonias autonomas, pois estas estão privadas do direito das relações externas, ao mesmo tempo que estão submettidas a uma certa tutela sobre o governo interno, visto o governador desempenhar junto dos ministros responsaveis uma funcção muito similhante á do residente encarregado de representar o Estado suzerano juncto do principe protegido.

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial*, na *Revue de droit public*, vol. 1, pag. 484 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation*, tom. 1, pag. 52 e seg.; Marco Fanno, *L'espansione commerciale e coloniale degli stati moderni*, pag. 3 e seg.; Paul Reinsch, *Colonial Government*, pag. 306, 169 e 238 e seg.; Charles Gide, Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, na *Revue d'économie politique*, vol. 1x, pag. 190 e seg.

E' certo que as formas segundo as quaes se exerce a suzerania não são as mesmas nos dous casos, havendo ainda a differença de que os habitantes das colonias autonomas gosam da qualidade de cidadãos do Estado a que ellas pertencem, ao passo que este favor não é concedido aos nacionaes dum Estado protegido. Mas, salva esta excepção, vê-se claramente que os direitos e os deveres reciprocos duma colonia autonoma e da metropole são substancialmente identicos ás obrigações mutuas consagradas pelas regras do protectorado internacional.

E' por isso que Speyer julga poder applicar ás colonias autonomas inglesas a definição juridica seguinte: as colonias autonomas são Estados meio-soberanos collocados sob o protectorado da Inglaterra e cujos subditos gosam alem disso da qualidade de cidadãos britannicos.

Ha, effectivamente, uma certa analogia entre as colonias autonomas e os Estados protegidos, mas esta analogia não permite de modo algum considerar as colonias autonomas como Estados. Se fossem Estados, nunca os seus habitantes poderiam ser considerados cidadãos da nação a que pertencem as colonias. Por outro lado, a intervenção que o Estado protector tem na administração interna do Estado protegido é uma consequencia da incapacidade deste Estado para as relações internationaes, que ficam a cargo do Estado protector. Nas colonias autonomas, a intervenção da metropole no governo e administração interna não deriva da incapacidade para as relações internationaes, mas da dependencia da mãe-patria. A incapacidade para as relações

internacionaes é que deriva desta dependencia. O territorio dos Estados protegidos não é territorio nacional, contrariamente ao que acontece com o territorio das colonias autocomas ¹.

43. Conceito da assimilação. — A politica da assimilação propõe-se a união cada vez mais intima entre o territorio colonial e o territorio metropolitano. As colonias são consideradas como simples prolongamentos do solo da mãe-patria. São provincias ultramarinas ou departamentos mais distantes do que os outros. Neste regimen tende-se, por isso, sempre a considerar uma colonia como uma simples divisão administrativa, embora afastada, da nação, regida pelas mesmas leis e em que todos têm eguaes direitos e deveres como cidadãos do mesmo pais.

Existe, é verdade, solução de continuidade entre o territorio da metropole e o territorio das colonias, mas nunca se considerou necessaria essa continuidade para que se podessem applicar as mesmas leis. A Corsega em França, os Açores e a Madeira, em Portugal, as Baleares, os presidios de Marrocos e as Canarias em Hespanha, são considerados como partes integrantes do solo metropolitano, apesar da sua distancia. A Algeria, as ilhas do Cabo Verde e as ilhas hespanholas do golpho da Guiné, não estão sensivelmente mais afastadas. Deste modo, só arbitrariamente é que se pode estabelecer e fixar uma

¹ Speyer, *La constitution juridique de l'empire colonial britannique*, pag. 87 e seg.; Laband, *Le droit public de l'Empire, allemand*, tom. II, pag. 690 e seg.

linha de demarcação entre estas duas partes do territorio dum Estado.

Demais, a navegação a vapor e os cabos telegraphicos submarinos têm diminuido a distancia entre as diversas partes do mundo, podendo-se até dizer que o mar approxima mais dous paizes, do que os separa. Não ha, pois, motivo algum para deixar de applicar ás colonias a legislação que se julga boa para a metropole. O fim da politica colonial deva ser submeter progressivamente ás mesmas regras as diferentes partes do territorio nacional.

A politica de assimilação tem sido seguida pelas nações da raça latina; como herdeiras do genio assimilador de Roma. Portugal, Hespanha e França são as nações colonizadoras que representam esta politica.

As idéas da revolução franceza favoreceram profundamente esta politica. Effectivamente, a revolução franceza proclamou a egualdade de todos os cidadãos e considerou os direitos declarados por ella como pertencendo a todos os homens, sem distincção de raça ou de latitude. A consequencia natural e logica desta orientação era tractar os habitantes das colonias como os da metropole, transportando para alem dos mares os direitos do homem. E' por isso que a Constituinte, perfeitamente logica e coherente, admittiu os deputados das colonias a tomar assento no parlamento, tendo feito o mesmo as assembléas legislativas que se lhe succederam. E todas as reformas feitas na mãe-patria tiveram a sua repercussão nas colonias ¹.

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial*, na *Revue de droit public*, tom. 1, pag. 491 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation colonial*, tom. 1, pag. 54 e seg.

44. Critica da sujeição. — A theoria da sujeição, embora represente uma concepção essencialmente auctoritaria, e que por isso poderia parecer inteiramente inadmissivel aos espiritos liberaes, nem por isso deixa de conter uma parte da verdade.

Effectivamente, esta theoria assenta sobre uma idéa justa, como é a de que a colonização constitue uma obra patriótica. A nação que coloniza não o faz por uma simples velleidade, mas para obter umas certas vantagens. O seu interesse não deve ser sacrificado, mas constitue um factor importante a que é necessario attender. A consequencia immediata e directa deste principio, é de que a metropole deve ter os meios necessarios de manter o seu dominio sobre as colonias e de fazer respeitar a auctoridade sobre ellas.

Mas, tendo em vista unicamente o interesse da metropole, encara-se a questão por um só lado, e chega-se assim a sacrificar completamente o futuro das colonias, que deve constituir um elemento do interesse bem entendido da mãe-patria. A generalização de semelhante systema leva á suppressão das liberdades coloniaes, á oppressão dos colonos, ao desprezo dos seus direitos, ao pacto colonial, e enfim a todos os lamentaveis processos da colonização antiga, cujo abandono no seculo passado constitue um progresso moral consideravel.

Não ha duvida, porém, de que uma politica de sujeição, sem chegar até uma exploração injusta e abusiva, pode ter em certos casos toda a razão de ser. Effectivamente, esta politica é a unica que

convem a certas colónias de formação recente, como as que as nações europeias organizaram no continente africano, no ultimo quartel do século XIX. Não se pode levantar a proposito destas colonias a questão da autonomia ou da assimilação, visto a necessidade de consolidar um dominio ainda mal estabelecido tornar absolutamente indispensavel um regimen auctoritario.

Em todo o caso, a politica de sujeição, mesmo moderada, não se deve considerar uma solução definitiva do problema colonial. Nas grandes colónias de exploração, onde não ha senão alguns milhares de europeus em presença de varios milhões de indigenas, refractarios á nossa civilização e hostis ao dominio europeu, torna-se necessario manter esta politica durante mais largo tempo. Em taes condições, as idéas de autonomia ou de assimilação seriam perigosas ou impraticaveis, sendo por isso preferivel, emquanto durar esta situação, conservar o regimen anterior.

Eis a razão por que os hollandêses conservaram a politica de sujeição nas ilhas da Sonda, tendo-a abandonado noutras colónias. A tendencia, porem, mesmo na colonização hollandesa é para attender naquella possessão aos interesses da colonia e dos indigenas. De modo que os hollandêses tambem não consideram a sujeição como regimen definitivo, embora, em virtude das condições daquellas ilhas, a transformação não possa ser rapida, mas lenta e demorada ¹.

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial (assujettissement, autonomie et assimilation)*, na *Revue de droit public*, tom. I, pag. 501 e seg.; Arthur Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies*, no *Compte rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 373 e seg.

45. A autonomia nas suas relações com as colónias e com a mãe-patria. — A politica da autonomia é tão liberal como a da sujeição é auctoritaria. Parte tambem duma idéa justa, intendendo que os negocios da colonia serão melhor geridos pelos seus habitantes, do que por funcionarios residentes na metropole. Os colonos estão pessoalmente interessados em ser bem administrados e conhecem mais perfeitamente a situação e as necessidades do pais. O governo metropolitano está tanto mais exposto a enganar-se, quanto mais afastadas e diferentes são as colónias da capital. Dahi resulta que este governo deve confiar, o mais largamente possivel, os negocios das colónias aos seus habitantes.

Os resultados logicos da politica da autonomia são por isso extremamente favoraveis ás colónias. Infelizmente, este é só um dos aspectos da questão, podendo-se censurar, effectivamente, a tal regimen o facto de elle pôr de parte inteiramente os interesses da metropole. E' por isso que na Inglaterra já se tem discutido, se as colónias não são para ella mais um encargo, do que um beneficio. As colónias inglesas tributam com a mesma imparcialidade os productos do estrangeiro e da mãe-patria, apesar da Inglaterra fazer consideraveis sacrificios para manter o seu imperio colonial, que a expõe, alem disso, a um grande numero de complicações internacionais.

A politica da autonomia é, comtudo, conveniente ás grandes colónias de povoação, tendo uma população de varios milhões de habitantes e uma extensão

muitas vezes igual ou consideravelmente superior á da metropole. Ella é um meio de attenuar o dominio sobre um pais situado na outra extremidade do mundo e habitado por uma população branca numerosa, tendo tudo o que precisa para se dirigir por si propria e constituir um Estado independente. Se a colonia, em taes condições, não gosasse da liberdade de governo, crear-se-hia uma situação anormal que não poderia durar muito tempo.

As colônias povoadas de representantes numerosos de filhos da metropole, e occupando um territorio sem indigenas ou com poucos indigenas, diz Chailley-Bert, devem ter plena liberdade de legislar para si proprias. Toda a nação que lhes recusar este direito, aprenderá dentro em breve com que preço se pagam semelhantes erros ¹.

46. Condições da applicação da política da autonomia.

— Para que a política da autonomia se possa applicar, é necessario que se verifiquem as condições seguintes:

a) A colonia deve possuir em si mesma os elementos duma existencia propria, podendo manter-se sob os pontos de vista financeiro, militar ou marítimo, sem ter necessidade de apoio estrangeiro. Os caracteres externos, diz Arthur Girault, por que se

¹ Arthur. Girault, *Le problème colonial (assujettissement, autonomie et assimilation)*, na *Revue de Droit Public*, tom. 1, pag. 505 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 77 e seg.; Chailley-Bert, *La meilleure manière de légiférer aux colonies* no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Wiesbaden (1904)*, pag. 79 e seg.

manifesta, no estado actual da nossa civilização, a existencia desta primeira condição são ordinariamente os seguintes: uma população de varios milhões de habitantes, permitindo apresentar em armas pelo menos cem mil homens, um orçamento de varias dezenas de milhões, um movimento agrícola, commercial e industrial sufficientemente desenvolvido para fazer face ás diferentes necessidades do pais, importantes trabalhos publicos já realizados, vias de comunicação e especialmente linhas ferreas rennindo as diferentes partes dum territorio relativamente extenso.

b) A população da colonia deve ser homogenea. A política de autonomia lançaria uma colonia de exploração em luctas intestinas sanguinolentas. Sem o poder moderador da metropole, o elemento europeu e o elemento indigena, naturalmente inimigos, far-se-hiam uma guerra que duraria até á eliminação duns ou até á exterminação ou submissão completa dos outros. Ou os indigenas, sacudindo o jugo europeu, fariam regressar o pais á barbarie, ou os brancos o transformariam num deserto.

c) A política de autonomia convem tanto mais a uma colonia, quanto mais ella se encontra afastada da metropole. Impõe-se em face duma colonia, como a Australia, que se encontra situada nos antipodas. Se, pelo contrario, os dous paises estão tão proximos, que se pode verificar uma fusão completa sem inconvenientes, então é preferivel seguir o regimen da assimilação ¹.

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 88 e seg.

47. *Apreciação da assimilação.* — A politica da assimilação parte duma idéa justa, pois não é razoavel que os europeus vão exercer a sua actividade numa colonia e sejam recompensados dos serviços que prestam á metropole, perdendo os direitos de que gosavam antes. Os habitantes das colonias deym ter os mesmos direitos e as mesmas garantias que os da mãe-patria.

E', por isso, que o principio da assimilação pode levar a resultados inteiramente diversos, segundo a forma do governo da mãe-patria. Se, por exemplo, na metropole vigorar o absolutismo, não havendo liberdades individuaes, nem politicas, nem administrativas, facil é de vêr que a assimilação conduzirá neste caso aos mesmos resultados que a sujeição.

Se, pelo contrario, a metropole gosar de instituições, livres e duma descentralização que chegue até ao federalismo, então a assimilação produzirá effeitos muito semelhantes aos da autonomia. No caso da applicação da assimilação por um país, como os Estados Unidos, a organização politica duma colonia reduzir-se-ha ao estabelecimento de novos Estados federados. E é até no regimen federal que muitos espiritos procuram encontrar o remedio para os inconvenientes da autonomia das colonias inglesas.

Mas, se se tractar não duma monarchia absoluta ou dum Estado federal, mas duma republica ou monarchia constitucional, como as da Europa occidental, alliando a uma forte centralização as instituições liberaes derivadas da revolução francesa, não pode haver duvida de que o regimen da assi-

milação produzirá resultados distinctos dos das outras duas politicas colonias. E é esta situação politica que se tem em vista, quando se estudam os effeitos da assimilação, porquanto a assimilação, quando se limita a estabelecer que os colonos devem ser tractados do mesmo modo que os habitantes da mãe-patria, formula uma regra puramente negativa. E' necessario ter presentes as instituições da mãe-patria, para poder avaliar os effeitos de tal regimen colonial.

A assimilação não deve ser intendida dum modo absoluto, pois então seria um regimen colonial insensato e inefficaz. Nos proprios países onde os governos têm ido mais longe no caminho da assimilação, têm-se mantido o principio duma legislação colonial distincta. Ora a assimilação absoluta leva logica e naturalmente á suppressão completa duma legislação especial para as colonias. Nunca, porem, se pensou em tal absurdo.

Uma assimilação prudente e bem intendida, diz Arthur Girault, não impede de attender á differença de condições e á variedade das necessidades. A prova é que no seio da mesma metropole existe a diversidade de legislação. Paris não está submettido á mesma lei municipal, que o resto da França. A Corsega tem um regimen fiscal particularmente favoravel. Os prefeitos dos departamentos da fronteira possuem, relativamente aos estrangeiros, um direito de expulsão, que somente pertence nos outros ao ministro do interior. Se o principio da unidade de legislação não obsta na metropole ás distincções que parecem necessarias, por maioria de razão o principio da assimilação se pode conciliar nas

colonias com leis especiaes, com um systema particular de impostos e com uma tarifa aduaneira attenuada.

A politica da assimilação, assim desembaraçada dos exageros que a compromettem, é um systema justo, pois não sacrifica nem o interesse das colonias nem os da mãe-patria. Attende ás necessidades e aos interesses materiaes de ambas as partes, respeitando ao mesmo tempo a sua dignidade e as suas susceptibilidades. A assimilação, temperada por uma vasta descentralização, permite realizar todas as vantagens da autonomia com a superioridade incontestavel de que ella une, em lugar de separar. A manifestação mais eloquente desta união encontra-se no parlamento unico, composto de homens fallando todos a mesma lingua, não obstante a sua differença de origem, vindos de todas as partes do mundo onde tremula a mesma bandeira, para discutir os interesses geraes da patria commum.

O patriotismo local é substituido pelo amor da patria commum. A politica imperial, pela qual os estadistas inglézes procuram estreitar os laços que unem as differentes partes do Imperio Britanico, resuscita, sob outro nome, a velha politica de assimilação dos povos latinos. Esta politica, effectivamente, tem por ideal um estado de cousas em que não haverá nem uma metropole nem colonias, mas simplesmente a *nação*, como dizia outrora a França revolucionaria, ou o *Imperio*, como diz hoje a Inglaterra. O projecto dum parlamento imperial, dum parlamento em que venham a ser representadas com eguaes direitos todas as colonias britannicas, dum parlamento que exerça um poder soberano

sobre a politica externa de todo o Imperio e de toda a Inglaterra, é a manifestação grandiosa desta tendencia da politica colonial inglesa ¹.

48. Regimen politico das colonias portuguezas. —

A politica colonial do antigo regimen em Portugal, como em todas as ontras nações, foi a da sujeição. E' por isso que o Sr. Isidoro Martins, apreciando a politica colonial portugueza do antigo regimen, não tem duvida de a caracterizar por a mais egoista oppressão e por um anti-cosmopolitismo tão accentuado, que nos faz pensar na China e na velha politica de emparedamento nacional. E, embora se possa considerar exagerada a apreciação do distincto professor brasileiro, o certo é que as colonias eram governadas unicamente no sentido dos interesses da mãe-patria. Dahi o emprego na politica colonial dos monopolios, das restricções industriaes, dos impostos exagerados e da exploração brutal das riquezas ultramarinas.

Na India, Affonso de Albuquerque ajuda quiz orientar até certo ponto a colonização no sentido da assimilação, visto elle promover e proteger os casamentos de portuguezes com indigenas e procurar identificar estes com o regimen portuguez mediante a civilização christã. No fundo, porem, da colonização portugueza, dominava unicamente o interesse egoista da metropole.

¹ Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, pag. 80 e seg.; Marco Fanno, *L'espansione commerciale e coloniale degli Stati moderni*, pag. 77 e seg.

O regimen liberal, importando os principios generosos da revolução franceza, veio dar á nossa politica colonial uma nova orientação. Ficou então dominando na nossa administração ultramarina o systema da assimilação. E' por isso que Jules Duval, passando em revista o regimen colonial das diversas nações, escrevia a proposito da portuguesa o seguinte: De todas as metropoles, Portugal foi o pais que mais assimilhou a si as colonias, admitte-as a eleger deputados ás côrtes. As questões colonias são sujeitas a um conselho ultramarino, com sede em Lisboa, sob a alta direcção do ministro da marinha, de quem dependem as colonias. São administradas, directamente por governadores ou commandantes, segundo a sua importancia.

Infelizmente a assimilação foi acompanhada duma excessiva centralização, tão inconveniente como prejudicial para uma boa administração colonial. As estações officiaes parecem mostrar uma decidida tendencia para a exaggerar, apesar dos máos resultados que tal systema tem dado.

O Sr. Eduardo Costa, num bello estudo sobre a administração civil das nossas colonias, sustenta a substituição do regimen da assimilação pelo da autonomia, com o fundamento de que só um governo local pode ter meios de avaliar e satisfazer as necessidades, por vezes instantes, forçosamente variaveis e sempre typicas, de uma possessão tropical. Foi com este regimen que se fez o colossal imperio da India. Foi com regimen identico que a Hollanda fez do imperio da Insulina essa maravilhosa colonia de Java que todos admiram. E' o mesmo regimen que todos os melhores governadores da Indo-China

francêsa vão reclamando para a possessão, e que o governo francês, embora, com censuraveis hesitações e receios, vae concedendo pouco a pouco.

Não nos parece que o Sr. Eduardo Costa tenha muita razão na doutrina que sustenta. Effectivamente, para remediar os inconvenientes da nossa exagerada centralização, não se torna necessario substituir a assimilação pela autonomia. O proprio regimen da assimilação comporta a descentralização necessaria para attender á diversidade de condições e á variedade das necessidades.

A politica de autonomia não convem ás nossas colonias, visto estas colonias pela sua situação geographica não poderem ser colonias de povoação. A politica de autonomia applicada ás fazendas constitue um perigoso absurdo. Não é exacto que os holandeses tenham adoptado em Java a politica da autonomia, porquanto elles têm seguido ahi o regimen da sujeição, embora attenuado. E' por isso que alguns escriptores chamam ao regimen colonial hollandês *despotismo illustrado* ou *regimen patriarchal*.

E' certo que em França se manifesta actualmente uma reacção pronunciada contra a politica da assimilação. Mas, em compensação, na Inglaterra accentua-se uma politica colonial no sentido de unir as diferentes partes do Imperio britânico e de remediar os inconvenientes da separação a que conduz a autonomia. Effectivamente, para conseguir a união economica das colonias inglesas com a metropole, Chamberlain e os seus partidarios appellam para a solidariedade de lingua, de religião e de raça das diferentes partes do Imperio. Como muito bem

disse Gerville Réache no congresso colonial francês do anno passado, os ingleses foram arrastados a conceber o imperio não somente como uma união aduaneira, mas como o feixe de todas as forças da raça inglesa no mundo, concepção que se aproxima singularmente da concepção francesa da assimilação. Como se explica então que no mesmo momento em que os ingleses procuram, senão abandonar, pelo menos moderar na sua applicação o methodo de autonomia, se manifeste um movimento poderoso em França em favor deste methodo?

Mas, diz o Sr. Eduardo Costa, não se tema a independência e a separação das colonias da mãe-patria no regimen politico da autonomia. Donde é que poderiam vir as idéas separatistas? Dos funcionarios, certamente que não. Dos varios europeus, sem ligações officiaes, que pelas colonias mourejam e trabalham, também não, pois, metidos entre uma numerosa população indigena, a todo o instante são forçados a comprehender que o governo local não os pode proteger, não tem para isso meios necessarios, senão quando actua como delegação de um poder mais forte e mais glorioso. De resto, nas colonias, nas fazendas sobretudo, o patriotismo acrisola-se e é ahí que todo o europeu por mais humilde que seja o seu logar, se sente revestido, por assim dizer, da dignidade de porta-bandeira da sua raça, de representante de uma sociedade superior; é ahí que se encontram as formas mais puras e mais ardentes do patriotismo. Não ha portugueses mais portugueses do que os de Angola e Moçambique.

Perfeitamente de accordo. Mas o regimen da assimilação bem entendido corresponde melhor ao fim superior da colonização, de expandir a civilização da mãe-patria em regiões barbaras e selvagens. Para isso é necessario que o espirito metropolitano penetre na legislação colonial gradualmente e á medida que aquellas regiões se vão desinvolvendo. Os nossos compatriotas isolados no meio dos indigenas não podem deixar de sentir a imperiosa necessidade de serem solidarios com a mãe-patria. E não é justo que os portugueses que se vão estabelecer nas nossas colonias deixem de possuir os direitos e garantias que tinham na metropole ¹.

49. A escolha entre os tres regimens. — Terminando este assumpto, devemos observar que cada uma das tres concepções do regimen politico das colonias corresponde a um typo abstracto, que nunca foi realizado em toda a sua pureza e em toda a sua plenitude. Effectivamente, as nações que adoptaram uma daquellas tres politicas colonias nunca a seguiram dum modo completo, assimilando sempre alguma cousa das outras.

¹ Sr. Isidoro Martins Junior, *Historia do direito nacional*, pag. 234; Sr. Dr. Lopes Praça, *Estudos sobre a Carta Constitucional*, II parte, vol. 2.º, pag. 53 e seg.; Sr. Eduardo Costa, *Administração civil nas nossas colonias africanas*, no *Boletim da Sociedade de Geographia de Lisboa*, XIX serie, n.º 7 a 12, pag. 535 e seg.; Sr. Christovam Pinto, *O antigo imperialismo português e as leis modernas de governo colonial*, no *Boletim da Sociedade de Geographia*, serie, 20, n.º 1 a 6, pag. 209 e seg.; *Congrès colonial français 1905*, pag. 91 e seg.

Nenhuma das tres politicas colonias tambem pode ter a pretensão de ser a melhor por uma forma absoluta. Cada uma dellas tem uma parte de verdade, mas, quando a exageram, conduz a resultados inaceitaveis. A politica de sujeição é excellente, quando propugna a unidade da auctoridade, que é o melhor meio de assegurar o dominio da metropole e de defender os seus interesses; é detestavel, quando leva a todos os abusos commettidos pelas nações colonizadoras nos tres seculos immediatos á descoberta do Novo Mundo.

A politica da autonomia exige naturalmente medidas descentralizadores, que são muito uteis; torna-se nefasta, quando chega ao sacrificio dos interesses materiaes da mãe-patria, ou a uma separação completa. A politica da assimilação é justa, quando conserva aos colonos e aos seus descendentes os direitos e as liberdades de que elles ou os seus paes gosavam na Europa; briga com o bom senso e a natureza das cousas, quando se inspira numa uniformidade ridicula. Cada uma destas concepções parte duma ideia sã e exacta, mas a sua generalização é falsa e perigosa.

Para fazer a escolha, porem, entre estes tres regimens, é necessario attender a algumas distincções, em harmonia com o que temos dicto. As colonias de povoação encontram-se em condições muito diversas das fazendas. A politica de autonomia pode applicar-se ás primeiras e não ás segundas, como já tivemos occasião de dizer. Java não se encontra muito mais afastada da mãe-patria do que a Australia, e, não obstante isso, todos vêem que seria um verdadeiro desastre attribuir a uma ilha, em

que uma pequena minoria de europeus se subrepõe a uma massa enorme de indigenas, as liberdades locais extensas e a independencia quasi completa que são reconhecidas, com toda a razão, ao povo da raça anglo-saxonia que se desinvolve no continente australiano.

Deve-se attender tambem á edade das colonias, pois uma colonia nova e uma colonia antiga não podem ficar submettidas ás mesmas regras. A politica de sujeição que convem a uma colonia recentemente fundada, deve attenuar-se pouco a pouco e depois ser posta de parte. As relações da França com Madagascar, terra franceza ha alguns annos, não podem ser as mesmas que existem entre aquelle pais e a Reunião, que é franceza ha dous seculos.

E' preciso ter em vista a importancia absoluta e relativa da metropole e da colonia. A politica colonial seguida por uma grande nação, como a Alemanha, pode não convir a um pais pequeno, como a Hollanda. Terra Nova e Saint-Pierre-et-Miquelon são ilhas vizinhas, igualmente habitadas por uma população branca. Evidentemente, porem, que a França não pode conceder a uma pequena colonia de 6:000 habitantes, tamanha como uma das suas communes, a autonomia reconhecida pela Inglaterra a um pais que hoje tem mais de 200:000 habitantes e que é maior do que a Irlanda.

E' necessario tambem não esquecer a situação geographica da colonia, o seu clima, os recursos que offerece, as relações que mantem com os paises vizinhos, e o afastamento ou a proximidade em que se encontra a metropole.

Deve-se também ter em consideração o temperamento da raça colonizadora e a orientação que ella tem tendencia para seguir. Cada nação soffre a influencia do temperamento que lhe creou a sua historia. Daqui resulta que se não podem estabelecer regras absolutas nesta materia ¹.

CAPITULO II

Instituições representativas colonias

§ 1.º

Representação politica das colonias na metropole

SUMMARY :

50. Condições do problema. Suas relações com os tres regimens colonias.
51. Formas da representação politica das colonias.
52. *Home rule* federativo e *Home rule* colonial.
53. Fundamento da representação politica das colonias.
54. A supposta inutilidade da representação politica das colonias.
55. A pretendida inconveniencia desta representação.
56. Representação politica das colonias portuguezas.
57. Resultados da representação politica das nossas colonias.

50. Condições do problema. Suas relações com os tres regimens colonias. — Intimamente ligado com os regimens colonias encontra-se o problema da representação das colonias na metropole, que tem dado origem ás mais vivas e apaixonadas discussões. Os povos colonizadores estão divididos em dous campos: a Hollanda e a Inglaterra rejeitam a representação colonial, ao passo que a França, a Hespanha e Portugal a admittem. E' que dos tres regimens colonias que examinamos só a assimilação, que é seguida por estas tres ultimas nações, se harmoniza com a

¹ Arthur Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies*, no *Compte rendu de la session de l'institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 374 e seg.

representação parlamentar das colônias na metrópole, que aquelle regimen até exige e impõe necessariamente.

No regimen da sujeição, em que a metrópole só attende ao seu interesse egoista, pondo de parte inteiramente as necessidades e aspirações das colônias, não se pode por forma alguma comprehender a representação destas no parlamento ou nos conselhos do governo da mãe patria. Na propria Hollanda, onde o regimen da sujeição se encontra de tal modo attenuado que alguns escriptores, como já dissemos, lhe chamam o *despotismo esclarecido* ou o *regimen patriarchal*, não ha a representação parlamentar das colônias na metrópole. A Hollanda considera os habitantes das colônias como subditos, que não podem ser beneficiados com o mesmo regimen da metrópole e ainda menos administrados por si proprios.

Por outro lado, o regimen da autonomia é absolutamente inconciliavel com a representação politica das colônias na metrópole. Não se concebe, effectivamente, uma colonia gosando dum governo autonomo e possuindo representantes na metrópole. Para que uma colonia possa ter uma representação politica é necessario, como muito bem diz Merivale, supprimir a sua legislatura local, visto esta instituição não ter então mais razão de ser na colonia do que num condado inglez. A colonia que tem deputados na metrópole, não pode deixar de ser tributada e governada por uma assembléa em que os seus interesses se encontram representados por uma pequena minoria. Se, por outro lado, for mantida a legislatura local, com a representação na metró-

pole, não se comprehende que funcção esta possa ter a desempenhar. E' certo que na Inglaterra se tem pensado em representar politicamente as colônias autonomas na metrópole, mas se se chegasse a realizar tal idéa as relações de metrópole e colônias desapareceriam, constituindo-se em seu logar uma federação.

Só o regimen da assimilação se coordena com a representação politica das colônias, que até implica natural e logicamente. E' por isso que os partidarios mais fervorosos da assimilação, como Arthur Girault, não têm duvida de dizer que o traço característico e essencial da assimilação é a representação politica das colônias na metrópole. Comparadas com a representação nas camaras todas as outras consequências da assimilação são secundarias.

A assimilação assenta sobre o principio da egualdade de tractamento entre a metrópole e as colônias, tendendo por isso para a identidade politica, judiciaria, administrativa e economica. Por isso, desde o momento em que o territorio metropolitano tenha o direito de enviar representantes ao parlamento, o mesmo deve acontecer com o territorio colonial. Se é uma norma da constituição metropolitana que todos os cidadãos tomem parte na formação das leis por meio de representantes, esta norma tambem deve ter applicação aos habitantes das colônias que gosam de garantias semelhantes ás dos habitantes da metrópole.

No regimen da assimilação, por isso, os representantes das colônias tomam parte na elaboração das leis do mesmo modo que os da metrópole. As colônias enviam ao parlamento deputados ou sena-

dores eleitos, do mesmo modo que os habitantes da metrópole, os quaes gosam dos mesmos direitos que os seus collegas. E' isto, effectivamente, o que se nota na organização legislativa dos povos da raça latina, que, como se sabe, seguem o regimen da assimilação ¹.

51. Formas da representação politica das colonias.

A representação politica das colonias pode obter-se por duas formas: o systema imperial e o systema metropolitano. O systema imperial consiste em haver acima do parlamento metropolitano e dos diferentes parlamentos locais um parlamento em que cada uma das partes do Imperio colonial se encontra representada, dispondo dum numero de votos em relação com a sua importancia. Este parlamento imperial delibera sobre todas as questões de interesse commun, como paz ou guerra, defêsa, relações commerciaes entre as diferentes partes do Imperio. Podem ser postos á sua disposição certos recursos para fazer face ás despesas de interesse geral. Entre elles, tem sido lembrada uma sobretaxa de 2 % sobre todos os direitos aduaneiros cobrados dos productos estrangeiros no momento da sua importação.

A criação dum parlamento imperial tem sido proposta por alguns publicistas na Inglaterra, como

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial (assujettissement, autonomie et assimilation)*, na *Revue de droit public*, tom. 1, pag. 604 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 58 e seg.; André Lebon, Louis Ayrat, Jules Grenard, Gilbert Gidel e Louis Salaün, *Du mode d'administration des possessions coloniales*, pag. 137 e seg.

órgão coordenador dos interesses da *Greater Britain*. Ahi não se pode pensar na representação politica das colonias no parlamento metropolitano, desde o momento em que ellas se encontram sujeitas ao regimen da autonomia. O parlamento imperial ainda pode ser organizado por duas formas. Segundo uma dellas, o parlamento imperial comprehenderia membros directamente eleitos pelo povo; segundo outra, o parlamento imperial seria constituído com membros escolhidos pelo parlamento metropolitano e pelas legislaturas locais, que funcçãoariam como collegios electorales.

O parlamento imperial é o desconhecido, temendo todos abdicar nas suas mãos uma parte de independencia. Stuart Mill já rejeitava o systema do parlamento imperial, fundando-se na distancia a que se acham as colonias, na differença de hábitos, na incompetencia nos negocios communs, na ignorancia do que se passaria nos diversos territorios da confederação e na desigualdade da civilização. A organização do parlamento imperial em Inglaterra converteria necessariamente o Imperio colonial inglês numa federação, visto elevar as colonias á categoria de Estados, tractando de egual para egual com a metropole.

O systema metropolitano consiste em conceder ás colonias o direito de enviar representantes ao parlamento da mãe-patria. E' proprio do regimen da assimilação, embora tambem tenha sido defendido para as colonias autonomas, por Hume, Howe e Hedderwick, sem resultado e sem se notar que elle está em contradicção com o regimen destas colonias. Uma colonia dotada do *self-government*, difficilmente

sacrificaria a sua independencia por um voto no parlamento metropolitano, e a Grã-Bretanha não toleraria facilmente a intervenção das colonias nos seus negocios ¹.

52. *Home rule federativo e Home rule colonial.* — Na propria Grã-Bretanha se tem pretendido applicar o systema do parlamento imperial á Irlanda sob a forma do *Home rule*. O *Home rule*, que dá á Irlanda um governo local independente, apresenta duas formas, a federal e a colonial.

Segundo a forma federal, sustenta-se que as ilhas da Grã-Bretanha devem constituir uma federação com representação num parlamento imperial. Os negocios locais seriam resolvidos por um governo local independente, gosando dos mais amplos poderes.

Segundo a forma colonial, a Irlanda teria uma legislatura local, mas não haveria o parlamento imperial. Esta forma de *Home rule* chama-se colonial, por causa da sua similhaça com o systema de governo existente num grande numero de colonias inglesas. Tal systema apresenta um caracter mais separatista, emquanto rejeita a coordenação dos interesses communs por meio dum órgão superior. E' porisso que elle tem poucos partidarios entre os liberaes e radicaes ingleses.

¹ Arthur Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies*, no *Compte rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 409 e seg.; Sr. Dr. Lopes Praça, *Estudos sobre a Carta Constitucional*, part. II, vol. 2, pag. 402 e seg.

A Irlanda tem representantes na camara dos communs. Os sectarios do *Home rule* colonial querem a exclusão dos membros irlandeses da camara dos communs e a formação dum parlamento irlandês, sem haver um corpo soberano superior ¹.

53. *Fundamento da representação politica das colonias.* — A presença dos deputados coloniaes no Parlamento metropolitano não é unicamente uma grande tradição liberal, pois ella está em harmonia com a *representação dos interesses sociaes*, que tende a ser tomada como base da organização do poder legislativo. A representação politica deve ser a imagem fiel da sociedade, e por isso deve reflectir os diversos aspectos por que se manifesta a actividade social. Se o corpo representativo é um centro de coordenação superior, nada mais justo que elle se forme como no corpo individual, de modo a reflectir todos os interesses sociaes e a correlacionar as funções dos diversos aggregados sociaes.

Os interesses coloniaes são consideraveis, sendo, por isso, inadmissivel que elles não tenham no parlamento defensores auctorizados. Ha sem duvida certos deputados da metropole que, por ambição, por gosto ou *snobismo*, manifestam interesse pelas cousas coloniaes. Mas, alem de que taes deputados podem não existir no parlamento, é necessario não esquecer que elles apreciam as cousas coloniaes principalmente sob o ponto de vista metropolitano, podendo os interesses propriamente coloniaes

¹ George Drysdale, *Autonomie et fédération*, pag. 2 e seg.

encontrar nelles mais adversarios do que defensores.

Os homens politicos da metropole, preoccupados com os interesses locais das suas circumscrições respectivas, são a maior parte das vezes duma ignorancia lamentavel relativamente aos negocios coloniaes.

Nada mais logico que as questões coloniaes, que constituem cada vez mais questões nacionaes, sejam tractadas nas assembléas parlamentares, onde se discutem os grandes interesses do pais. Ora, para essa discussão ser benefica, torna-se necessario que as colonias possam tambem fazer ouvir nestas assembléas a sua voz.

A representação colonial é um meio de vincular mais estreitamente á metropole a colonia e de impedir a sua oppressão pelos governos. Paul Reinsch parece attribuir a representação politica das colonias á influencia dos deputados coloniaes, que muitas vezes têm exercido uma acção decisiva na vida politica da França, sendo certo por exemplo, que a forma republicana não teria sido adoptada em 1875 sem os votos destes deputados. Esta influencia pode contribuir para a conservação da representação colonial, mas esta representação tem um fundamento mais elevado e scientifico ¹.

¹ Arthur Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies*, no *Compte rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 411 e seg.; Ferrari, *I difetti del nostro sistema rappresentativo*, na *Rivista di sociologia*, serie II, tom. I, pag. 735; Paul Reinsch, *Colonial government*, pag. 198 e seg.

54. A supposta inutilidade da representação politica das colonias. — Não faltam, porem, escriptores, como Charles Benoist, Paul Reinsch, Leroy-Beaulieu e De Thozée, que considerem a representação colonial inutil para as colonias e inconveniente para a metropole.

E' inutil para as colonias, porque os deputados por ellas eleitos são chamados a votar leis sem interesse para as colonias, e, não podendo ser assás numerosos para constituir uma maioria, impossivel lhes é attender as justas necessidades e aspirações das colonias. Mas é facil de responder a estas duas difficuldades, apresentadas contra a representação colonial.

Os deputados metropolitanos tambem votam frequentemente leis que não interessam aos eleitores. Os deputados dos portos não são os unicos que votam as leis relativas á marinha mercante. Quando se tracta dum projecto de lei relativo á industria mineira, ninguem pode sustentar que se devem abster os deputados eleitos pelos circulos onde não ha minas.

Demais, ninguem ignora que a theoria do mandato imperativo está posta de parte, tendo cada deputado de ser considerado como representante da nação inteira e não duma circumscrição determinada. Os deputados devem representar os interesses e as necessidades do Estado, procurando occupar-se da prosperidade geral do pais em favor do qual exercem a sua função.

O essencial para as colonias é ter no parlamento quem advogue os seus interesses, a fim de não serem prejudicadas sem serem ouvidas. Os deputa-

dos das colonias, já dizia Franklin, embora não sejam tão numerosos, que possam pelo seu numero pesar fortemente sobre a balança, podem pelo menos obrigar a um estudo mais imparcial das leis relativas ás colonias.

Accresce que, se similhante modo de vêr fosse aceitavel, então deveria ser supprimida a representação das minorias nos parlamentos, quando della resultam grandes vantagens para o regular funcionamento do governo representativo, visto as minorias fiscalizarem as actos da maioria e contribuirem com a discussão para a perfeição das leis. Por outro lado, a representação deve ser a imagem fiel da sociedade e deixa de o ser, desde o momento em que se não assegure aos interesses colonias representação condigna no parlamento.

Sir Cornewal Lewis tambem deduzia a inutilidade da representação politica das colonias da distancia e insufficiencia dos meios de communicação. Hoje, porem, já se não pode apresentar tal argumento, em virtude da facilidade dos meios de transporte ¹.

55. A pretendida inconveniencia desta representação colonial. — Mas os adversarios da representação

¹ Leroy-Beaulieu, *L'organisation des colonies et la suppression de la représentation coloniale*, no *Économiste français* de 31 de março de 1894; Arthur Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies*, no *Compte rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 412 e seg.; André Lebon, Louis Ayrat, Jules Grenard, Gilbert Gidel, Louis Salaun, *Du mode de l'administration des possessions coloniales*, pag. 163.

colonial tambem se collocam num terreno que elles julgam mais solido — o da composição heterogenea da população das colonias. Ou os deputados colonias são eleitos unicamente pelos colonos europeus, e então são os defensores, não do interesse geral, mas dos interesses particulares duma oligarchia tyrannica, ficando os indigenas sacrificados; ou são eleitos tambem pelos homens de côr e pelos indigenas, e então dá-se o caso duma minoria de brancos ser opprimida por uma maioria de homens incultos e grosseiros.

A falta da representação colonial tem em seu favor o exemplo dos grandes povos colonizadores, como os ingleses e os hollandeses, que nunca permitiram a viciação da representação nacional pelo ingresso no parlamento de deputados eleitos por homens de côr, e que podem exercer uma influencia nefasta sobre o futuro da patria.

Leroy-Beaulieu chega mesmo a dizer que a suppressão da representação das colonias é a reforma mais urgente para facilitar a expansão da colonização franceza. E' necessario simplesmente conceder ás colonias as liberdades locais e permitir-lhes a disposição dum orçamento proprio, que se deve fiscalizar, a fim de impedir os abusos, especialmente em países que não são habitados por homens da nossa raça. Paul Reinsch afirma que a representação politica das colonias com as perturbações dos partidos politicos, é prejudicial ao bem estar e ao desenvolvimento destas sociedades novas.

Nesta ordem de idéas, D'Estournelles de Constant propoz em 1898 a suppressão da representação poli-

tica do Senegal, Cochinchina e Índia francesa, conservando-a nas Antilhas por motivos sentimentaes. Do mesmo modo, Doumer, governador geral da Indo-China, rejeitava também, num relatório enviado para o Ministério das Colónias em 1900, a ideia da representação politica das colónias.

Ha, porem, nesta critica da representação colonial duas questões perfeitamente distinctas. Uma cousa é a questão de saber se, sim ou não, é justo que o parlamento possua deputados colónias, outra cousa é a de saber como e por quem estes deputados devem ser eleitos. Compreende-se perfeitamente que os representantes das colónias e os da metropole não se encontrem submettidos ao mesmo modo de eleição.

Na Europa, o suffragio restricto precedeu e preparou o suffragio universal. Porque é que não ha de ser assim também fora da Europa? Seguindo-se esta orientação, concebe-se muito bem a possibilidade de dar representantes mesmo ás colónias novas. Tracta-se simplesmente de organizar um corpo eleitoral representando os interesses geraes e permanentes da colónia, cuja base primeiramente assás restricta, poderá ser progressivamente alargada. E' o campo em que é possível conciliar opiniões na apparencia contradictorias.

O modo de eleição dos deputados tem menos importancia, do que a sua presença no parlamento. O essencial é que cada colónia possua um representante que possa defender os seus interesses. A forma como este representante deve ser eleito é uma questão secundaria. Ainda nesta materia, é necessario que a legislação colonial não seja copiada da legislação metropolitana.

A existencia duma representação colonial é o vinculo moral mais forte que pode unir as differentes partes duma nação. Interessa os colonos nas grandes questões de utilidade geral que agitam todo o país. Prova-lhes que, não obstante a sua distancia e o seu afastamento, elles não são esquecidos no organismo da patria. Recusar aos habitantes das colónias a sua parte legitima de influencia nos destinos do país, é impellil-os para a separação. Dissolução do imperio colonial ou representação colonial, eis a alternativa que comporta o problema.

Nem se argumente com o exemplo dos ingleses e dos hollandeses, que não admittem a representação colonial. Effectivamente, a representação colonial é propria do regimen da assimilação, não podendo, por isso, encontrar-se em povos que seguem o regimen da sujeição e da autonomia. Os processos da colonização dos ingleses e dos hollandeses são dignos de imitação unicamente quando não dão origem a inconvenientes ¹.

56. Representação politica das colónias portuguezas.

— A representação colonial apparece-nos no direito portuguez, logo nos inicios do regimen liberal. A constituição de 22, estabelecendo que as eleições se realizariam por divisões eleitoraes, dispunha,

¹ De Thozée, *Théories de la colonisation au XIX siècle*, pag. 812 e seg.; Arthur Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 811 e seg.; Paul Reinsch, *Colonial government*, pag. 200 e seg.

ao mesmo tempo, que cada um dos districtos ultramarinos (reino de Angola e Benguella; ilhas de Cabo Verde com Bissau e Cacheu; S. Thomé e Príncipe e suas dependencias; os Estados de Goa; os estabelecimentos de Macão, Solor e Timor) formaria uma divisão e daria pelo menos um deputado, qualquer que fosse o numero dos seus habitantes livres, deixando para uma lei especial o decidir, a respeito do Brazil, quantas divisões deviam corresponder a cada provincia e quantos deputados a cada divisão, regulado o numero destes na razão de um por cada trinta mil habitantes livres (art. 39.º).

A Carta Constitucional dispunha que uma lei regulamentar marcaria o modo pratico das eleições e o numero dos deputados relativamente á população do reino (art. 70.º), não preceituando por isso nada a respeito da representação colonial. As instrucções de 7 de agosto de 1826 vieram preencher esta lacuna, dando aos governadores da Africa e da Asia poderes para applicar as disposições nellas contidas, em harmonia com um prudente arbitrio imposto pelas condições especiaes das colonias, até que as côrtes geraes estabelecessem regras mais fixas e mais amplas sobre similhante assumpto. Provisoriamente, as ilhas de Cabo Verde, com os estabelecimentos de Bissau e Cacheu, podiam nomear dous deputados; o reino de Angola com Benguella um deputado; as ilhas de S. Thomé e Príncipe um deputado; Moçambique com as suas dependencias um deputado; os Estados de Gôa um deputado; os estabelecimentos de Macão, Timor e Solor um deputado. Tal representação das colonias foi conservada pelo decreto de 8 de outubro de 1836.

A constituição de 1838 era omissa a respeito da representação colonial. Mas a lei de 9 de abril de 1838 veio regular este assumpto. As ilhas de Cabo Verde com os estabelecimentos de Bissau e Cacheu davam dous deputados e um senador. O reino de Angola e Benguella dava dous deputados e um senador. Moçambique e suas dependencias davam dous deputados e um senador. As ilhas de S. Thomé e Príncipe e suas dependencias davam dous deputados e dous senadores. Os Estados de Gôa davam quatro deputados e dous senadores. Os estabelecimentos de Macau davam dous deputados e um senador, devendo-se-lhes aggregar os votos dos cidadãos de Timor e Solor, quando isso fosse possível. Os senadores e deputados destas partes da monarchia que fossem eleitos por uma legislatura continuariam na seguinte, até que fossem substituídos pelos seus successores.

Esta representação colonial, sem os senadores, que desapareceram em virtude da queda da constituição de 1838, foi conservada pelo decreto de 5 de março de 1842. O decreto de 28 de abril de 1843 destacou Timor e Solor de Macau, que passaram a constituir um circulo com um deputado, retirando-se, porem, um deputado a S. Thomé e Príncipe. O decreto de 12 de agosto de 1847 seguiu a mesma orientação, mas o decreto de 20 de junho de 1851 deu novamente a S. Thomé e Príncipe dous deputados, mantendo, porem, o circulo de Timor e Solor.

E assim continuou a representação colonial no decreto de 30 de setembro de 1852 e na lei de 23 de novembro de 1859, até que o decreto de 1869, com a preocupação de reduzir o numero de depu-

lados, estabeleceu para o ultramar sete circulos, Nova Gôa, Margão, Macau, Loanda, Moçambique, Cabo Verde, S. Thomé e Príncipe, elegendo cada circulo um deputado, sendo restabelecido o circulo de Timor, mais tarde, pela lei de 3 de julho de 1870.

A lei de 8 de maio de 1878 fez uma nova divisão dos circulos eleitoraes, constituinto Cabo Verde dous, S. Thomé e Príncipe um, Angola dous, Moçambique dous, Estados da India tres, Macau um e Timor um, elegendo cada circulo um deputado. Esta representação das colonias ficou vigorando, mesmo depois da lei de 21 de maio de 1884, que introduziu as eleições por lista plurinominal e por accumulação, visto as disposições desta lei serem unicamente para o continente e ilhas adjacentes.

E assim continuaram as cousas, até que o decreto de 28 de março de 1895 reduziu a seis os circulos do ultramar, Cabo Verde (provincia de Cabo Verde e districto da Guiné), S. Thomé (S. Thomé e Príncipe), Loanda, Moçambique, Nova Goa (Estado da Índia), Macau (Macau e Timor). Cada um destes circulos elegia um deputado, continuando a ser uninominaes, apesar de para o continente e ilhas adjacentes se ter adoptado o systema do escrutinio de lista por districto. Esta organização da representação das colonias subsistiu na lei de 21 de maio de 1895, que, em face dos máos resultados do decreto de 28 de maio de 1895, voltou ao systema mixto dos circulos uninominaes e plurinominaes.

A lei de 26 de julho de 1899 adoptou a mesma organização da representação colonial, com a differença de desdobrar a India em dous circulos,

Mapuçá e Margão. O mesmo fez o decreto de 8 de agosto de 1901, que actualmente vigora sobre este assumpto.

57. Resultados da nossa representação colonial. —

A nossa representação colonial tem sido combatida pelos máos resultados que tem dado. As nossas colonias encontram-se ainda muito atrasadas, e por isso não podem fazer um uso conveniente e illustrado do direito eleitoral. As eleições do ultramar não passam duma completa mystificação. As actas parlamentares e o estado das nossas colonias mostram, por outro lado, que ellas nada têm aproveitado com a sua representação no parlamento.

A falta de instrução das nossas colonias não nos parece ser tamanha que não lhes possa ser concedido o direito eleitoral, desde o momento em que não se tornam necessarios largos conhecimentos para a escolha de bons deputados. A representação colonial é um meio de abrir aos colonos portuguezes a porta dos mais altos empregos do Estado, e por isso de toda a conveniência para obter e consolidar as sympathias e a união das possessões ultramarinas.

Se o acto eleitoral tem sido mystificado no ultramar, não o tem sido menos no continente e ilhas adjacentes, e se poucos beneficios têm resultado da representação colonial para o ultramar, o mesmo se pode dizer da representação do continente e ilhas adjacentes.

Estas objecções, como muito bem diz o Sr. Dr. Lopes Praça, vão recahir mais sobre a viciação do direito concedido ás colonias, do que sobre a concessão desse direito. Além disso, o estado mais

ou meos prospero das colonias não depende unicamente da concessão ou denegação do seu direito representativo juncto do parlamento das respectivas metropoles, mas do complexo do seu regimen e doutras condições especiaes que é mister ter em consideração, para não cahirmos no parallogismo de tomar a parte pelo todo.

No congresso colonial portuguez de 1901, porem, o Sr. Eduardo Costa, reconhecendo que o estado social de qualquer das nossas colonias não se coaduna com o exercicio salutar e justo do direito de votar, mesmo o de suffragio restricto, e de que, no dizer geral os actos electoraes não têm legitima significação e concorrem para enfraquecer a administração e o prestigio da auctoridade, sustentou a vantagem de abolir a representação parlamentar das colonias.

Em todo caso, o Sr. Eduardo Costa intende que o parlamento não deve abdicar do direito que lhe assiste de discutir e apreciar os negocios coloniaes. Deve intervir o menos possivel na elaboração das leis de caracter local, excepto a respeito daquellas que, pelo seu caracter, possam interferir com a soberania da nação portugueza ou com os principios fundamentaes da constituição politica e civil, concedida a cada colonia, acerca das quaes tem de ser obrigatoriamente chamado a pronunciar-se.

Ora é justo que o parlamento interenha nos negocios coloniaes sem representação politica das colonias ?

¹ Sr. Dr. Lopes Praça, *Estudos sobre a carta constitucional*, part. II, vol. II, pag. 407 e seg.; *Congresso colonial nacional de 1901* (actas das sessões), pag. 86 e seg.

§ 2.º

Representação local das colonias

SUMMARIO :

- 58. Representação em parlamentos locais.
- 59. Representação nos conselhos coloniaes.
- 60. Typos das colonias inglesas : a) Colonias de governo responsavel.
- 61. b) Colonias de simples instituições representativas.
- 62. c) Colonias da Corda.
- 63. Representação nos aggregados administrativos locais.

58. Representação em parlamentos locais. — Nas colonias de povoação, a que se applique o regimen da autonomia, tem de admittir-se a representação em parlamentos locais. Recusar aos brancos que habitam estes países as garantias politicas de que gosamos na Europa, seria criar resentimentos e preparar ou provocar um movimento separatista. Os unicos elementos a que ha a attender nestas colonias são os europeus, egualmente preparados para o exercicio das mesmas prerogativas e aptos, tanto de direito como de facto, para dirigirem a politica interna daquelles países. Pode a falta de experiencia e de tradições democraticas dar lugar a luctas de que venha a resentir-se a colonia, mas este inconveniente é passageiro, alem de se não reflectir de modo algum sobre os laços que prendem a colonia à metropole, que continua gosando do respeito e veneração dos colonos.

Nas fazendas não se pode admittir semelhante representação. Effectivamente, por um lado, seria

inconveniente arruinar as concepções politicas e sociaes dos indigenas, concedendo-lhes instituições representativas cujo sentido não comprehendem, não tendo vantagem alguma esta parodia da liberdade, e, por outro, sendo os colonos europeus pouco numerosos e permanecendo na colonia somente o tempo necessario para ahi fazerem fortuna, facil é de vêr que o sentimento dos interesses particulares e actuaes ha de nelles sobrepujar o dos interesses geraes e futuros das colonias.

O mesmo se deve dizer das colonias mixtas, pois, se uma assemblêa composta unicamente de colonos podesse dispôr da pessoa e dos bens dos indigenas, estes ficavam sujeitos ás maiores oppressões. A introduccão nesta assemblêa duma minoria de indigenas não constitue uma garantia sob nenhum ponto de vista. Estes ultimos, conhecendo a sua impotencia, procurarão unicamente agradar á maioria e salvar a sua situação pessoal. Dum modo geral, o indigena, collocado no meio de europeus, preocupa-se menos com exprimir as opiniões que julga justas, do que as que considera agradáveis.

Nem se diga que os colonos e indigenas têm um interesse commun na prosperidade da colonia, de modo que as medidas tomadas pelos primeiros devam aproveitar aos segundos. Os colonos que vivem no meio dos indigenas são naturalmente os seus tutores.

Ha, effectivamente, entre colonos e indigenas certos interesses communs, mas ha tambem entre elles muitos interesses oppostos e antagonicos. A tutela supõe no tutor sentimentos de benevolencia e de dedicação para com o pupillo; ora a experiencia

demonstra que estes sentimentos só excepcionalmente são experimentados pelo colono relativamente ao indigena.

Uma administração pode commetter faltas como uma assemblêa colonial eleita, mas a primeira encontra-se continuamente na mão do governo metropolitano, que pode sempre e immediatamente cohibir os seus abusos, ao passo que a segunda depende unicamente dos eleitores, mais preoccupados com questões de interesse particular, do que de ordem geral.

A representação, por isso, em parlamentos locais unicamente se comprehende nas colonias de povoação ¹.

59. Representação nos conselhos colonias. — Mas, se nas fazendas e nas colonias mixtas se não pode admitir a representação em parlamentos locais, deve acceitar-se a sua representação nos conselhos colonias, que são corpos consultivos e deliberantes funcionando juncto do governador, com o fim de orientar a administração colonial. A representação das colonias nestes conselhos permite que as raças rivaes possam fazer ouvir a sua voz em condições de perfeita egualdade, ao mesmo tempo que corre, com as suas propostas e discussões, para o aperfeiçoamento e reforma da legislação local.

¹ Arthur Girault, *Des rapports entre métropole et colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 388; Cornewald Lewis, *Government of dependencies*, pag. 302 e seg.; Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 97 e seg.

As colónias comprehendem necessariamente tres ordens de interesses principaes, os dos indigenas, os dos immigrants e os da metropole, e por isso é natural que todos elles se encontrem representados nos conselhos coloniaes. Os interesses da metropole podem ser representados por funcionarios administrativos, que com a sua intervenção poderão attenuar consideravelmente os conflictos ardentes e perigosos entre os indigenas e os colonos, proporcionando-lhes campos communs de conciliação. Entre os indigenas fazendo opposição aos colonos e os colonos dispostos a opprimir os indigenas, torna-se necessario haver uma força desinteressada, capaz de vencer as resistencias desrazoaveis duns e de refrear as violencias dos outros.

Emquanto á importancia da representação a dar aos colonos e indigenas nos conselhos coloniaes, a solução deve variar necessariamente segundo o algarismo respectivo das duas populações e segundo o antagonismo mais ou menos agudo das suas relações. O necessario é que nenhum destes dous elementos fique predominando, pois de contrario tornar-se-hia nefasto.

O estado atrazado em que se encontram as populações indigenas, pode aconselhar a que se lhes não conceda o direito de escolher os seus representantes aos conselhos coloniaes. Neste caso, a representação dos indigenas em taes conselhos ficará dependente da designação do governo, salva a especificação das categorias sociaes em que se deve realizar a escolha. E' conveniente, porem, que os representantes indigenas chamados a tomar assento nos conselhos coloniaes não se encontrem muito afastados dos

seus congeneres. A propria Inglaterra não tem evitado completamente este defeito, porquanto, por exemplo, os indigenas que têm feito parte do conselho legislativo da India são indios muito transformados pela civilização europêa. Devem-se escolher individuos que se encontrem mais proximos do pensar medio indigena, e que possam assim interpretar melhor os sentimentos e idéas desta parte da população colonial.

E' por isso que, apesar de todas as precauções, tomadas pelos ingleses para legislarem sem se deixarem influenciar pelos seus prejuizos nacionaes, os codigos anglo-indianos, sahidos do conselho legislativo da India, não se encontram sufficientemente inspirados pelo espirito indigena. Estes codigos são monumentos legislativos notaveis, podendo dizer-se que são eguaes senão superiores aos codigos das outras nações, mas assimilaram numa proporção muito consideravel preceitos do direito inglê e escossês, e por isso estão longe de corresponder ás necessidades das populações indigenas.

Os principes da India que gosam do direito de legislar não só não adoptaram nenhum destes codigos, mas fazem leis especiaes e inteiramente differentes das contidas em taes codigos. Tudo isto mostra que a representação indigena que ha no conselho legislativo da India, precisa de ser modificada no sentido de ella ser uma reprodução mais exacta das idéas e sentimentos da sociedade indiana ¹.

¹ Chailley-Bert, *La meilleure manière de légiférer pour les colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Wiesbaden (1904)*, pag. 87 e seg.; Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 205 e seg.

60. Tipos das colónias inglesas: a) Colónias de governo responsavel. — As colónias inglesas elucidam-nos dum modo completo ácerca das diversas formas da representação local. Estas colónias podem classificar-se em: colónias de governo responsavel; colónias de simples instituições representativas; e colónias da Corôa.

As colónias de governo responsavel são todas as grandes colónias de povoação, como a Australia, a Nova Zelândia, o Canada, a Terra Nova, o Cabo e o Natal. O poder legislativo nestas colónias pertence ao governador, representando o rei, e a duas camaras, uma das quaes é sempre electiva.

A lei eleitoral que regula a escolha dos deputados da camara baixa varia muito de colónia para colónia, mas em cada uma dellas ha uma tendencia pronunciada para o suffragio universal. O modo de nomeação dos membros da camara alta é menos uniforme: numas colónias, a nomeação pertence á Corôa; noutras o senado é eleito por um corpo eleitoral organizado differentemente ou menos extenso do que o que nomêa a camara baixa.

Na maior parte das colónias, os poderes da camara alta em materia financeira estão submettidos ás mesmas restricções que limitam a liberdade da camara dos lords. Todo o processo legislativo é organizado sobre o modelo do parlamento britânico, e, graças a estes processos de imitação, uma grande parte da constituição não escripta da Inglaterra encontra-se incorporada no direito publico das colónias.

A personalidade do governador é dupla. Relativamente á legislatura colonial, representa o rei e exerce todos os poderes que pertencem ao soberano, na medida em que estes poderes são reconhecidos ao rei da Inglaterra pela pratica da constituição britânica. Em theoria, nomêa e demitte os ministros, convoca, prorroga e dissolve o parlamento, sanciona as leis ou oppõe-lhe o *veto*; mas na realidade todos estes poderes são exercidos em seu nome por ministros responsaveis perante as camaras colonias, os quaes só conservam o poder pelo tempo em que gosam da confiança da maioria parlamentar, de que são a emanação. E' certo que o governador pode exercer uma influencia consideravel por meio de conselhos e de advertencias, tornando-se assim o arbitrio imparcial e moderador dos partidos politicos, mas a sua vontade tem de se curvar perante a dos ministros, que são os verdadeiros senhores do poder.

Ao mesmo tempo que o governador é o chefe do governo da colónia é tambem um delegado do governo da metropole, e nesta qualidade deve attender ás instrucções que lhe forem dadas pelo secretario de Estado das colónias, que depende por sua vez do parlamento metropolitano. Dahi resulta que este funcionario se pode encontrar na necessidade de conciliar duas conductas, que lhe são impostas por duas maiorias parlamentares, uma com sede em Westminster e outra com sede nos antipodas.

As difficuldades provenientes desta dupla responsabilidade manifestam-se principalmente a proposito do exercicio do direito do *veto* e resolvem-se pela distincção seguinte: quando se tracta duma lei rela-

liva unicamente aos interesses locais e á legislação interna duma colonia, o governador deve conceder ou recusar a sua sanção segundo os conselhos dos seus ministros responsaveis; todas vezes, porem, que a lei se refere aos interesses da metropole, de outra colonia ou do Imperio considerado no seu conjunto, o governador é obrigado a obedecer ás instrucções do ministro das colonias, que pode revogar a sanção real ou prescrever ao seu subordinado que recuse ou sobreesteja na sua decisão, até que receba instrucções especiaes.

Uma distincção tão delicada entre os poderes dum mesmo funcionario, dá logar a numerosas difficuldades na pratica. Frequentemente o mesmo projecto de lei é considerado como sendo de interesse puramente local pelo governo colonial e de interesse geral pelas auctoridades metropolitanas. Difficuldades desta natureza não são raras, mas nestes casos depende da habilidade do governador o suggerir alguma transacção, igualmente aceitavel para a colonia e para a metropole, num espirito de moderação e de conciliação reciprocas, que nunca até aqui tem faltado ¹.

61. b) Colonias de simples instituições representativas. — Nas colonias inglesas de simples instituições representativas, o governador tem poderes mais amplos, visto a legislatura não ter o direito de intervir na direcção do poder executivo, não sendo

¹ Speyer, *La constitution juridique de l'empire colonial britannique*, pag. 70; Paul Reinsch, *Colonial government*, pag. 167.

os agentes que o possuem responsaveis perante ella. O poder executivo é exercido pelo governador e funcionarios subordinados, nomeados pelo ministro das colonias e responsaveis perante elle.

A legislatura comprehende, quer uma camara de nomeação da Corôa e uma camara inteiramente electiva, quer uma camara unica, com metade dos membros pelo menos eleitos pelos colonos. A camara electiva pode ser sempre dissolvida pelo governador, que dispõe, alem disso, do direito de convocação e de prorrogação.

A legislatura vota as leis e os orçamentos, mas o seu direito de iniciativa é muitas vezes limitado. No proprio dominio legislativo taes assembleas não gosam duma liberdade completa, visto não lhes ser permittido estabelecer um systema aduaneiro tendo um caracter proteccionista, desde o momento em que os direitos de importação não são tolerados senão na medida das necessidades financeiras do orçamento colonial.

Em algumas colonias representativas é retirada á fiscalização da legislatura mesmo uma parte das finanças publicas. E' o que acontece no Transvaal, com os vencimentos do governador, dos membros do conselho executivo e dos juizes do Tribunal Supremo, e com as despesas essenciaes para a vida da colonia. Esta medida tem por fim impedir as recusas geraes de subsidios, com que as legislaturas de certas colonias representativas têm procurado paralisar a acção do poder executivo ¹.

¹ Speyer, *La constitution juridique de l'empire colonial britannique*, pag. 38 e seg.

62. c) *Colonias da Corêa.* — Nas colonias da Corêa o poder executivo pertence ao governador nomeado pelo rei. E' assistido por funcionarios nomeados nas mesmas condições e que são seus inferiores hierarchicos e responsaveis perante elle. O governador e estes funcionarios constituem uma corporação chamada conselho executivo.

O governador é igualmente investido nas colonias da corêa duma parte importante do poder legislativo. Em Gibraltar, S. Helena e Labuan, que são propriamente estações militares e navaes, bem como em certas colonias africanas, que se encontram ainda num estado de civilização muito primitiva, o direito de fazer leis e de decretar o orçamento pertence unicamente ao governador. Mas, em geral, o governador tem juncto de si um conselho legislativo, que comprehende sempre os principaes funcionarios da administração local, frequentemente alguns membros escolhidos pela Corêa entre os notaveis da colonia e por vezes um certo numero de membros eleitos por um corpo eleitoral muito restricto ou pelos representantes de certos grandes interesses sociaes, como as municipalidades e as camaras de commercio.

Os conselhos compostos exclusiva ou principalmente de funcionarios são pouco livres; aquelles em que os membros não funcionarios formam a maioria têm maior independência; aquelles que têm elemento electivo gosam evidentemente de maior liberdade relativamente ao poder central. E' por isso que estes elementos se encontram

cuidadosamente admittidos no conselho legislativo, segundo o gráo de desinvolvimento da colonia, a natureza da sua população, o espirito que ahí domina e a sua importancia politica. Nas ilhas de Falkland, por exemplo, o conselho compõe-se de quatro funcionarios e de dous membros não funcionarios de nomeação da Corêa; em Ceylão de nove funcionarios e de oito membros não funcionarios, igualmente de nomeação da Corêa; em Hong-Kong de sete funcionarios e de tres membros não funcionarios de nomeação da Corêa, de dous membros eleitos pela camara de commercio e de um membro delegado pelos juizes de paz.

O conselho legislativo não tem sessões regulares e periodicas, tem frequentemente o direito de iniciativa, excepto em materia financeira, mas não tem o direito de interpellar o governador ou seus subordinados, pois elles unicamente são responsaveis perante o ministro das colonias. Os projectos votados pelo conselho legislativo só adquirem força de lei depois de serem sancionados, em nome do rei, pelo governador. Este pode sancionar immediatamente a lei, ou oppôr-lhe o seu *veto*, ou reservar a sua decisão para quando tenha recebido instrucções do ministro das colonias. A sanção dada pelo governador pode ser revogada pelo ministro das colonias, quando este entender que ella foi concedida imprudentemente ¹.

¹ Speyer, *Constitution juridique de l'empire britannique*, pag. 29 e seg.

63. Representação nos aggregados administrativos locais. — As autarchias locais não se podem admitir nem comprehender onde não houver recursos ou capacidades eleitoraes sufficientes. No primeiro caso, a autarchia, impedida de realizar o fim para que é destinada, de nada serve; no segundo caso, está fatalmente condemnada a produzir a delapidacão e o desperdicio da parte da fazenda publica confiada á sua administração.

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

As autarchias locais exigem que o eleito represente a massa eleitoral donde emanou e que disponha dos recursos produzidos pelos impostos pagos por ella. Por isso, rigorosamente a representação das colonias em aggregados administrativos locais unicamente se pode comprehender nas colonias de povoação, em que os europeus predominam em numero e em interesses.

Mas, se para satisfazer reclamações se admittirem as autarchias locais nas outras colonias, então é necessario limitar a competencia dos respectivos

corpos administrativos á gestão dos interesses dos europeus, não se lhes permitindo dispor senão dos recursos por elles fornecidos. Se a fusão dos interesses das duas raças se encontrar adiantada, de modo a não se temer o sacrificio systematico da minoria, então as autarchias locais tambem poderão comportar a representação do elemento indigena. Isto, porem, já suppõe a colonização elevada a um alto gráo de desinvolvimento ¹.

¹ Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 111 e seg.; Arthur Girault, *Des rapports entre métropole et colonies*, no *Compte rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 398 e seg.

CAPITULO III

Legislação colonial

§ 1.º

Princípios geraes

SUMMARY :

64. Necessidade de uma boa legislação colonial.
65. Critérios que a podem informar.
66. Condição jurídica dos indigenas. Importancia da questão.
67. Respeito pelos costumes e instituições indigenas.
68. Limites á manutenção das instituições indigenas.
69. A assimilação dos indigenas e seus inconvenientes.
70. Assimilação dos indigenas e assimilação politica.
71. Acção civilizadora da metropole sobre os indigenas.
72. A questão da civilização da raça negra.
73. Necessidade de codigos especiaes para os indigenas.
74. Condição jurídica dos colonos.
75. Condição jurídica dos mestiços.
76. Orgãos legislativos. Soluções dos diversos systemas coloniaes.
77. Orgãos metropolitanos. Regimen da leis.
78. Regimen dos decretos.
79. Regimen mixto.
80. Orgãos locaes. Conselhos legislativos coloniaes.
81. Processo legislativo.
82. Codigos coloniaes mais notaveis.

64. Necessidade de uma boa legislação colonial.
Os estudos feitos habilitam-nos a determinar os

poderes e direitos que a metropole e as colonias devem ter em materia legislativa. Este problema tem uma importancia excepcional na organização das colonias, pois não pode haver uma boa administração colonial sem uma boa legislação colonial. Assim como uma legislação colonial habilmente concebida e convenientemente adaptada ás circumstancias das colonias, pode produzir bons resultados, assim tambem leis imprudentes e mal estudadas retardarão ou comprometterão definitivamente o successo da obra colonizadora.

E' esta uma das materias em que se têm commettido mais erros e absurdos. A legislação colonial tem enfermado de dous vícios, a precipitação das reformas e a introdução pura e simples dos codigos metropolitanos nas colonias. E' necessario ter sempre presente a idéa de que os países colonizados differem dos países colonizadores pelo clima, solo, costumes, religião e organização economica, politica e social. Não é dum dia para o outro que se podem conhecer todos estes elementos, e introduzir nos codigos europeus as modificações exigidas pelo novo meio social a que têm de ser applicados.

O problema duma boa legislação colonial unicamente se apresenta a um país, quando elle tem atravessado o primeiro periodo da colonização, porquanto, no começo das obras e empresas colonias, não se pensa em semelhante assumpto. E' por isso que Chailley-Bert, na sessão do Instituto colonial Internacional de Wiesbaden de 1904, não duvidou dizer que é um signal particular do periodo da colonização em que nos encontramos, o facto da

questão da legislação colonial attrahir a attenção dos amigos das colonias ¹

65. Critérios que a podem informar. — Os criterios que podem informar a legislação colonial são a *uniformidade*, a *adaptação* e a *especialização*.

Segundo o criterio da uniformidade, as leis das colonias são as mesmas da metropole. Este systema é evidentemente inadmissivel, visto não attender ás condições e necessidades das colonias, que são muito differentes das da metropole. A unificação do direito não se pode conceber sem se effectuar a unificação nos costumes, nas idéas e nas necessidades.

O predominio que tem tido este systema em alguns povos colonizadores é devido a uma má comprehensão do regimen da assimilação, coordenada com a tendencia que as idéas revolucionarias radicaram de alargar as prerogativas liberaes ás colonias. Não tem sido estranho a este predominio tambem a facilidade que ha em tal systema de obter legislação para as colonias e a ignorancia dos meios colonias, visto só agora se começarem a estudar os usos e costumes das suas populações.

Segundo o criterio da adaptação, as leis das colonias devem ser as da metropole, depois de accomodadas ás condições das colonias. O systema da adaptação pode admittir-se relativamente a uma parte da população das colonias — os colonos — que têm o mesmo gráo de civilização que os

¹ Chailley-Bert, *La législation qui convient aux colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Wiesbaden (1904)*, pag. 95 e seg.

habitantes da metropole. Não se pode, contudo, sancionar relativamente aos colonos o critério da uniformidade legislativa, em virtude das condições especiaes do meio para que se transportaram.

Os colonos não devem perder os direitos e regalias de que gosam na metropole pelo facto de irem valorizar com os seus capitães e a sua actividade os territorios ultramarinos. Mas o europeu residente nas colonias não pode exigir, no proprio interesse da possessão que lhe seja applicada, dum modo integral e perfeito, a legislação da mãe-patria.

Segundo o critério da especialização, as leis das colonias são leis privativas e para ellas elaboradas. Este systema é o que melhor pode convir ás colonias, visto attender inteiramente ás suas condições, necessidades e aspirações. O systema da especialização não repugna ao regimen da assimilação, contrariamente ao que geralmente se tem sustentado.

Effectivamente, a assimilação comporta a existencia de leis especiaes, desde o momento em que nellas se vá fazendo penetrar o espirito nacional. Os sectarios do regimen da autonomia dizem que o inconveniente do regimen da assimilação se encontra precisamente nesta penetração das sociedades colonias pelas idéas e pelos sentimentos da metropole, visto assim se fundarem sociedades velhas em territorios novos, quando a orientação a seguir deveria ser organizar sociedades novas em territorios novos. Como diz Schweinfurth, seguido por Paul Mohr, a colonização deve crear na Africa uma cultura africana e na Asia uma cultura asiatica.

Mas como é que a mãe-patria ha de orientar a colonização senão em harmonia com as idéas e as

aspirações da sua civilização? A colonização supõe um plano preconcebido, e esse plano não pode ser formulado e executado pela mãe-patria sem criterios que a orientem.

A propria Inglaterra não fez mais do que introduzir a sua civilização nas colonias. E' por isso que as colonias inglesas reproduzem a organização politica e social da mãe-patria e se encontram tão intimamente irmanadas com os sentimentos e as idéas da metropole¹.

66. *Condição juridica dos indigenas. Importancia da questão.* — Na legislação colonial a condição juridica dos indigenas não pode deixar de ser differente da dos colonos. O problema da condição dos indigenas, porem, só modernamente é que entrou nas preocupações da colonização. A politica da sujeição, baseada sobre o egoismo e a violencia, levava a desprezar os direitos dos indigenas e a não fazer justiça ás raças inferiores. Sob o pretexto de civilizar, exploravam-se sem remorsos e exterminavam-se sem piedade os povos de outra cor nascidos em outras zonas.

O christianismo conjugava tambem a sua influencia neste sentido, enquanto, pela sua intolerancia, apresentava os indigenas como inimigos, em virtude da religião que seguiam, dignos de serem extermi-

¹ Dr. Paul Mohr, *La politique coloniale française*, na *Revue économique internationale*, tom III do 3.º anno, pag. 359 e seg.; Chailley Bert, *La législation qui convient aux colonies*, no *Compte rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 448 e seg.

nados ou reduzidos á escravidão. Os conquistadores introduziram por toda a parte a religião christã e os costumes europeus, sem a menor consideração pelas necessidades e condições dos povos subjulgados.

Por muito tempo tambem não se viu na colonização senão o seu lado material, constituido pelo desinvolvimento da prosperidade economica e da riqueza da metropole. Foi preciso o decurso duma larga evolução para que se estudasse o lado social da colonização e se podesse chegar á conclusão de que a propria prosperidade das colonias depende, numa larga parte, do modo como forem resolvidas as questões moraes que a sua constituição faz surgir.

Todas estas causas contribuíram poderosamente para que se desprezasse completamente o problema da condição dos indigenas nas colonias. Foi necessario que a expansão colonial dos povos modernos o fizesse avultar, como um dos que mais pode influir no successo da obra colonial. A exposição de 1900 deixou-nos um monumento immorredouro, que atesta a importancia que modernamente se liga ao estudo da condição dos indigenas, constituido pelas actas do Congresso de Sociologia Colonial que então se celebrou, inteiramente dedicado á investigação e discussão do tractamento a seguir relativamente ás raças indigenas ¹.

¹ Van Kol, *Dans quelle mesure et dans quelle conditions y-a-t-il lieu de maintenir les organismes administratifs indigènes*, no *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. 1, pag. 15; Alfred Zimmermann, *Respect de la propriété indigène et les moyens de concilier ce respect avec les besoins de la colonisation*, no *Congrès cit.*, pag. 81.

67. Respeito pelos costumes e instituições indigenas.

— A politica colonial de destruição e de servidão que foi seguida durante seculos relativamente ás raças indigenas, está hoje completamente posta de parte. Reconheceu-se que o facto destas populações pertencerem a uma civilização mais ou menos atrasada não as collocava fora do dominio do direito, tendo assim as potencias colonizadoras deveres a cumprir relativamente ás raças inferiores. O art. 6.º do acto geral da conferencia de Berlim (1885) sancionou expressamente esta doutrina, visto as potencias tomarem ahi o compromisso da *conservação das populações indigenas e do melhoramento das suas condições materiaes e moraes de existencia*.

Um pouco mais tarde, o Instituto de Direito Internacional adoptava, na conferencia que teve lugar em Lausanne em 1888, um projecto de resolução, esclarecendo alguns pontos deixados na sombra pelo acto de Berlim, especialmente a respeito dos direitos indigenas. Esta declaração proscreeve a exterminação das raças inferiores, do mesmo modo que as torturas infligidas aos indigenas, e contem disposições relativas á suppressão da escravidão, ao respeito da liberdade de consciencia, á regulamentação da venda das bebidas alcoolicas e das armas de fogo.

O fim principal da declaração de Lausanne, que não tem um caracter official, foi ampliar a applicação dos principios estabelecidos pela conferencia de Berlim, que tinha legislado exclusivamente para os territorios situados nas costas de Africa, e cujas

resoluções não podiam por isso applicar-se ás outras partes do mundo, nem mesmo ao interior do continente negro.

No congresso da sociologia colonial de 1900 ficou assente que os Estados colonizadores, tirando aos indigenas a sua independencia nacional, assumem o compromisso formal de os tornarem felizes. Estamos, pois, longe dos tempos em que os conquistadores hespanhoes e inglezes destruiam sem remorsos as raças autochtones que encontravam nas colonias.

Assim como se devem respeitar a vida e a liberdade dos indigenas, porque são homens do mesmo modo que nós, assim também se devem conservar os seus costumes e as suas instituições, que estão em harmonia com o estado social, as necessidades economicas e as concepções moraes e religiosas destes povos. A metropole que na colonização tenta por qualquer forma destruir os costumes e as instituições indigenas, provoca resistencias que muitas vezes lhe é impossivel vencer.

A este respeito diz muito bem Paul Reinsch que o negro africano não pode ser civilizado pela destruição das suas instituições nativas ou pela introdução no seu espirito da substancia da educação europêa. Torna-se necessario primeiramente modificar toda a base economica da sociedade negra.

A lei da evolução não permite outra conclusão. A evolução realiza-se gradualmente por phases successivas, que nós temos de respeitar. Não é com decretos que se pode mudar a organização social indigena, nem facilitar o seu desinvolvimento.

A conservação dos usos e costumes indigenas tem a vantagem de não perturbar a vida social das

populações coloniaes e de evitar a crise que se havia de dar em seguida á abolição das suas instituições. Os vencidos não notam tanto a perda da sua independencia, quando o vencedor não lhes impõe pela força as suas instituições, nem ataca tradições que elles veneram.

Isto é tanto mais para ponderar, quanto é certo que a lei indigena se approxima muito da lei religiosa. Assim o mahometismo confundiu intimamente principios politicos e religiosos, e por isso não é possivel tocar no edificio do direito musulmano sem offender a propria religião. E' sempre impolitico destruir um edificio legislativo a que se encontram vinculados os indigenas ha longos annos, e que permitiu o desinvolvimento das suas sociedades mais ou menos rudimentares.

A harmonia do mundo é formada da diversidade das especies, e por isso nós não temos o direito de, por mania de uniformidade, attentar contra a originalidade propria duma raça. A legislação faz parte integrante da mentalidade dum povo, e corresponde exactamente á phase da evolução que atravessa este povo ¹.

68. Limites á manutenção das instituições indigenas. — A manutenção das instituições indigenas, porem,

¹ Paul Reinsch, *Colonial administration*, pag. 69 e seg.; Arthur Girault, *Condition des indigènes au point de vue de la législation civile et criminelle et de la distribution de la justice*, no *Congrès de sociologie coloniale*, tom. 1, pag. 55 e seg.; Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigènes dans les possessions coloniales*, pag. 9 e seg.

comporta um limite, visto haver algumas que se encontram numa opposição tão radical com as nossas idéas de justiça e de respeito da personalidade humana, que não é possível a uma potencia colonizadora tolerar-as.

Mas, qual ha de ser o criterio que nos deve orientar sobre as instituições indigenas que se torna necessario abolir? O Congresso Colonial Nacional, reunido em Lisboa em 1901, emittiu o voto de que se mantenham as instituições indigenas actuaes do ultramar em tudo quanto não contrarie a moral e a justiça, procurando p seu desinvolvimento evolutivo em conformidade com as aspirações da civilização e com os interesses coloniaes. De modo que, segundo este criterio, devem-se eliminar ou modificar as instituições indigenas que contrariem a moral e a justiça.

O criterio da moral e da justiça, porem, não se pode considerar preciso e rigoroso, pois, se se tracta das nossas idéas de moral e de justiça, ha muitas instituições que offendem as nossas idéas de moral e de justiça e não offendem as dos indigenas, e se se tracta das idéas de moral e de justiça dos indigenas, então todas as instituições indigenas terão de ser conservadas. As idéas de moral e justiça não são immutaveis e invariaveis atravez dos tempos e dos logares, mas vão apresentando caracteres diversos conforme as condições do meio social e as phases da evolução.

No Congresso de Sociologia Colonial de 1900 Van Cauwenberghe propoz outro criterio delimitador das instituições indigenas a conservar, mais complexo. Segundo elle, deviam-se conservar as insti-

tuições indigenas que não fossem incompativeis com o respeito devido á vida e á liberdade humana, não violassem as nossas idéas de justiça e não fossem contrarias aos interesses dos indigenas. Este criterio tambem foi rejeitado, porque elle abria a porta a todas as tentativas de assimilação dos indigenas, sob o pretexto de fazer predominar as nossas idéas de justiça, sendo certo, alem disso, que os indigenas é que são os melhores juizes dos seus interesses. Se elles tiverem interesse na modificação das suas instituições, essa modificação não se fará esperar.

Foi para evitar os inconvenientes de tal formula que o Congresso de Sociologia Colonial de 1900 emittiu o voto de que os costumes indigenas devem subsistir *quando não sejam incompativeis com o respeito devido á vida e á liberdade dum ser humano*. Uma nação civilizada não pode permittir que sobre o territorio em que ella tem soberania continuem a ser praticados sacrificios humanos. Não pode consentir tambem que um chefe de familia exerça um direito de vida e de morte sobre os seus. Não pode tolerar a escravidão, embora não faltem sophismas para justificar tal instituição ¹.

69. A assimilação dos indigenas e seus inconvenientes.

— A assimilação dos indigenas aos habitantes da metropole não se pode por isso admittir. As theorias superficiaes do seculo xviii, attribuindo a todos os homens uma mentalidade absolutamente simi-

¹ Congrès international de sociologie coloniale, tom. I, pag. 213 e seg.; Congresso colonial nacional de 1901 (actas), pag. 227.

lhante, ou pelo menos julgando-os susceptíveis de a possuir depois de uma breve educação, e admitindo um typo unico e superior de civilização que se tornava necessario implantar por toda a parte, levaram a substituir as instituições indigenas pelas nossas leis. Foi este o criterio que orientou a colonização nos tres primeiros quartéis do seculo XIX, com as mais graves consequencias para os resultados da obra colonial.

As nossas leis são inteiramente improprias para o meio indigena das colonias. Uma ficarão sendo letra morta e outras produzirão resultados contraproducentes, ao mesmo tempo que um grande numero de relações jurídicas carecerão de preceitos reguladores, visto não se encontrarem previstas pelos nossos codigos.

E o que é mais para ponderar é que, como observa Vernier de Byans, pela força das cousas a legislação metropolitana experimentará na sua applicação ás colonias uma certa deformação; pois o magistrado, transplantado para um meio que não é o seu, experimentará, mesmo contra sua vontade, a influencia deste meio. Uma jurisprudencia especial apparecerá para cada possessão, verificando-se a hypothese duma legislação especial por uma forma indirecta e perigosa.

As instituições jurídicas têm um valor relativo. O essencial é que ellas se encontrem em harmonia com as condições de existencia e de desinvolvimento dos povos a que se applicam. A polygamia, diz Arthur Girault, impressiona-nos, mas a certos povos, onde a organização da familia ainda tem o caracter patriarchal, a grande independencia que as nossas

leis e os nossos costumes concedem aos filhos poder parecer absolutamente immoral. A propriedade territorial individual, que é considerada na Europa um agente de progresso economico, introduzida numa população primitiva e imprevidente, pode produzir rapidamente a sua ruína. Todas as formas da familia e da propriedade que a evolução do direito nos permite observar, tiveram num momento dado e num meio determinado a sua razão de ser. Para os indigenas das colonias, os seus costumes constituem sem duvida a melhor legislação, visto ser a mais appropriada á sua situação.

Os indigenas não querem a nossa legislação e nós também não temos interesse algum em a impôr, a não ser para fazer triumphar uma uniformidade jurídica chimerica ou para salvar o valor absoluto que porventura reconheçamos ás nossas instituições. Mas a uniformidade jurídica briga com a propria natureza do direito que, sendo um processo historico e natural, ha de reflectir necessariamente as particularidades do meio em que evolue, e a concepção das instituições europeas, com o valor absoluto dum dogma, oppõe-se á verdadeira apreciação que se deve fazer destas instituições, que não se podem considerar boas ou más em si, mas em relação com as condições sociaes ¹.

¹ Paul Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 644 e seg.; Arthur Girault, *Condition des indigènes au point de vue de la législation civile et criminelle et de la distribution de la justice*, no *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. I, pag. 53 e seg.; Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigènes dans les possessions coloniales*, pag. 14 e seg.

70. Assimilação dos indígenas e assimilação política.

— Não se deve, porém, confundir a assimilação dos indígenas com a assimilação política, contrariamente ao que fizeram Van Kol e Piolet no congresso de sociologia colonial. Effectivamente, estes escriptores fallando da assimilação dos indígenas, criticaram largamente a politica de assimilação seguida pela França que levou a uma centralização excessiva.

Ora uma cousa é assimilar uma colonia á metropole sob ponto de vista politico, aduaneiro ou financeiro, e outra cousa é querer assimilar os indígenas. A assimilação politica é legitima, como correspondendo aos interesses que se coordenam na colonização, a assimilação dos indígenas é inadmissivel por contrariar fundamentalmente esses interesses.

Pode-se seguir numa colonia a politica da assimilação sem procurar assimilar os indígenas. Assim a França tem feito assimilação politica, dum modo excessivo, na Algeria, mas não tem procurado assimilar os indígenas. Têm sido conservadas, effectivamente, nesta colonia as leis e as instituições indígenas, ao mesmo tempo que os arabes têm continuado a gosar do direito musulmano.

Van Kol nota que por toda a parte onde as raças anglo-saxonias e germanicas têm colonizado se tem mantido a administração indigena. As raças latinas, pelo contrario, França, Hespanhá e Portugal, impulsionadas por um grande sentimento de fraternidade, procuraram assimilar os habitantes de países

longinquos aos da metropole. Ora isto não é exacto, porquanto as raças latinas têm seguido a politica da assimilação, mas nunca chegaram até á assimilação dos indígenas ¹.

71. Acção civilizadora da metropole sobre os indígenas.

— Não se conclua, porém, da conservação das instituições e dos costumes indígenas para a impotencia da acção civilizadora da metropole. A evolução faz-se gradualmente, por phases, mas nós podemos evidentemente favorecer-a e accelera-la.

Não é com decretos que se pode modificar a organização social dos povos indígenas, assim como não é com leis que nós podemos facilitar o seu desinvolvimento. A mãe-patria incumbe o dever da tutela para com elles, guiando os seus passos no sentido da civilização.

Favorecer o bem estar dos indígenas, diz Van Kol, melhorar a sorte destes povos, eleva-los a um nivel moral superior; eis o grande dever a desempenhar; eis a nossa desculpa, a nossa unica defesa para o facto de lhes tirarmos a independencia completa, que os levaria á ruina. A nossa civilização superior, em lugar de ser um flagello terrivel, pode ser uma fonte de beneficios para estes indígenas, favorecendo e apressando a sua evolução material, intellectual e moral.

Mas, qual ha de ser o criterio que deve orientar a acção civilizadora da mãe-patria sobre os indi-

¹ *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. 1, pag. 181 e seg.

genas?` Paul Leroy-Beaulieu intende que a acção civilizadora da mãe-patria se deve orientar no sentido de diminuir a duração dos estados, selvagem e barbaro, dos povos indígenas. Foram necessarios seculos para que um povo passasse do estado selvagem ao estado barbaro e para que um povo barbaro chegasse ao estado civilizado. Convem que uma iniciação affectuosa e habil diminua para os povos selvagens e barbaros das ilhas do Pacifico, do interior da Africa e da America, a duração destes periodos da evolução.

Mas como se hão de distinguir os tres estados, selvajaria, barbarie e civilização? Leroy-Beaulieu recorreu a um criterio simples, considerando selvagens os povos que vivem da caça e da pesca, e barbaros os que se encontram ainda no estado pastoril ou pelo menos que ainda não ultrapassaram a primeira phase agricola, isto é, aquella em que a propriedade é, en geral, collectiva e em que a posse do solo é individual ou familiar, mas precaria e variavel. Não se devem confundir com os barbaros, porem, os povos do sul ou do oriente da Asia, como os indios, chinezes e indo-chinezes, que se encontram ha seculos num estado de plena civilização, mas que não conhecem as nossas artes, mecanicas recentes, os nossos methodos scientificos e as nossas instituições politicas.

O criterio apresentado por Leroy-Beaulieu para orientar a acção da civilização da metropole assenta sobre a divisão da evolução social nos tres estadios: selvajaria, barbarie e civilização.

E' muito difficil, porem, caracterizar cada um destes estadios, havendo tantos processos de o fazer

quantos são os auctores. O processo seguido por Leroy-Beaulieu é sem duvida o mais imperfeito. visto estar hoje completamente posta de parte a divisão classica da historia da evolução em caça e pesca, pastoricia, agricultura e industria. Como nota Eugen von Philippovich, não só é falso que todos os povos tenham passado pelos periodos duma tal divisão, mas tambem não é verdade que o desenvolvimento economico se encontre em harmonia com o logar que cada periodo occupa na serie evolutiva. Os povos agricultores da America e as grandes civilizações da America central e do Peru não passaram pela phase da pastoricia. Os agricultores inferiores não excedem os caçadores e os pescadores, sendo a sua civilização quasi sempre menos elevada do que a dos caçadores e dos pescadores superiores. Encontra-se frequentemente em povos de pequeno desenvolvimento economico um certo grão de actividade industrial.

Paul Reinsch apresenta outro criterio mais scientifico para orientar a acção civilizadora da mãe-patria sobre os indígenas. Intende que essa acção deve recahir sobre a organização economica, como o meio mais proprio de accelerar e facilitar a evolução social. Com precisão mecanica pode demonstrar-se, diz Paul Reinsch, que a reforma dos mais viciosos caracteres da vida africana será a necessaria consequencia de uma pequena modificação na organização economica; e nós podemos effectivamente antecipar uma expansão de novas e melhores energias sociaes, quando o terreno tenha assim sido desembaraçado dos peores obstaculos do progresso.

Parece-nos aceitável a doutrina do notável escritor americano, em virtude da dependência em que se encontra toda a vida social dos phenomenos economicos. Emquanto não ha regularidade nas condições economicas, são verdadeiramente impossiveis as manifestações mais elevadas da vida social, visto as necessidades de conservação absorverem e suffocarem toda a actividade individual.

As forças economicas são a base sobre a qual se desinvolva a vida social em todas as suas manifestações. A evolução dum povo deriva por isso de causas materiaes, independentes da vontade dos individuos, do poder e da influencia das leis. O desinvolvimento da organização do trabalho e a introdução de novos processos technicos da produção, augmentando o bem estar da população, farão surgir, com as novas forças economicas, o senso moral e intellectual dos indigenas ¹.

72. A questão da civilização da raça negra. — Em face dos costumes barbaros, que têm continuado a existir entre os negros da Africa, alguns investigadores têm inteiramente negado a capacidade do negro para progredir na escala da civilização.

¹ Paul Reinsch, *Colonial administration*, pag. 70 e seg.; Paul Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 644 e seg.; Van Kol, *Dans quel mesure et dans quelles conditions y-a-t-il lieu de maintenir les organismes administratifs indigènes*, no *Congrès international de sociologie coloniale*, pag. 17; Eugen von Philippovich, *Grundriss der politischen Oekonomie*, pag. 48 e seg.; Steinmetz, *Classification des types sociales*, no *Année sociologique*, vol. III, pag. 111 e seg.

A razão physiologica apresentada para explicar esta incapacidade, é o facto de que as suturas do craneo do negro se consolidam mais cedo.

As creanças negras aprendem com facilidade e rapidez, notando-se entre ellas frequentes exemplos de intelligencias precoces. Depois da idade da puberdade, o desinvolvimento cessa, havendo grandes desillusões, em virtude das esperanças alimentadas, visto não se verificar dahi por diante mais nenhum progresso intellectual.

Ha muitos investigadores que sustentam que o negro continua o seu desinvolvimento mental na vida adulta, apesar do facto physiologico acima relatado; mas as provas apresentadas em favor do seu modo de ver demonstram mais o desinvolvimento da astucia no commercio, do que o progresso da capacidade intellectual geral. Não se pode negar que os negros accumularam experiencias no passado, mas parece que o desinvolvimento organico das suas faculdades acaba mais cedo.

Daqui não se conclua que a raça negra não possa ser civilizada. Como nota Paul Reinsch, quando investigamos as causas do atrasado gráo da civilização dos negros de Africa, podemos affirmar com rigor que elle é devido mais ás condições sociaes, politicas e climatericas, do que á physiologica e pessoal incapacidade do negro. A diferença entre o valor medio negro e o valor medio europeu não explica a diferença entre as suas civilizações. As causas que têm impedido o negro de adquirir uma mais elevada organização social estão intimamente ligadas com o facto da constante mobilidade das populações africanas, que não são contidas no solo

pela conformação physica dum territorio similhante ao da Grecia e Italia. As sociedades africanas não tiveram assim ainda tempo de lançar raizes e adquirir uma tradição nacional e a historia, que é um dos principaes ingredientes da civilização.

A doutrina de Reinsch, embora um pouco dominada pelo determinismo tellurico, que exagera a influencia do clima e da configuração geographica sobre a evolução social, parece-nos ser profundamente verdadeira. Os negros da Africa não se podem considerar inaptos para a civilização, pois esta mesma raça tem feito largos progressos nos Estados-Unidos, apesar das difficuldades de toda a ordem que ahi teve de vencer.

A educação do negro nos Estados-Unidos é recente, sendo inteiramente prohibida, durante muito tempo, a sua instrucção. Hoje o seu desinvolvimento assignala-se, com resultados brilhantes, nas sciencias, nas letras e nas artes. Os negros americanos são hoje mesmo muito differentes, sob o ponto de vista anthropologico, dos negros africanos, o que mostra a influencia que o meio pode exercer sobre as raças.

A situação dos negros nos outros países civilizados também suflraga esta opinião. Com a mudança do meio varia o typo physico e moral da raça. Não se pode de modo algum acreditar na persistencia do typo negro atravez do decurso dos seculos. Se foi o meio que formou o negro, é impossivel contestar a sua influencia modificadora.

Do facto dos negros que vivem em certas regiões, expostas às mesmas influencias, conservarem o seu typo intacto, não se pode senão concluir a favor da

acção do meio. Mas que a civilização penetre nesse meio e que as populações comecem a experimentar a influencia de novas condições de viver e de pensar, e os caracteres considerados immutaveis dissolver-se-hão, como a cera sob a acção do calor.

Em face do facto que as características physiologicas da raça branca se têm modificado profundamente com o seu desinvolvimento, nota, de harmonia com esta orientação, Paul Reinsch, que não deve parecer extravagante o afirmar que até a estrutura do craneo negro pode ser influenciada por uma mudança nas condições sociaes, politicas e economicas ¹.

73. Necessidade de codigos especiaes para os indigenas.

— De tudo o que temos dicto, resulta a necessidade de uma legislação especial para os indigenas. Esta legislação pode estar em harmonia com as necessidades e as condições das sociedades indigenas, e ao mesmo tempo receber a influencia do espirito do povo colonizador. Assim irão os indigenas caminhando para um estado similhante ao dos habitantes da metropole.

A manutenção dos usos e costumes indigenas deve-se considerar como uma situação provisoria, que se pode prolongar por mais ou menos tempo, mas destinada a desaparecer. Ao contacto dos

¹ Paul Reinsch, *Colonial administration*, pag. 58 e seg.; Jean Finot, *Le préjugé des races*, pag. 437 e seg.; Crochley Clapham, *A note on the comparative intellectual value of the anterior and posterior cerebral lobes*, no *Journal of mental science*, vol. XLIV, pag. 290 e seg.

européus, as instituições indígenas vêm a perder o seu caracter restricto e a sua feição pittoresca

E' certo que é muito difficil ao poder metropolitano conhecer dum modo exacto e completo as necessidades das populações indígenas, em virtude de se não poder facilmente inteirar dos seus usos e costumes. Depois, é quasi impossivel ao legislador abandonar os seus proprios prejuizos, para estudar com imparcialidade os bons e os máos lados das instituições indígenas. Por mais intelligente que seja, um homem civilizado não poderá desembaraçar-se completamente das concepções legadas pelas gerações precedentes e que se encontram profundamente incrustadas no seu cerebro pela educação. Inconscientemente ou não, as instituições indígenas virão a ser desnaturaladas nos codigos que se promulgarem.

Finalmente, taes codigos immobilizam os costumes indígenas, tirando-lhes a flexibilidade que elles tinham, e retardando uma evolução natural que se produziria ao contacto do dominio europeu. E não é leal promulgar codigos em que se promette compilar o direito indigena e introduzir ahi subreptivamente principios juridicos europeus.

Estas considerações mostram a difficuldade de compilar os usos e costumes indígenas, mas essa compilação é o unico meio de instruir os magistrados no seu conhecimento. Não é possivel que cada magistrado proceda ao estudo pessoal dos costumes e usos indígenas, surpreendendo-os no meio onde se elaboraram, e por isso a falta de codigos de usos e costumes indígenas unicamente pode contribuir para uma má administração da justiça.

Para evitar que os codigos colonias desfigurem os usos e costumes indígenas, pode attribuir-se-lhes, como propõe Arthur Girault, um valor simplesmente doutrinal. A concordancia das disposições desses codigos com os usos e costumes indígenas será a fonte de sua auctoridade ¹.

72. Condição juridica dos colonos. — A condição juridica dos colonos varia muito, conforme o regimen politico a que se encontra submettida a colonia.

No regimen da sujeição, os colonos não gosam de garantia alguma, nem como administrados, nem como reos, nem como contribuintes. O arbitrio mais absoluto pesa nefastamente sobre a vida e a actividade do colono. A egualdade de direitos entre os colonos e os habitantes da metropole não existe ou não passa duma palavra sem significação.

Não ha interesse algum pela instrução dos colonos, visto a sua ignorancia favorecer admiravelmente a exploração violenta a que está votada a colonia e o desprezo completo que ha pelas suas necessidades e aspirações. Ao mesmo tempo entretêm-se cuidadosamente todos os germens da divisão entre os habitantes da colonia. As differenças naturaes de raça e de côr são accentuadas por disposições legais injuriasas, como a prohibição do casamento. A maxima dividir para reinar é um dos principios

¹ Arthur Girault, *Condition des indigènes au point de vue de la législation civile et criminelle et de la distribution de la justice*, no *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. I, pag. 62; Vernier de Biens, *Condition juridique et politique des indigènes dans les possessions coloniales*, pag. 11 e seg.

fundamentaes da administração colonial em tal regimen, que encontram nas colonias hespanholas uma larga applicação como meio de governo e de dominio. Julga-se que deste modo os habitantes das colonias, ignorantes e divididos, não se poderão intender contra o inimigo commum — a metropole — e não poderão conseguir um chefe tendo a auctoridade e a capacidade necessarias para dirigir a revolta.

No regimen da autonomia, os colonos possuem todas as garantias que pertencem aos homens livres nos paizes civilizados. Todas as precauções politicas, destinadas a garantir nas nossas constituições modernas a liberdade e a segurança do individuo, a egualdade dos direitos e o respeito da propriedade, lhes são reconhecidas. A influencia moderadora da metropole, por isso mesmo que se encontra muito esbatida, não se faz sentir dum modo efficaz, para evitar que os indigenas sejam oprimidos pelos colonos, que são os inimigos naturaes daquela parte da população.

O regimen da assimilação não é em si nem favoravel nem desfavoravel aos colonos. Tudo depende da condição em que se encontram os habitantes da metropole. Se na metropole os direitos e as liberdades dos individuos são reconhecidos e respeitados, o mesmo acontecerá aos colonos. O contrario terá lugar, quando as liberdades e os direitos dos individuos forem desprezados na metropole, por ahí dominar um governo despótico e oppressivo. Se as desigualdades sociaes existirem na metropole, também se encontrarão nas colonias, do mesmo modo que, se os princípios da egualdade e liberdade

forem proclamados na metropole, também triumpharão na colonia. E' por isso que a politica da assimilação pode ser util ou prejudicial para as colonias, conforme o systema politico que vigorar na metropole.

Desprendendo-nos destas diversas soluções, não pode haver duvida de que é justo, como já observamos, que os colonos não percam os direitos e regalias de que gosavam na metropole pelo facto de irem valorizar, com os seus capitães e a sua actividade, os territorios ultramarinos. Assim como é absurdo submeter os indigenas ao regimen da assimilação, pois elles não podem comprehender as delicadas prescripções das nossas leis liberaes, assim também seria iusensato submeter os colonos aos preceitos rudes e simples que, pela tradição e pelo costume, regem os indigenas. Não se deve chegar até á uniformidade, como já tivemos occasião de observar.

Todos os escriptores que se occupam deste assumpto nolum, por exemplo, a necessidade de regular por formas diversas das estabelecidas na metropole a constituição e a transmissão da propriedade. A nossa legislação, inspirada por preocupações feudaes ou monarchicas, que predominaram noutras epochas, tende para a immobilização da propriedade fundiaria. Nas colonias, porem, o que se torna necessario favorecer, diz Billiard, não é o immobilismo e a conservação à *outrance*, mas sim a acção e o espirito de iniciativa. A Australia não recuou perante a mais radical das soluções, considerando a terra um valor como os outros, não comportando um tractamento particular. Por isso,

fez do título da propriedade immobiliaria uma verdadeira letra transmissivel por simples indosso.

O processo civil tambem precisa de ser adaptado ás condições especiaes dos colonos; pois nos territorios ultramarinos o prolongamento da incerteza sobre os direitos retarda, com grande prejuizo do interesse geral, a valorização do solo e a actividade creadora dos paises novos.

A repressão dos delictos tambem precisa de ser organizada por um modo consentaneo com as circumstancias locaes, pois deve attender-se aos rigores do clima, sendo certo que os climas tropicaes e palustres influem desfavoravelmente sobre a constituição nervosa dos europeus, ao prestigio social dos dominantes, a fim de elles poderem desempenhar a sua missão civilizadora, ao valor do numerario, elevando-se as multas nos territorios onde o numerario abunda, etc.

O criminalismo colonial, que tanto tem emocionado a opinião publica, é simplesmente a consequencia fatal do modo de ser e de viver dos *colonias*. Desde o dia em que entram nesta carreira até ao dia em que morrem, causas multiplas e incessantes arrastam-nos pouco a pouco pelo declive dos abusos, dos delictos e dos crimes ¹.

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial*, na *Revue de droit public*, tom. 1, pag. 480 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 66 e seg.; Sr. Eduardo Costa, *A administração civil nas nossas colonias*, no *Boletim da Sociedade de Geographia*, 19 serie, n.º 7 a 12, pag. 698 e seg.; Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 89 e seg.; Dr. Barot Forlière, *Le criminalisme colonial*, na *Revue socialiste*, vol. 42, pag. 387 e seg.

75. *Condição juridica dos mestiços.* — Da coexistencia nos meios colonias da raça européa e da raça indigena, resulta uma categoria especial de população — os mestiços. A experiencia mostra que os mestiços são na sua quasi totalidade o producto da união do homem europeu com a mulher indigena, e não o effeito da combinação inversa.

Ou isto provenha duma maior delicadeza da mulher européa, que teria repugnancia de se rebaixar até ao nivel da raça considerada inferior, ou derive da condição aviltante que tem a mulher nos povos primitivos, ou resulte simplesmente da insufficiencia do numero das europeas nos paises novos, o certo é que tal facto está perfeitamente averiguado. E' natural, pois, que a proporção das uniões mixtas se encontre na razão directa da liberdade e da facilidade que os costumes deixam ás mulheres autochtones em cada colonia. Nos paises musulmanos, em que a mulher se encontra sequestrada, as duas raças podem coexistir indefinidamente sem cruzamentos apreciaveis, contrariamente ao que acontece com as populações chinezas e negras.

Mas, verificado o facto da existencia de mestiços nas colonias, torna-se necessario determinar a condição juridica a que deve ficar sujeita esta especie de população. Durante muito tempo seguiu-se o systema de dar aos mestiços uma condição juridica intermediaria entre os europeus e os indigenas. Mas é evidentemente um systema imprudente, pois

os mestiços vêm assim a formar uma classe à parte, desprezada por uns e desprezando os outros.

Torna-se necessario escolher entre a condição do pae e a da mãe, devendo-se applicar ao mestiço a condição mais vantajosa, que é a. do europeu. A sociedade europêa tem a culpa do nascimento dos mestiços, e por isso é justo que ella os recolha no seu seio.

Billiard faz uma distincção entre os filhos legítimos e os illegítimos, devendo os primeiros seguir a condição juridica do pae e os segundos a condição juridica da mãe. Não nos parece muito admissivel a doutrina de Billiard, que ia estabelecer entre os mestiços distincções arbitrarías. Pouco importa que os mestiços sejam filhos legítimos ou illegítimos, pois a sua condição deve ficar estabelecida pelo facto de elles serem um producto do cruzamento entre europeus e indigenas.

Contra a solução que preconizamos, pode-se argumentar com a anthropologia e com a historia. Com a anthropologia, pois Lapouge e Ammon sustentam que os mestiços são physiologica e psychologicamente inferiores ás raças de que derivam. Com a historia, porque os mestiços têm sido os inimigos mais encarniçados e perigosos do poder metropolitano.

Mas não está demonstrado que os mestiços sejam physiologica e psychologicamente inferiores ás raças de que derivam. Effectivamente, se o cruzamento das diversas raças tivesse como consequencia directa a decadencia ou o retrocesso da humanidade, então o homem não teria progredido, pois aquelle cruzamento é um facto permanente da evolução social.

Não ha facto algum concreto donde se possa deduzir que os mestiços têm o triste privilegio da degenerescencia da especie.

Tylor collocava as mulheres mais bonitas do mundo na ilha de Tristão da Cunha, entre os descendentes dos brancos e dos negros. Os Griquas, producto mixto dos hottentoles e dos hollandezes, ou os Cafusos, valem tanto como os brancos puros. Os mestiços de índios e hespanhoes não são inferiores a estes ultimos. Os mestiços de Java são superiores aos malaioes.

Todos sabem que o cruzamento entre as classes privilegiadas e populares da sociedade branca é uma condição necessaria da sua manutenção. Broca insiste no augmento de população que se deu em França em seguida á revolução franceza, que amalgamou e confundiu as diversas classes sociaes. Quando as aristocracias se recusam ao cruzamento com as outras classes sociaes, estiolam-se e perecem.

E' certo que os mestiços têm sido adversarios terriveis do dominio metropolitano, como nos mostra a historia do Mexico, do Peru e de Cuba. Este odio, porem, tem sido em grande parte o fructo do regimen colonial da sujeição, em que colonizar é explorar brutalmente e sem contemplação alguma. A politica colonial de equidade e de benevolencia, por que modernamente se orientam as nações, deve produzir outros resultados e gerar outros sentimentos.

E' necessario tambem não esquecer que o mestiço se desinvolve ordinariamente num meio pouco proprio para a sua educação. Derivando, em geral, da seducção, abandonado pelo branco, mal nutrido e

muito desprezado, por prejuízos que não é fácil fazer desaparecer, o mestiço resvala naturalmente para a senda do vício e do crime. Com a obra da regeneração negra, como se tem praticado nos Estados-Unidos, os mestiços melhoram consideravelmente de sentimentos ¹.

76. Órgãos legislativos. Soluções dos diversos sistemas coloniais. — Estudados assim os criterios que devem informar a legislação colonial, segue-se agora determinar os órgãos que devem elaborar essa legislação. E' necessario em primeiro lugar conhecer as soluções que têm dado ao problema os diversos regimens coloniais.

No regimen da sujeição, o poder legislativo pode pertencer ao governador, ou ser desempenhado pelo governo, ou ser exercido por uma assemblêa votando e discutindo a lei. As colonias nada têm a esperar de qualquer destas soluções, visto ellas não gosarem de garantias algumas e a legislação ser sempre inspirada nos interesses exclusivos da metropole.

Ainda hoje isto se nota na Hollanda, que ficou fiel ao principio da sujeição: os estados geraes do reino fixam, por uma lei organica, a constituição colonial e os pontos mais importantes. Decretos reaes ou resoluções do governo geral de Batavia em conselho das Indias fazem o resto. Os habitantes

¹ Finot, *Le préjugé des races*, pag. 261 e seg.; Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 115 e seg.; Arthur Girault, *Condition des indigènes au point de vue de la législation civile et criminelle et de la distribution de la justice*, no *Congrès international de sociologie coloniale de 1900*, tom. 1, pag. 77 e seg.

das colonias não são consultados e nunca se pensou em lhes conceder representação nos estados geraes.

Segundo o regimen da autonomia, as leis applicaveis á colonia são feitas por um parlamento local, do mesmo modo que as leis da mãe-pátria são feitas pelo parlamento metropolitano. Ha duas legislações que podem approximar-se até certo ponto, que por vezes são profundamente diferentes, mas que, em todos os casos, são completamente distinctas.

E' esta a organização do poder legislativo que ha na Inglaterra. As colonias autonomas inglesas fazem as suas proprias leis, sob a reserva dum direito de *veto* que pertence á corôa, mas de que esta, se pode dizer, nunca usa. O parlamento metropolitano tem, sem duvida, o direito de fazer leis obrigatorias para as colonias, mas não usa deste direito senão no caso de necessidade absoluta, ou quando se tracta duma questão apresentando um interesse geral e diplomatico.

No regimen da assimilação, os órgãos legislativos das colonias são os mesmos que os da metropole, entrando no parlamento representantes das colonias, nas mesmas condições em que os da metropole. Ha a tendencia para a unidade legislativa, e por isso todas as leis novas promulgadas na metropole têm, em principio, applicação nas colonias, algumas vezes mesmo sem necessidade de um artigo especial para este effeito ¹.

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial (assujettissement, autonomie ou assimilation)*, na *Revue de droit public*, tom. 1, pag. 477 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation colonial*, tom. 1, pag. 56 e seg.

77. *Orgãos metropolitanos. Regimen das leis.* — Desprendendo-nos dos diversos regimens coloniaes, vejamos os principios que se podem estabelecer sobre este assumpto.

O parlamento metropolitano deve abranger na sua acção tanto a mãe-patria como as colonias. A função legislativa colonial pode, porem, ser delegada pelo poder legislativo no poder executivo, ficando as colonias sujeitas, deste modo, ao chamado *regimen dos decretos*. Ao *regimen dos decretos* contrapõe-se o *regimen das leis*, em que as providencias legislativas para as colonias unicamente podem ser tomadas pelo poder legislativo.

Os partidarios do regimen das leis argumentam em seu favor com a efficacia da discussão parlamentar, que assegura o concurso contradictorio das mais altas competencias. Nota-se, porem, contra tal regimen que os assumptos coloniaes não são tão familiares aos deputados, como os negocios metropolitanos. Por isso, se a discussão parlamentar pode ser util para obter boas leis metropolitanas, o mesmo não se pode dizer relativamente ás leis coloniaes.

As preoccupações dos deputados não ultrapassam geralmente os confins das fronteiras da mãe-patria. As assembléas parlamentares dividem-se em duas fracções numericamente muito desiguaes: a immensa maioria, que reconhece a sua ignorancia em assumptos coloniaes e não procura dissipal-a; um pequeno grupo que faz profissão de se interessar pelos negocios ultramarinos, mas cuja competencia deixa muito

a desejar, por não ser profunda a instrucção que tem sobre similhantes negocios.

Depois, os prejuizos exercem sempre uma grande pressão sobre as deliberações parlamentares a respeito das colonias. A maior parte dos deputados deixam-se dominar pelas suas opiniões de liberaes civilizados, que lhes fazem considerar os seus desejos e as suas necessidades como criterio para aquilatar as aspirações e as necessidades de todas as raças e de todos os povos.

E, na melhor das hypotheses, a real competencia em assumptos coloniaes só pode ser apanagio dum pequeno numero. Suppondo que esta pequena porção tenha força sufficiente para dirigir a massa dos deputados, não se poderá ver na docil adhesão desta mais do que um simples acto de confiança, e não uma opinião consciente e pessoal. De que serviriam, em taes condições, as garantias preconizadas pelos sectarios do regimen das leis, se afinal a immensa maioria dos deputados vota cegamente as providencias para as colonias?

Na verdade, porem, os parlamentos têm uma grande indifferença pelos assumptos ultramarinos, não se deixando aquecer pelo entusiasmo que porventura anima o grupo de deputados coloniaes. As questões exóticas repugnam-lhe fundamentalmente. E' por puro decoro que de vez em quando se dá a esmola duma sessão 'aos mendigos do ultramar'.

¹ Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 259.

78. Regimen dos decretos. — O regimen dos decretos parece offerecer vantagens que não tem o regimen das leis.

Em primeiro logar, o regimen dos decretos tem em seu favor a aptidão para a celeridade, o que não é para desprezar, quando se tracta de paizes novos, em que a sua rapida organização é condição indispensavel de toda a prosperidade.

Em segundo logar, reúne todas as garantias da competencia. Os governadores tomam a iniciativa das providencias legislativas; os conselhos coloniaes discutem-nas; o ministro aprecia-as, adoptando as que lhe parecem acceptaveis.

Para melhor funcionamento do systema, pode haver ainda um Conselho Superior das Colonias, que represente, acima dos egoismos e dos prejuizos estreitos, tanto coloniaes como metropolitanos, o interesse superior, geral e permanente, do poder nacional no mundo.

A sua função seria ao mesmo tempo moderadora e conciliadora. E' neste espirito que elle teria de julgar todas as medidas apresentadas ao seu exame, verificando se ellas são propicias á prosperidade das colonias e não contrariam os grandes interesses materiaes ou moraes da metropole.

Tal é o modo como Billiard defende o regimen dos decretos, que elle considera o mais conforme, em taes condições, ás aspirações das colonias e da mãe-patria ¹.

¹ Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 267 e seg.

79. Regimen mixto. — Alem destes dous regimens, ainda se pode conceber outro, que coordene os elementos bons que ha no regimen das leis e no regimen dos decretos.

Evidentemente, que, se não pode retirar a função legislativa colonial ao parlamento, com o fundamento de que os assumptos coloniaes só são conhecidos duma pequena minoria de deputados. O mesmo se dá com todos os problemas technicos, que são submettidos á apreciação do parlamento. Alguem poderá porventura dizer que os conhecimentos que exigem a discussão e a votação dum systema de finanças ou militar, dum tractado de commercio, dum codigo civil, penal ou administrativo, sejam apanagio da maioria das camaras legislativas? Tem-se tirado daqui argumento contra o systema representativo, insistindo-se em que as assembleas legislativas se estão tornando cada vez mais incompetentes para desempenhar a sua missão. O remedio, porem, não se encontra na devolução da função legislativa ao poder executivo, mas numa melhor organização da representação nacional.

Uma delegação da função legislativa no poder executivo, como pretende o regimen dos decretos, seria uma verdadeira abdicação. O parlamento não teria meio de, em taes circumstancias, afirmar a sua acção sobre a vida e o futuro das colonias. Como diz Leroy-Beaulieu, o regimen dos decretos subtrahе aos representantes naturaes da nação o exame de assumptos que se referem profundamente aos interesses nacionaes presentes e futuros. E,

pois, uma usurpação pelo poder executivo das atribuições essenciaes da representação do povo. Tem, alem disso, como consequencia, fazer artificialmente o silencio em torno das questões colonias, enterrando-as sem ruido, ou resolvendo-as com o minimo possivel de informações e de discussões, excitando assim a desconfiança e o descontentamento dos colonos.

O regimen das leis, porem, tem o defeito de não permittir tomar providencias legislativas com a urgencia que as necessidades podem reclamar. O funcionamento do parlamento não é permanente, mas realiza-se em periodos determinados do anno, podendo, fora desses periodos, tornar-se necessaria alguma providencia legislativa.

Daqui o systema mixto, que permite ao poder executivo, quando não estiverem reunidas as camaras, decretar as providencias legislativas que forem julgadas urgentes, devendo submettel-as á apreciação das camaras, logo que ellas reunirem.

No congresso colonial francez de 1905, foi defendido o regimen mixto por Gerville Réache de outro modo. O parlamento deveria dar a cada colonia uma constituição propria, uma especie de carta, que fixasse as liberdades, os direitos e as obrigações essenciaes dos colonos e dos indigenas, conservando-se para tudo o mais o regimen dos decretos. Parece-nos que o regimen mixto com esta latitude offende os direitos e atribuições da representação nacional ¹.

¹ Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 604.; *Congrès colonial français de 1905*, pag. 101 e seg.

80. Órgãos locais. Conselhos legislativos colonias.

Em todo o caso, a legislação colonial elaborada na propria colonia deve ser mais conforme ás necessidades e condições desta. As metropoles, ainda as mais cuidadosas e melhor orientadas, desconhecem frequentemente as exigencias das colonias, impostas pela situação geographica, pelo clima e pelos costumes dos habitantes.

A metropole tende naturalmente para a uniformidade, enquanto, não podendo dar a cada colonia a legislação que lhe convem, se limita a elaborar uns textos legislativos pelos outros, copiando-os com as disposições sob os mesmos numeros e até com a mesma pontuação. Ha deste modo normas e preceitos que se encontram reproduzidos sem alteração em decretos publicados para colonias inteiramente differentes.

Por outro lado, a metropole encontra-se muito preoccupada com o governo geral do pais, para que possa ligar ás colonias a attenção que as suas necessidades reclamam. Por isso, se não houver órgãos locais legislativos, é natural que as colonias, mesmo apesar de toda a boa vontade da metropole, careçam das leis de que precisam para o seu desenvolvimento.

Esses órgãos locais devem ser naturalmente os governadores com os seus conselhos colonias, convenientemente organizados, em harmonia com o que já dissemos. E' necessario que no conselho colonial se encontrem representados os interesses da colonia e da metropole, a fim de que as providencias tomadas attendam ao futuro da colonia sem sacrificar os direitos da metropole.

Os órgãos legislativos locais, porém, devem ter atribuições determinadas e bem definidas. Arthur Girault intende que o poder metropolitano deve estabelecer, por uma lei organica, os principios geraes do governo de cada colonia. Formulados estes principios de ordem constitucional sobre as relações da metropole com as colonias, tudo o mais deve ser da competencia dos órgãos legislativos locais. O criterio de Arthur Girault, porém, parece demasiadamente amplo.

Julgamos mais accetavel, por isso, o criterio seguido por Chailley-Bert de dar competencia aos órgãos legislativos locais para a elaboração das leis de policia e das leis fiscaes, que são aquellas que mais necessarias se tornam aos países novos. Evidentemente que os poderes locais não devem ter a faculdade de modificar os direitos civis e politicos dos habitantes das colonias, de reorganizar o regimen da propriedade, de dirigir as relações externas, assignando tractados com as potencias estrangeiras, de fazer concessões que envolvam direitos de soberania, etc.

Em todo o caso, a metropole precisa de fiscalizar o exercicio do poder legislativo local. Para isso deve-lhe competir o direito de veto. Se a metropole não interpor o seu veto dentro dum prazo que se julgue razoavel para ella conhecer e apreciar uma providencia legislativa posta em vigor na colonia provisoriamente, tal providencia deve tornar-se definitiva ¹.

¹ Chailley-Bert, *Sur la meilleure manière de legiferer pour les colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut Colonial tenue à Wiesbaden (1904)*, pag. 79 e seg.; Arthur Girault,

81. *Processo legislativo.* — Enquanto ao processo a seguir para a elaboração das leis colonias, não ha nada superior ao que fazem os ingleses na Índia.

Tomada a iniciativa dum projecto de lei no conselho legislativo, é este submettido ao vice-rei, para que verifique a sua conformidade com as vistas da metropole, de que elle é representante. Obtida a approvação do vice-rei, é o projecto impresso na *Gazet of India* (jornal official) e nos jornaes do país, em inglês e nas linguas falladas nas provincias a que é destinada similhante providencia.

Abre-se depois um inquerito, recebendo-se apreciações sobre o projecto, durante um periodo mais ou menos longo. Essas apreciações, em que entram tambem as respostas e opiniões dos tribunaes e principaes funcionarios administrativos, são submettidas ao estudo duma commissão nomeada no seio do conselho legislativo.

Esta commissão procura apurar as modificações que deve soffrer o projecto, em harmonia com as indicações da opinião publica e a orientação dos proffissionais. Uma vez é conservado intacto o primitivo projecto, outras é modificado profundamente, para attender as reclamações formuladas.

Se, em face destas reclamações, se chega a elaborar um projecto novo, este tem de seguir exacta-

Des rapports politiques entre métropole et colonies no *Compte-rendu de la session de l'Institut Colonial International tenue à Londres (1903)*, pag. 386 e seg.; André Lebon, Louis Ayrat, Jules Grenard, Gilbert Gidel, Louis Salaün, *Du mode d'administration des possessions coloniales*, pag. 8 e seg.

mente os mesmos tramites que o projecto primitivo. Daqui resulta que muitas vezes uma providencia legislativa soffre em projecto duas e tres publicações, a fim de se saber se ella satisfaz ás necessidades da colonia.

Depois de obtidos todos os elementos de informação e de se conhecer as indicações da opinião publica, o projecto é submettido á discussão do conselho legislativo. Em seguida á discussão, que, por vezes é viva e apaixonada, o vice-rei faz um relatório della, expondo o seu modo de vêr, procedendo-se por fim á votação.

Esta forma de legislar é pouco rapida, mas garante a elaboração de leis em harmonia com as condições da colonia. Não é o numero de leis que importa a uma colonia, mas a sua qualidade ¹.

82. Codigos coloniaes mais notaveis. — A Inglaterra leva o respeito pelos usos e costumes indigenas até ao ponto de formular, em harmonia com elles, as suas leis coloniaes. A Inglaterra tem em todas as partes do seu gigantesco imperio colonial as *native laws*.

Entre os codigos coloniaes ingleses, avultam os codigos anglo-indianos, que são admiraveis como monumentos legislativos, pois, segundo Chailley-Bert, são superiores aos codigos das outras nações, não somente aos codigos francezes, os mais antigos de todos e que serviram de modelos a muitos outros,

¹ Chailley-Bert, *La législation qui convient aux colonies*, no *compte-rendu de la session de l'Institut Colonial International*, tenue à Londres (1903), pag. 444 e seg.

mas tambem aos codigos recentes da Suissa, Italia e Allemanha.

E, porem, duvidoso se taes codigos convirão ás populações para que foram organizados. Applicam-se a todos os habitantes da India, brancos ou de côr, devendo, por causa deste caracter quasi universal, ser superiores ás condições e exigencias dos indigenas. Os proprios ingleses nunca consideraram estes codigos como definitivos, não havendo nenhum que depois da sua publicação não tenha sido corrigido e modificado profundamente, uma ou varias vezes.

Com excepção de um pequeno numero de casos, como em materia penal, por causa das idéas de moralidade que os europeus julgam do seu dever fazer prevalecer, ou ainda em questões interessando á humanidade, a tendencia geral nestes codigos é para attender o mais possivel aos costumes e instituições indigenas. Um exemplo frisante disto encontra-se no artigo 292.º do codigo penal, que pune toda a pintura, esculptura ou representação obscena, a não ser que estas representações ou pinturas se encontrem num templo ou num carro empregado no transporte dos idolos. E' que na historia da religião da India ha scenas obscenas, e por isso prohibir taes imagens ou representações equivaleria a offender a religião. As offensas contra a religião e os objectos do culto são punidas com uma grande severidade, visto taes offensas poderem produzir perturbações graves e até uma insurreição.

A respeito da diffamação, o codigo penal dá aos juizes conselhos muito interessantes, pois declara: attendei bem ao que vós ides chamar diffamação,

pois não ha nada mais difficil do que saber o que é a diffamação, num pais em que um indio se considera deshonrado, quando se lhe diz que elle come carne de boi, e em que um musulmano se considera tambem deshonrado, quando se lhe diz que elle come carne de porco.

Os hollandêses tambem têm codigos colonias espeziaes, que são propriamente adaptações dos codigos metropolitanos, com grande numero de modificações. Os proprios francezes organizaram para a Cochinchina em 1883 um *Précis de droit annamite*, relativo ao estado das pessoas, que recebeu força de lei pelo decreto de 3 de outubro de 1883 ¹.

¹ Chailley-Bert, *La legislation qui convient aux colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut Colonial Internationale tenue à Londres (1893)*, pag. 449 e seg.; Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigènes*, pag. 26 e seg.

§ 2.º

Direito português

SUMMARIO :

- 83. Critérios que têm informado a nossa legislação colonial.
A assimilação dos indígenas.
- 84. Os usos e costumes indígenas das nossas colonias.
- 85. Tentativas da sua codificação.
- 86. Órgãos legislativos metropolitanos. Regimen do direito português.
- 87. Valor das providencias urgentes.
- 88. Uso que se tem feito da faculdade do Acto Adicional.
- 89. Proposta de reforma constitucional de 14 de março de 1900.
- 90. Criticas feitas ao systema do Acto Adicional.
- 91. Órgãos legislativos locais. Poderes legislativos dos governadores até ao decreto-organico de 1869.
- 92. Legislação actual sobre este assumpto.
- 93. O systema dos conselhos legislativos nas colonias portuguesas.
- 94. Publicação das leis ultramarinas.
- 95. Vigencia destas leis.

83. Critérios que têm informado a nossa legislação colonial. A assimilação dos indígenas. — O regimen liberal orientou a politica colonial, em grande parte, no sentido da assimilação dos indígenas. O desejo de alargar as prerogativas liberaes, a ignorancia dos costumes e instituições dos indígenas, a grande facilidade de obter leis para Ultramar, foram sem duvida as causas que levaram o governo constitucional a adoptar o regimen da assimilação dos indígenas, que tem persistido até aos nossos dias.

O Sr. Teixeira de Guimarães vê nisto uma manifestação da afeição da metropole. A afeição da metropole pelas suas colonias, diz elle, jámais deixou de ser intima e intensa... Deu-lhes sempre quanto tinha e o melhor que possuia, como sem duvida o eram as nossas instituições acabadas de implantar em solo alagado de sangue. Como a mãe que, não podendo debellar a febre em que arde o filho lhe entrega as suas mais queridas joias para que na distracção encontre lenitivo ao mal, assim a metropole, não tendo meios para mitigar a sede do progresso que affligia as colonias, dava-lhes as suas mais valiosas adquisições — os foros liberaes — que, sendo insufficientes para fazer brotar o manancial por ellas pedido, eram a promessa affectuosa de interesse jamais desmentido.

Não se pode, porem, dizer que a metropole tivesse sido feliz, visto os indigenas não se encontrarem em condições de apreciar as instituições da nossa civilização. Sob a preocupação cega de tal doutrina, applicou-se no Ultramar, alem de muita outra legislação avulsa, o codigo civil, com leves restricções, e dependente do estudo dos usos e costumes que em todas as colonias, salvo na India, está por fazer, o codigo commercial, o codigo do processo civil, o codigo penal, a novissima reforma judiciaria e o codigo do processo commercial.

Os nossos grandes codigos vigoram por isso todos no ultramar e nenhum delles se adapta ás condições locais, pois contrariam as instituições indigenas, estabelecem contractos que a região ignora, esquecem outros que os seculos consagram, chamam crimes ao que, se não é acto valoroso, tem a des-

culpa local, não graduam as penas aos delictos indigenas e não punem actos que alguns povos consideram grandes crimes.

Tem-se muitas vezes prometido a adaptação da legislação da metropole, que depois não se faz. É o que aconteceu com o codigo penal de 1852, que se mandou applicar no Ultramar, prometendo-se tornal-o mais perfeitamente exequivel com alterações e modificações posteriores. Essas alterações nunca se chegaram a fazer.

O espirito de symetria chegou ao ponto de na portaria de 15 de outubro de 1863 se consignar a estranha doutrina que Moçambique, India e Macau, pertencendo ao mesmo districto judicial, não podiam ter duas legislações diferentes. De modo que as normas juridicas applicaveis a povos relativamente civilizados, como os indios e os chinas, deviam applicar-se a povos que se encontram ainda nas formas primitivas da evolução social!

Mousinho de Albuquerque reagiu contra a assimilação dos indigenas, oppondo-se á preocupação da metropole de que a lei deve ser igual para pretos e brancos, e de que tudo o que no reino se tem feito em favor da liberdade se pode sem inconveniente applicar no Ultramar. Mas essa reacção foi ephemera, como ephemera foi a gloria do illustre militar, e por isso ainda nos encontramos sob o regimen da assimilação dos indigenas, a que se torna necessario pôr termo em nome dos interesses mais vitais da colonização¹.

¹ Mousinho de Albuquerque, *Moçambique*, pag. 180 e seg.; Teixeira Guimarães, *Comunidades indianas*, pag. 3 e seg.

84. Os usos e costumes indigenas das nossas colonias. — Os usos e costumes indigenas das nossas colonias têm-se mandado respeitar em varios diplomas. Entre esses diplomas, merece especial menção o decreto de 18 de novembro de 1869, que tornou extensivo ás provincias ultramarinas o codigo civil.

O art. 8.º deste decreto, revogando toda a legislação anterior que recahir nas materias civis que o mesmo codigo abrange, resalva:

a) Na India, os usos e costumes das Novas conquistas e os de Damão e Diu colligidos nos respectivos codigos, no que se não oppozer á moral ou á ordem publica;

b) Em Macau, os usos e costumes dos chinas nas causas da competencia do procurador dos negocios sinicos;

c) Em Timor, os usos e costumes dos indigenas nas questões entre elles;

d) Na Guiné, os usos e costumes dos gentios denominados *grumetes* nas questões entre elles;

e) Em Moçambique, os usos e costumes dos baneanes, bathiás, pases, mouros, gentios e indigenas nas questões entre elles.

Do relatório que precede este decreto, vê-se que o pensamento do legislador foi resalvar os costumes indigenas da India, mas a letra do decreto resalva unicamente os usos e costumes das Novas Conquistas. É por isso que o decreto de 16 de dezembro de 1880, partindo do principio de que não havia razão alguma de justiça ou de conveniencia pela qual

de direito se não resalvassem tambem aos gentios das Velhas Conquistas os usos e costumes que estavam observando, manteve e resalvou aos indios gentios de Goa, sem distincção de Velhas e Novas Conquistas, os seus usos e costumes especiaes e privativos, que elle codificou nas snas disposições.

Ao passo que este decreto reparava uma injustiça, resalvando os usos e costumes das Velhas Conquistas, o decreto de 4 de agosto de 1880 restringia a applicação da disposição do decreto de 1869, estabelecendo que unicamente se deviam regular pelos usos e costumes chinêses as heranças dos chinas estabelecidos em Macau e alli naturalizados cidadãos portuguezes, excepto quando elles requeressem que a transmissão das suas heranças fosse applicada a legislação portuguesa. Ora, não é só ao direito successorio que dizem respeito os usos e costumes dos chinas, nem e só aos chinas naturalizados que se deve dar a garantia do respeito dos seus usos e costumes.

O decreto de 1869 resalvou os usos e costumes indigenas, mas esqueceu-se de que o codigo civil não podia soffrer esta adaptação, sem prejuizo da sua unidade e homogeneidade. Os usos e costumes indigenas consagram principios inteiramente oppositos ás bases da organização juridica e social estabelecida pelo codigo civil. O codigo civil não pode deixar de ter em taes condições uma vida de excepção, sendo por isso mais razoavel que se decretassem os usos e costumes indigenas, devidamente compilados, como lei civil.

Em materia penal tambem se tem mandado observar varias vezes os usos e costumes indigenas. O decreto de 21 de maio de 1892, que organizou a

Guiné, estabelece que nas questões correcçãoaes entre indigenas ou entre estes e europeus os commandantes militares adoptarão o processo verbal e summario, julgando e condemnando segundo os costumes do país e sempre com audiencia do respectivo juiz do povo.

O decreto de 16 de julho de 1902 dispoz para Angola que os crimes de damno que não involverem questões politicas e estiverem na alçada do juiz instructor, se os reus e offendidos forem indigenas, serão julgados conforme os usos e costumes delles, desde o momento em que não vão de encontro aos sentimentos de humanidade, pelo juiz instructor assistido pelo chefe indigena da terra e por dous dos seus sobas ou macotás.

85. Tentativas da sua codificação. — O que se torna absolutamente necessario é fazer um estudo completo dos usos e costumes dos indigenas das nossas colonias, e codificar-os.

Os usos e costumes que mais cuidado têm merecido são sem duvida os da India. Os usos e costumes das Novas Conquistas foram compilados em 1824, e revistos em 14 de outubro de 1855. Os usos e costumes de Damão e de Diu foram compilados na portaria de 31 de agosto de 1854 e confirmados pela portaria regia de 4 de dezembro de 1865. Estas compilações foram alteradas pelo decreto de 16 de dezembro de 1880. Diu, porem, teve um novo código approved por portaria de 16 de janeiro de 1894, e Damão outro approved por portaria de 30 de junho do mesmo anno.

Na provincia de Moçambique tambem se têm feito tentativas para codificar os usos e costumes indigenas. Os governadores têm nomeado commissões para este effeito, mas sem grande resultado. Houve uma commissão destaç que leve a ousadia de declarar que não era necessario escludar os costumes dos indigenas, visto elles se conformarem com as nossas leis!...

Chegou a ser approved pelo governador em 11 de maio de 1889 o Código de Milandos Inhambanenses, que substituiu um código cafreal de 1852, que não tinha a approvação do governo geral. Mouzinho de Albuquerque empenhou-se em pôr termo á assimilação dos indigenas, mas não teve tempo de levar por deante uma codificação elaborada com tal fim.

Na Africa Occidental não ha compilação alguma de usos e costumes indigenas, apesar do decreto de 31 de maio de 1887, que organizou o Congo, mandar proceder ao estudo de taes usos e costumes, e o decreto de 21 de maio de 1892, que organizou a Guiné, prometter um código de processo e um código penal com applicação especial a este districto (hoje provincia), respeitando quanto possivel os costumes do país. Macau e Timor tambem não têm compilação alguma de usos e costumes indigenas.

Os ultimos ministros da marinha têm recommendado e pedido trabalhos a respeito dos costumes e usos dos indigenas, como se vê das portarias de 9 de dezembro de 1896 e de 30 de novembro de 1905, mas têm sido infructiferos os seus esforços.

86. *Orgãos legislativos metropolitanos. Regimen do direito português.* — A constituição de 1822 e a carta constitucional nada diziam relativamente á funcção legislativa colonial. Dominava o arbitrio em tal assumpto, fazendo cada um o que queria relativamente ao Ultramar, tendo até havido um ministro que, por uma simples portaria, mandou que os governadores do Ultramar fossem auctorizados a fazer das leis geraes do reino as applicações, para o Ultramar, que julgassem convenientes.

Foi, em face destes abusos, que a constituição de 1838, reconhecendo que as provincias ultramarinas podem ser governadas por leis especiaes, segundo exigir a conveniencia de cada uma dellas, permittiu ao governo, não estando reunidas as côrtes, decretar em conselho de ministros as providencias indispensaveis para occorrer a alguma necessidade urgente de qualquer provincia ultramarina, e facultou ao governador geral de uma provincia ultramarina tomar, ouvido o conselho de Governo, as providencias tambem indispensaveis para acudir a necessidade tão urgente, que não possa esperar pela decisão das côrtes ou do poder executivo, devendo em ambos os casos o Governo submeter ás côrtes, logo que se reunirem, as providencias tomadas (art. 137.º).

Esta disposição passou, com leves alterações, para o Acto Adicional de 5 de julho de 1852, onde se percebeu:

a) Que as provincias ultramarinas poderão ser governadas por leis especiaes, segundo exigir a conveniencia de cada uma dellas;

b) Que, não estando reunidas as côrtes, o governo, ouvidas e consultadas as estações competentes, poderá decretar em conselho as providencias legislativas que forem julgadas urgentes;

c) Que igualmente pode o governador geral de uma provincia ultramarina tomar, ouvido o seu conselho de governo, as providencias indispensaveis para acudir a alguma necessidade urgente, que não possa esperar pela decisão das côrtes ou do governo;

d) Que em ambos os casos o governo submeterá ás côrtes, logo que se reunirem, as providencias tomadas (art. 15.º).

De modo que as colonias regulam-se pelas leis geraes da metropole ou por leis especiaes. E' esta funcção legislativa especial que o governo pode exercer, quando se dêem as circumstancias das côrtes não estarem reunidas e das providencias legislativas serem urgentes. O governo para isso tem de ouvir e consultar as estações competentes, e unicamente pode decretar taes providencias em conselho.

E' á Junta Consultiva do Ultramar que compete dar parecer sobre todos os projectos de decreto relativos á administração ultramarina e todos os regulamentos que, havendo sido promulgados pelos governadores do Ultramar, tenham de ser confirmados pelo governo. A Junta Consultiva do Ultramar foi creada em 23 de setembro de 1868, e veio substituir o Conselho Ultramarino, creado por decreto de 14 de julho de 1642 e extinto naquella data. Tem tido diferentes organizações, mas a que está em vigor é a consignada no decreto de 13 de agosto de 1902. O governo tem de submeter ás côrtes,

logo que se-reunirem, as providencias tomadas. Ha assim aqui uma delegação da funcção legislativa no poder executivo, sendo o seu exercicio fiscalizado pelas côrtes. De modo que o systema seguido pelo nosso direito a respeito da funcção legislativa colonial, não é nem o regimen das leis, nem o regimen dos decretos, mas o regimen mixto, que largamente apreciamos.

87. Valor das providencias urgentes. — Mas que valor têm as providencias legislativas urgentes tomadas pelo governo, desde que são decretadas?

Este assumpto foi muito discutido no nosso parlamento em 1903, a proposito da concessão Williams. Não faltou quem intendesse que as providencias legislativas tomadas pelo governo no uso da faculdade concedida pelo art. 15.º do Acto Adicional tinham um caracter simplesmente provisorio. Argumentava-se com o § 3.º do art. 15.º do Acto Adicional, que manda submeter taes providencias ás côrtes, logo que ellas se reunam, não se comprehendendo esta exigencia, desde o momento em que similliantes providencias tivessem caracter definitivo. Já Garrett tinha notado, referindo-se ao art. 15.º do Acto Adicional de 1852, que todas as medidas que, na ausencia das côrtes, o governo pode tomar, não são leis, são medidas meramente temporarias.

Accrescia que, se as providencias tomadas pelo governo no uso do art. 15.º do Acto Adicional tivessem caracter definitivo, logo que fossem publicadas, o poder executivo ficava completamente livre

para usurpar as attribuições legislativas e praticar actos do maior alcance economico e politico, sem a intervenção e nem sequer fiscalização do parlamento.

Esta doutrina, porem, não nos parece aceitavel, porquanto, dispondo o § 1.º do art. 15.º do Acto Adicional que o governo, não estando reunidas as côrtes, pode decretar em conselho as *providencias legislativas* que forem julgadas urgentes, implicitamente reconheceu que taes providencias têm caracter definitivo, visto as providencias legislativas serem providencias com o caracter de lei, definitivas, que produzem effeito immediato.

E' certo que, pelo § 3.º do art. 15.º do Acto Adicional de 1852, o governo tem de submeter estas providencias ao parlamento. Mas pelo facto de se submeterem as providencias legislativas ao parlamento, não se segue que ellas percam o seu caracter legislativo. O parlamento pode evidentemente revogar-as como se revoga uma lei, mas sem offensa de factos consumados e de direitos adquiridos, pois do contrario não seriam providencias legislativas. As providencias legislativas tomadas pelo governo, no uso do art. 15.º do Acto Adicional de 1852, são submittidas ao parlamento para que elle as aprecie, chamando o governo á responsabilidade dos actos praticados, mas não para as revogar com prejuizo de terceiros e offensa dos factos consumados.

Esta interpretação do art. 15.º do Acto Adicional ainda é confirmada pela historia deste artigo. Effectivamente, o decreto de 2 de maio de 1843 auctorizava o ministro da marinha, na ausencia das côrtes e em conselho de ministros, tendo ouvido o conselho de Estado, a decretar *provisoriamente* as providencias

que a urgencia ou o bem das provincias ultramarinas exigissem. Ora a omissão da palavra *provisoriamente*, quando a doutrina passou para o Acto Adicional de 1852, mostra claramente que do espirito deste diploma taes providencias eram definitivas e tinham effeito immediato. Não se comprehenderia bem que uma providencia urgente carecesse de execução immediata, pois isso não se harmonizaria com a necessidade que a reclamava.

88. Uso que se tem feito da faculdade do Acto Adicional. — A faculdade do Acto Adicional de 1852 tem-se prestado a todos os abusos. Effectivamente, decretam-se na ausencia das côrtes muitas providencias de mais que duvidosa urgencia, podendo-se, por isso, dizer que, fechadas as côrtes, ha no Ultramar um permanente regimen dictatorial, não só para as providencias manifestamente urgentes, mas tambem para aquellas que bem podiam esperar a discussão e o exame do parlamento.

Não raras vezes declara-se á pressa a urgencia de uma providencia, nas vespas da reunião das camaras, assim como frequentemente se espera que estas fechem para se tomarem providencias que, segundo o nosso direito constitucional, lá deveriam ser discutidas e approvadas. O governo procura desembaraçar, o mais possivel, a nossa administração colonial da intervenção e fiscalização do parlamento.

Esta orientação da nossa politica colonial é sem duvida inconstitucional, pois, segundo o espirito do Acto Adicional, as leis reguladoras das nossas provincias ultramarinas deveriam sahir, normalmente,

do parlamento. Só em casos excepçoes, de urgencia, é que o poder executivo poderia tomar providencias legislativas.

Mas a tendencia que se tem manifestado na nossa administração ultramarina para o poder executivo se desprender da acção parlamentar é unicamente um aspecto da orientação seguida pelos governos, nos ultimos tempos. Effectivamente, todos os governos se têm afastado, numa extensão maior ou menor, do caminho regular e legal, assumindo funcções legislativas com manifesto desrespeito pela constituição. A razão disto encontra-se no descredito do parlamento, desde a sua origem nos recenseamentos eleitoraes até á sua constituição desharmonica com os interesses vitaes do pais.

E' por isso que os governos lançam mão da faculdade do art. 15.º do Acto Adicional de 1852 para subtrahir á acção das Camaras medidas, que soffriam aqui uma opposição systematica por motivos politicos, ou nunca seriam convenientemente apreciadas por falta de interesse pelas questões colonias, ou pela ignorancia das condições das nossas provincias ultramarinas.

89. Proposta de reforma constitucional de 14 de março de 1900. — A proposta de reforma constitucional de 14 de março de 1900, devida ao Sr. Conselheiro José Luciano de Castro, considerando abusivo o systema seguido pelos nossos governos de decretar providencias legislativas para o Ultramar sob o pretexto apparente de urgencia, mas com o fim de subtrahir taes providencias ao exame e discussão

do parlamento, tendo a praxe de longos annos consagrado a doutrina que só obriga o governo a dar conhecimento ás côrtes das providencias decretadas, sem que seja necessario que ás approvem ou rejeitem.

Se todos os decretos publicados no uso da faculdade do art. 15.º do Acto Adicional de 1852, logo que as côrtes se reunissem, lhes fossem não só submettidos, mas sujeitos á sua expressa confirmação ou approvação, é de presumir que muitos não chegassem a ser publicados, e, em todo o caso, não só ficariam assegurados os direitos da representação nacional, mas poderiam algumas providencias ser acertadamente modificadas na sua revisão perante as côrtes.

Por isso aquella proposta, para evitar os abusos da faculdade do art. 15.º do Acto Adicional de 1852, e para conseguir o aperfeiçoamento das providencias legislativas tomadas para o Ultramar em casos de urgencia, dispunha no art. 11.º que as providencias legislativas decretadas pelo governo, no uso da faculdade que lhe é concedida pelo art. 17.º do Acto Adicional de 1852, seriam sempre submettidas ás côrtes, logo que estas se reunissem, para serem expressamente confirmadas, ou não, segundo o merecessem.

Não nos parece muito acertada esta reforma do § 3.º do art. 15.º do Acto Adicional de 1852, porquanto é inspirada em grande parte no principio de que as providencias legislativas tomadas pelo Governo para o Ultramar têm caracter provisorio, quando não é assim, como já tivemos occasião de observar. Os direitos da representação nacional

encontram-se plenamente assegurados pelo facto do § 3.º do art. 15.º do Acto Adicional de 1852 mandar submeter ás Côrtes, logo que se reunirem, as providencias tomadas.

Resta mesmo saber se uma reforma do art. 15.º do Acto Adicional de 1852 se deve fazer no sentido de reforçar os direitos da representação nacional, ou no sentido de os attenuar. Effectivamente, a tendencia nos parlamentos estrangeiros não é para extender a sua acção sobre a administração colonial, mas para a restringir, intervindo nella o menos possivel e só em casos extraordinarios, intimamente ligados com a vida politica da nação. O parlamento inglês, por exemplo, tem o direito incontestavel de fazer leis para as colonias, mas raras vezes usa deste direito, discutindo principalmente em interpeilações ao governo as questões colonias.

90. *Criticas feitas ao systema do Acto Adicional.* — O systema do Acto Adicional foi criticado como sendo a consagração de um principio erroneo em politica, o principio da reunião dos poderes numa auctoridade, quando a garantia está na divisão bem marcada desses poderes. Os deputados tambem não podem subestabelecer em pessoa alguma a sua procuração, sendo nullo tudo quanto se fizer em consequencia de tal delegação, quando se verifique. *

Em logar, por isso, do systema do Acto Adicional de 1852, podia adoptar-se o dos *bills de indemnidade* nas soluções, que não observassem os tramites legais por motivos de urgencia e de interesse publico, ou o dum voto geral de confiança ao

governo que o merecesse, para tomar as medidas legislativas relativas ao Ultramar.

Uns responderam a estas críticas, notando que o governo e os governadores do Ultramar não tinham o direito nem o poder de fazerem qualquer coisa ou de adoptarem qualquer medida ou providencia que fira ou offenda os foros, immunities e garantias constitucionaes dos cidadãos nas provincias ultramarinas, constituindo até as disposições do Acto Adicional o maior favor que se poderia fazer ás provincias ultramarinas, porque sempre as colonias se têm esforçado por obter alguma fracção do poder legislativo.

Outros, observando que a distribuição dos poderes políticos por diversas mãos era uma das mais bellas descobertas da epocha, como sentinellas uns contra os outros, que se fazem conter dentro da orbita das suas attribuições, havendo quando ha reunião delles numa pessoa risco de despotismo e tyrannia, intendiam que este resultado unicamente se dava quando tal reunião de poderes se achava na suprema magistratura, não tendo sustentado nenhum publicista que duma auctoridade secundaria podia resultar a dictadura e a tyrannia.

Outros procuraram resolver a difficuldade, notando que todas as medidas que, na ausencia das côrtes, o governo pode tomar bem como os governadores das provincias ultramarinas não são leis, são medidas meramente temporarias, sendo mais proveitoso limitar o arbitrio do governo e dos seus delegados, do que dar-lho.

Parece-nos que a questão não foi atacada no seu verdadeiro campo. O principio da divisão dos poderes

res sancionado pelas constituições modernas, em virtude de razões de interesse publico, não pode ser mantido dum modo rigido contra esse mesmo interesse. Depois, o legislador com a delegação do Acto Adicional não se despoja do poder legislativo, unicamente permite o seu exercicio ao poder executivo em certas condições. Finalmente, a delegação é feita em termos taes, que não ha a temer abusos, visto as providencias tomadas deverem ser submettidas ás camaras e precisarem do cumprimento de certas formalidades tendentes a cohibir o arbitrio.

As soluções que se apresentavam para substituir o systema do Acto Adicional, como a do *bill de indemnidade* e a do voto geral de confiança ao governo que o merecesse para tomar as medidas legislativas relativamente ao Ultramar, são inteiramente inadmissiveis. O *bill de indemnidade* não é um meio regular de governo, sendo até o pretexto dos maiores abusos e dos maiores attentados. Os votos de confiança recabem sempre sobre um objecto certo e determinado, o que neste caso não podia verificar-se. E sempre é verdade que, podendo dar-se casos urgentissimos, melhor é estabelecer meios legais e ordinarios de os resolver, que deixar isso pendente de meios extraordinarios ¹.

91. *Órgãos legislativos locais. Poderes legislativos dos governadores até ao decreto de 1869.* — O governador geral de uma provincia ultramarina, ouvido o

¹ Sr. Dr. Lopes Praça, *Estudos sobre a Carta Constitucional*, part. II, vol. II, pag. 49 e seg.

seu conselho de governo, também pode, segundo o Acto Adicional, tomar as providencias indispensaveis para acudir a uma necessidade tão urgente, que não possa esperar pela decisão das côrtes ou do governo (Acto Adicional de 32, § 2.º do art. 15.º). De modo que o governador geral também pode tomar providencias legislativas, visto essas providencias poderem ser para acudir a alguma necessidade tão urgente, que não possa esperar pela *decisão das côrtes* ou do governo. Disposição semelhante já se encontrava, como vimos, na constituição de 1838 (art. 137.º).

O Decreto de 2 de maio de 1843 auctorisava o governo a permitir que os governadores geraes das provincias ultramarinas, ouvido o respectivo conselho, podessem providenciar nos casos occorrentes, todas as vezes que a demora dos recursos á metropole comportasse compromettimento da segurança do Estado ou prejuizo irreparavel em seus interesses essenciaes, dando immediatamente parte ao governo das medidas que assim tivessem adoptado. O governo ficava responsavel pelo uso que fizesse desta auctorização, devido na primeira reunião das côrtes dar parte de tudo quanto a este respeito tivesse praticado.

A primeira regulamentação que teve o § 2.º do art. 15.º do Acto Adicional de 1852, foi a do decreto de 14 de agosto de 1856. Segundo este decreto, são considerados de necessidade urgente todos os casos em que for comprometida a segurança interna ou externa das provincias ultramarinas, podendo nestes casos os governadores, ouvido o conselho do governo, tomar as medidas auctorizadas pelo art. 145.º § 34.º

da Carta Constitucional, dando conta motivada, nos termos alli prescriptos, pelo Ministerio da Marinha, na primeira occasião que se lhe offerecer.

Alem destes casos, são egualmente considerados urgentes todos aquellos que exijam decisão immediata e não possam esperar pelas providencias das Côrtes ou do Governo, attendendo ao espaço de tempo em que se costumam fazer as communicações entre a metropole e a respectiva provincia ultramarina. Em taes circumstancias, podiam os governadores geraes, ouvido o conselho do governo, adoptar as medidas que intendessem necessarias, enviando logo, pelo Ministerio do Ultramar, uma conta motivada e instruida com a acta da sessão do mesmo conselho e das resoluções que tivessem tomado. A questão da urgencia tinha de ser votada previamente á questão principal, devendo a sua decisão constar egualmente da respectiva acta. O decreto enumerava os casos que não se consideravam urgentes, tendo passado esta enumeração textualmente para o dec. de 1 de dezembro de 1869. O facto de o governador tomar providencias legislativas nestes casos constituia excesso de poder, devendo como tal ser punido, alem da responsabilidade pelos prejuizos causados á fazenda publica e aos particulares.

A portaria de 1 de julho de 1865 recommendava aos governadores o maximo cuidado no uso das providencias urgentes, para não haver duvida a respeito da validade das suas determinações, nem o governo se ver na necessidade de declarar nullas quaesquer deliberações dos nossos governadores, por nellas terem excedido os limites e faculdades que a lei lhes deu.

92. Poderes legislativos dos governadores segundo o decreto de 1 de dezembro de 1869. — O decreto organico das provincias ultramarinas de 1 de dezembro de 1869 reconhece que o governador geral pode tomar, ouvido o conselho do governo, as providencias indispensaveis para acudir a alguma necessidade tão urgente, que não possa esperar pela decisão das côrtes ou do governo. Mas não considera urgentes certos casos de ordem economica, judiciaria, administrativa, financeira, ecclesiastica e politica (art. 15.º).

De ordem economica, estabelecer monopolios, approvar o estabelecimento de companhias ou de empresas com privilegios exclusivos ou subsidio do governo, alterar o valor da moeda.

De ordem judiciaria, alterar a organização do poder judicial ou as leis do processo, suspender os juizes do seu exercicio ou vencimento, perdoar, minorar ou commutar penas, conceder amnistias.

De ordem administrativa, crear ou supprimir empregos, augmentar-lhes os ordenados ou demittir empregados de nomeação regia, fazer mercês pecuniarias ou honorificas, alterar a organização do conselho do governo ou outros corpos administrativos.

De ordem financeira, lançar impostos e alterar ou augmentar os estabelecidos ou antecipar a sua cobrança, contrahir empréstimos, excepto em casos extraordinarios e de urgentissima necessidade, não podendo, ainda nesta hypothese, verificar-se o emprestimo sem voto affirmativo do conselho do governo, alterar a lei das despesas da provincia.

De ordem ecclesiastica, prover beneficios ecclesiasticos, conceder beneplacitos a quaesquer decretos de concilios, letras apostolicas ou consultas ecclesiasticas.

De ordem politica, fazer cessão ou troca de alguma parte do territorio da provincia, ou daquella a que a nação tenha direito, definir os limites do territorio com outras nações.

Sempre, porem, que os governadores tomarem providencia superior ás suas faculdades ordinarias, darão conta ao governo pela primeira mala que vier para o reino. Esta conta será motivada e virá acompanhada das respectivas actas do conselho do governo.

Como se vê, o decreto de 1 de dezembro de 1869 restringe muito a liberdade dos governadores, indicando um grande numero de providencias que se não consideram urgentes, e que por isso não é permittido tomar a estes magistrados. Ha em tal diploma a preocupação liberal de defender os cidadãos contra os abusos da auctoridade, conjugada com a preocupação burocratica de annullar a individualidade do governador, apertando-o num grande numero de restricções legais e regulamentares.

O decreto de 1 de dezembro de 1869 refere-se, na regulamentação das providencias urgentes, unicamente aos governadores geraes, mas o que elle dispõe sobre este assumpto tambem se applica aos simples governadores de provincia, visto tal diploma estabelecer que, não havendo disposição expressa, é applicavel aos simples governadores de provincia quanto fór determinado a respeito dos governadores

geraes (art. 4.º). O decreto de 28 de dezembro de 1882 ainda foi mais longe, estabelecendo que, fora dos casos de força maior, como inundações, incendio, epidemia, insurreição, guerra interna ou externa ou semelhantes, não ha urgencia de serviço que auctorise os governadores geraes do Ultramar a usar da faculdade do artigo 15.º § 2.º do Acto Adicional ¹.

93. O systema dos conselhos legislativos nas colonias portuguezas. — Já tivemos nas nossas colonias conselhos legislativos. Foi o decreto de 7 de dezembro de 1886 que os creou. Segundo o artigo 16.º deste decreto, o governador geral, em conselho, ao qual poderia reunir quaesquer cidadãos probos e intelligentes, faria examinar a legislação moderna e mandaria pôr em pratica a parte ou o todo de qualquer lei ou decreto que fosse exequível, dando immediatamente parte motivada ao governo das medidas que adoptasse sobre cada diploma. Este conselho era constituído pelos chefes dos serviços — judicial, militar, fiscal e ecclesiastico — e por dous conselheiros escolhidos pelo governador entre os quatro membros mais votados das juntas provinciaes.

O espirito descentralizador deste decreto ia até ao ponto de auctorisar o presidente da relação, com approvação do governador geral em conselho, a fazer os regulamentos necessarios para a execução de tal diploma, bem como a providenciar interinamente, conforme a legislação geral do reino, a

respeito de qualquer inconveniente que podesse apparecer, dando depois parte ao governo.

A idéa dos conselhos legislativos não é nova nas nossas colonias, pois antigamente houve na India um conselho legislativo, creado por carta regia de 9 de abril de 1778, que estava auctorisado a alterar provisoriamente a legislação vigente e a propôr ao governo da metropole o que lhe parecesse conveniente a bem daquelles povos. No projecto dos dissidentes a respeito da nossa administração ultramarina, tambem se adoptava o systema dos conselhos legislativos, organizados em harmonia com os criterios seguidos pela Inglaterra nas suas colonias.

Effectivamente, creava-se um conselho em cada uma das provincias ultramarinas, um conselho de administração colonial, composto de funcionarios, de individuos nomeados pelo governo da metropole e de representantes das associações agricolas, industriaes, commerciaes e municipalidades, nas colonias onde funccionassem com regularidade estas corporações, tendo este conselho attribuições legislativas sobre os assumptos que dizem respeito á vida interna da colonia. As questões de credito colonial, pautas e outras, que não influam unicamente sobre a vida interna da colonia, poderiam ser tractadas pelo conselho por indicação ou proposta do governador, mas as resoluções tomadas sobre estes assumptos serviriam unicamente de documentos de informação a apresentar ao governo da metropole. O governo da metropole tinha o direito de inspecionar os serviços coloniaes, fiscalizando-os, como fosse necessario, e ficava com voto contrario e decisivo nas deliberações tomadas pelo conselho de administração colonial.

¹ Mousinho de Albuquerque, *Mozambique*, pag. 170 e seg.

Ao conselho de governo, presidido pelo governador, pertencia a iniciativa de todas as medidas que deviam ser presentes ao estudo e aprovação do conselho de administração colonial, cujas funções eram meramente legislativas.

Não podemos deixar de applaudir a realização duma reforma da nossa administração ultramarina com esta orientação, visto só assim poderem ser attendidas as necessidades typicas e variaveis das colonias, com providencias acertadas e rapidas.

94. *Publicação das leis ultramarinas.* — Para a publicação das leis no Ultramar, foram creados pelo decreto de 7 de dezembro de 1836 os *Boletins Officiaes*. Nestes boletins, impressos sob a inspecção de cada governo geral, deviam-se publicar as ordens, peças officiaes, extractos de decretos regulamentares, enviados pelo respectivo ministro aos governadores do Ultramar, e bem assim noticias maritimas, preços correntes, informações estatisticas e tudo o que fosse interessante para conhecimento do publico.

Os governadores, porem, não esperavam frequentemente pelas ordens do Ministro da Marinha, para publicarem no *Boletim* e executarem as leis; decretos e ordens que viam no *Diario do Governo* e outros periodicos de Portugal. Para cohibir este abuso, appareceram o decreto de 27 de setembro de 1838 e a portaria de 28 de março de 1856, em que se prohibiu que se publicassem e executassem quaesquer medidas legislativas, sem que isso fosse expressamente determinado pelo Ministro da Marinha.

Quando em alguma lei, feita para o reino, haja disposições que convenha adoptar nas provincias ultramarinas, o governador assim o represente ao governo, especificando os motivos em que se funda, e enviando conjunctamente o parecer do conselho de governo, que deverá ser considerado a tal respeito. Relativamente, porem, aos diplomas do ministerio da marinha e do ultramar publicados na sua integra na folha official, determinou a portaria de 30 de outubro de 1863 que os governadores das provincias ultramarinas fizessem publicar nos respectivos boletins officiaes os diplomas que ali houvessem de ser cumpridos, logo em seguida á recepção do diario official.

A portaria de 30 de maio de 1868 veio dar novas instrucções sobre a publicação das leis no Ultramar, declarando que a disposição do decreto de 27 de setembro de 1838 e da portaria de 28 de março de 1856 só têm applicação ás leis geraes do reino, que não podem ser executadas no Ultramar sem ordem do governo, mas não aquellas leis que expressamente fazem referencia ao Ultramar. Com respeito porem, ás leis que nas colonias forem postas em execução por ordem do governo, as providencias accessorias connexas e complementares posteriores que as explicam ou modificam, não carecem de nova ordem do governo para alli serem applicadas. A portaria de 21 de outubro de 1868 lembrou que nenhum diploma se podia considerar valido no ultramar sem ter sido publicado no *Boletim Official*.

Nesta mesma ordem de idéas, a portaria de 17 de outubro de 1868 determinou que se fizessem imprimir nos *Boletins* das provincias as leis e ordens regias

que sabissem no *Diário de Lisboa* e que contivessem disposições expressas para o Ultramar, sem que para isto fosse necessario receber determinação. A portaria de 1 de setembro de 1869 veio explicar esta ordem, dizendo que nas disposições daquella portaria não se comprehendiam as leis, decretos, portarias ou quaesquer outros diplomas expedidos por algum ministerio que não fosse o do Ultramar, porque para esses diplomas serem postos em execução, é indispensavel que preceda determinação expressa expedida pela Direcção Geral do Ultramar.

O decreto de 5 de outubro de 1869 determinou que os governadores do Ultramar não executassem as leis, decretos ou regulamentos publicados no *Diário* sem terem recebido do governo uma relação que em cada mala lhes seria enviada das ordens que deviam cumprir, com indicação do numero do *Diário* em que tivessem sabido impressas. A portaria de 15 de fevereiro de 1894 formulou novas regras sobre as publicações nos *Boletins*, especificando o que se publica por extracto ou na integra e os preços do jornal e dos annuncios.

A portaria de 25 de julho de 1895 adoptou um systema inteiramente differente do seguido até a esta data, pois ella estabeleceu que as providencias mandadas executar no Ultramar vigoravam alli logo que fossem publicadas essas ordens nos *Boletins*, independentemente da publicação das proprias providencias na sua integra. A portaria contenta-se com a publicação dos diplomas legislativos no *Diário do Governo* ou na *Collecção Official das Leis*, quando pelo systema anterior taes diplomas precisavam para vigorar no Ultramar da sua publicação nos *Boletins* respectivos.

95. Vigencia das leis. — Todas as leis, regulamentos, decretos e quaesquer ordens, por isso, para vigorarem nas provincias ultramarinas, requerem, em geral, duas condições:

a) Que sejam expedidas pelo Ministerio do Ultramar (decretos de 7 de dezembro de 1836, de 27 de setembro de 1838, portarias de 30 de outubro de 1863 e de 1 de setembro de 1869), ou sendo expedidas por outro ministerio, as preceda determinação expressa do seu cumprimento pela direcção geral do Ultramar (portaria de 1 de setembro de 1869), ou sejam comprehendidas na relação das ordens enviadas em cada mala aos governadores para estes cumprirem, com indicação do numero do *Diário do Governo* em que foram impressas (decreto de 5 de outubro de 1869).

b) Que sejam publicadas no *Boletim Official* do governo da respectiva provincia, ou os diplomas que mandam dar execução no Ultramar a quaesquer leis ou regulamentos em vigor no continente do reino, tendo sido publicados no *Diário do Governo* ou na *Collecção Official das Leis* (decreto de 7 de dezembro de 1836, portarias de 30 de outubro de 1863, de 21 de setembro de 1868 e de 25 de julho de 1895), salvo havendo lei especial que dispense estas publicações nos referidos *Boletins*.

Muitas vezes tem sido ordenada a publicação das leis e regulamentos por meio de bandos, em virtude da grande maioria da população colonial ser analfabeta. E' o que aconteceu com o decreto de 3 de novembro de 1856, cujo artigo 4.º diz o seguinte: este decreto será publicado no *Boletim Official* do go-

verno de Angola, logo que seja recebido em Loanda, e immediatamente mandado publicar em todos os districtos e presidios por bando, na forma do costume, para ter inleitura execução em toda a provincia.

Mas desde quando é que os diplomas legislativos, convenientemente publicados, entram em vigor? A portaria de 30 de outubro de 1863 dispõe que, publicados os decretos, leis ou regulamentos nos *Boletins Officiaes*, produzirão, desde logo e por igual forma, os devidos effeitos nas mesmas provincias. As portarias de 31 de março e de 21 de setembro de 1863 consideravam vigentes as leis no Ultramar tres dias depois da sua publicação. Em Angola, a portaria do commissario regio de 12 de dezembro de 1896, approvada por decreto de 29 de dezembro de 1898, mandava começar a vigorar as suas disposições na capital da provincia no dia seguinte ao da sua publicação no *Boletim Official*, e nas outras localidades tres dias depois da chegada do mesmo *Boletim*.

O assumpto encontra-se muito imperfeitamente regulado. Applicam-se, em geral, os tres dias da lei de 9 de novembro de 1841, para que os diplomas legislativos comecem a vigorar em Lisboa e termo, mas o meio colonial é muito differente do metropolitano, visto alli não se poder tão facilmente adquirir o conhecimento da lei pela difficuldade das communicações e pela rudeza e ignorancia das populações. Doutrina mais legal é ainda assim a applicação completa, por analogia, da lei de 9 de novembro de 1841, de modo que os diplomas comecem a vigorar na capital da provincia tres dias depois da sua publicação, nos termos legais, e no resto da provincia quinze dias depois desta publicação.

CAPITULO IV

Direitos civis e politicos dos habitantes das colonias

§ 1.º

Theoria geral

SUMARIO :

96. Ambito da materia.
97. Direitos civis dos indigenas. Personalidade.
98. Escravidão. Processo da sua abolição.
99. Acto geral da conferencia de Berlim.
100. Acto geral da conferencia de Bruxellas.
101. Repartição internacional de Bruxellas.
102. Repartição internacional de Zanzibar.
103. Direito de propriedade.
104. Os contractos e as obrigações.
105. Condição da familia indigena.
106. As successões e os testamentos.
107. As liberdades individuaes.
108. A egualdade civil e politica.
109. Os organismos administrativos indigenas.
110. Direitos civis e politicos dos colonos.
111. Direitos civis e politicos dos estrangeiros.

96. Ambito da materia. — Os principios geraes estabelecidos no capitulo anterior não se podem applicar sem restricções aos differentes institutos juridicos. Torna-se necessario por isso completar o estudo ali feito pela applicação dos criterios

estabelecidos aos capítulos mais importantes do direito privado e publico.

As dificuldades desta applicação surgem principalmente, como é obvio, a proposito dos direitos civis e politicos dos indigenas. No direito privado indigena, consideraremos a personalidade, a propriedade, as obrigações, a familia e as successões. No direito publico indigena, referir-nos-hemos ás liberdades individuaes, á egualdade civil e politica e aos organismos administrativos indigenas.

Não esqueceremos tambem o estudo dos direitos civis e politicos dos colonos, embora esse estudo não demande largo desinvolvimento. Os indigenas e os colonos são os elementos dominantes da população colonial; mas não são os unicos, visto se encontrarem nella tambem os estrangeiros, cujos direitos civis e politicos se torna necessario determinar e conhecer.

Os estrangeiros, em principio, devem ser equiparados aos colonos sob o ponto de vista juridico. Ha, porem, certas limitações a esta norma que se torna necessario signalar, para tal materia ficar completa.

97. Direitos civis dos indigenas. Personalidade. Critérios geraes. — A personalidade dos indigenas deve ser regulada pelos costumes locais. Este instituto está intimamente ligado com as condições de existencia da sociedade indigena, não podendo por isso ser modificado sem perturbações para a vida das colonias.

E' facil de comprehender como um homem se encontre vinculado á sua condição pessoal tão inti-

mamente como ao seu patrimonio. Nada mais injusto e anti-politico, do que modificar arbitrariamente o direito de personalidade dos indigenas, que é um producto das suas concepções moraes e religiosas e das suas necessidades economicas e sociaes.

A politica colonial das nações modernas já vae comprehendendo esta verdade. Effectivamente, umas vezes em virtude de compromissos tomados nos tractados do protectorado, outras vezes espontaneamente, as nações modernas respeitam como norma geral o direito local da personalidade indigena.

Assim, a França, em Madagascar, na Africa Occidental, no Congo e na Oceania, não tem imposto aos indigenas a parte da legislação metropolitana relativa á condição das pessoas. Do mesmo modo os ingleses têm respeitado escrupulosamente na India os costumes indigenas que regulam a personalidade. Os holandeses tambem não julgaram opportuno applicar ás suas colonias os principios da sua legislação civil sobre o instituto da personalidade ¹.

98. Escravidão. Processo da sua abolição. — A manutenção da personalidade indigena não pode ir até ao ponto de se conservarem instituições incompatíveis com o respeito devido á vida e á liberdade dum ser humano, como já tivemos occasião de mostrar.

Está neste caso a escravidão, que as nações civilizadas não podem tolerar nos territorios onde exercem a sua soberania.

¹ Vernier de Hyans, *Condition juridique et politique des indigenes*, pag. 29 e seg.

Não ha duvida de que a condição do escravo é menos dura ao serviço dos senhores da sua raça do que de senhores europeus, sendo certo, além disso, que a escravidão se harmoniza perfeitamente com o estado social das populações indigenas. Mas, apesar de todas estas razões, a escravidão briga com o respeito devido a vida e á dignidade dum ser humano, visto o rebaixar até ao nivel duma cousa. Por isso, a colonização não pode deixar de se orientar no sentido da suppressão de similhante instituição.

Nas regiões onde existir tradicionalmente a escravidão, não é conveniente supprmil-a de repente, mas suavizal-a, reprimindo os seus abusos. As medidas radicaes determinariam frequentemente uma crise economica, de graves consequencias para o futuro da colonia. Basta impedir o recrutamento de escravos para conseguir num periodo curto, sem complicações economicas e perturbações politicas, o desaparecimento de tal regimen ¹.

99. Acto geral da conferencia de Berlim. — E' neste sentido que se tem orientado as potencias européas, porquanto ellas fizeram desaparecer gradual e successivamente a escravidão das suas diversas possessões, tentando ao mesmo tempo, por meio de convenções internacionaes, estancar a propria fonte da escravidão.

¹ Georges Treille, *Mesures propres à assurer la conservation de la race, à prévenir sa dégénérescence physique, à améliorer ses conditions d'existence*, no *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. 1, pag. 88 e seg.; Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigenes dans les possessions coloniales*, pag. 48 e seg.

Já o congresso de Vienna (1815) tinha condemnado o trafico dos negros como um flagello que tinha desolado por tanto tempo a Africa, degradado a Europa e affligido á humanidade. A conferencia de Berlim (1885) seguiu esta mesma orientação.

Effectivamente, no capitulo II do acto geral desta conferencia, encontra-se a seguinte declaração, que se afasta da obra propriamente dicta da conferencia, cuja idéa fundamental era facilitar a todas as nações o accesso ao interior da Africa: « Conformemente aos principios do direito das gentes, taes quaes são reconhecidos pelas potencias signatarias, sendo prohibido o trafico dos escravos e devendo ser egualmente consideradas como prohibidas as operações que na terra ou no mar fornecem escravos ao trafico, as potencias que exercem ou venham a exercer direitos de soberania ou uma influencia nos territorios formando a bacia convencional do Congo, declaram que estes territorios não poderão servir nem de mercado, nem de via de transito para o trafico dos escravos, qualquer que seja a sua raça. Cada uma destas potencias compromette-se a empregar todos os meios ao seu alcance para pôr termo a tal commercio e para punir os que delle se occupem » (art. 9.º).

O acto geral da conferencia de Berlim, sendo tão formal a proposito da suppressão do trafico, é muito menos imperativo emquanto á escravidão, sem duvida por causa das profundas raizes que ella tem nas sociedades africanas. Effectivamente, relativamente a este assumpto, as potencias signatarias do acto geral da conferencia de Berlim comprometteram-se simplesmente a vigiar pela conservação das popu-

lações indígenas e pelo melhoramento das suas condições materiaes e moraes de existencia, e a concorrer para a suppressão da escravidão (art. 6.º) ¹.

100. *Acto geral da conferencia de Bruxellas.* — O acto geral da conferencia de Bruxellas (1890) determinou as regras precisas da applicação dos principios formulados pela conferencia de Berlim.

O acto geral da conferencia de Berlim tinha-se tornado insufficiente para obter a suppressão do trafico, porquanto, tres annos depois desta conferencia, achavam-se installados mercados de escravos em oito regiões da Africa, desde Marrocos até ás proximidades dos grandes lagos e desde o Mar Vermelho até ao pais dos zulus. A conferencia de Bruxellas veio completar a obra da conferencia de Berlim, organizando o que esta tinha definido.

Nesta ordem de idéas, as potencias signatarias do acto geral da conferencia de Bruxellas declaram, como sendo os meios mais proprios para a repressão do trafico no interior da Africa, a organização progressiva dos serviços administrativos, judiciarios religiosos e militares nos territorios desta parte do mundo, o estabelecimento gradual no interior de estações fortemente occupadas, com uma missão protectora e repressiva, o desinvolvimento dos meios de communicação, a formação de expedições e de

columnas moveis com o fim de apoiar a acção repressiva e de garantir a segurança dos caminhos, a restricção da importação das armas de fogo.

As potencias que exercem uma soberania ou um protectorado na Africa comprometteram-se a proseguir gradualmente, conforme as circumstancias o permittissem, quer por estes meios, quer por quaesquer outros que lhes parecessem convenientes, a repressão do trafico, cada uma nas suas possessões respectivas e segundo a sua propria direcção. Todas as vezes que o julgarem possivel, devem prestar os seus bons officios ás potencias que, com um fim puramente humanitario, desempenhem em Africa uma missão analoga.

Uma fiscalização rigorosa será organizada pelas autoridades locaes nos portos e nas regiões proximas da costa, a fim de impedir a venda e o embarcamento dos escravos trazidos do interior, assim como a formação e a partida para o interior de bandos de caçadores do homem e de commerciantes de escravos. As caravanas serão submettidas desde a sua chegada a uma fiscalização minuciosa quanto á composição do seu pessoal. Todo o individuo que se reconhecer ter sido capturado, alistado á força ou mutilado, será posto em liberdade. Nas possessões de cada uma das potencias contractantes, a administração terá o dever de proteger os escravos libertados, de os repatriar, se isso fôr possivel, de lhes procurar os meios de existencia e de provêr particularmente á educação e ao estabelecimento das creanças abandonadas.

Disposições especiaes foram estabelecidas a respeito da repressão do trafico no mar, delimitando-se

¹ Caltier, *Droit et administration de l'État indépendant du Congo*, pag. 440; Sir Travers Twiss, *Le congrès de Vienne et la conférence de Berlim*, na *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. xvii, pag. 210 e seg.

a zona marítima onde elle ainda existia e em que por isso leriam applicação taes providencias. Esta zona estende-se entre, por um lado, as costas do Oceano Indico (comprehendidas as do golpho Persico e do mar Vermelho), desde o Belutschistan até á ponta de Tangelane (Quilimane), e, por outro lado, uma linha convencional que segue primeiramente o meridiano de Tangelane até ao ponto de encontro com o 26.º grão de latitude sul; confunde-se depois com este paralelo, contorna em seguida a ilha de Madagascar pelo este conservando-se a 20 milhas da costa oriental e septentrional, até á sua intersecção com o meridiano do cabo de Ambre. Deste ponto em diante o limite da zona é determinado por uma linha obliqua que vá alcançar a costa do Belutchistan, passando a 20 milhas ao largo do cabo Raz-el-Had.

Nesta zona, as potencias signatarias do acto geral da conferencia de Bruxellas obrigaram-se a exercer uma vigilancia rigorosa sobre as embarcações indigenas auctorizadas a usar o seu pavilhão, e sobre as operações commerciaes effectuadas por estas embarcações. Quando os officiaes commandantes de navios de guerra duma das potencias signatarias tiverem razões para crêr que uma embarcação duma tonelagem inferior a 500 toneladas, encontrada na zona acima indicada, se entrega ao trafico ou é culpada duma usurpação de pavilhão, taes officiaes poderão recorrer á verificação dos papeis de bordo. O inquerito, porem, sobre a carga do navio ou a visita só pode ter logar relativamente ás embarcações navegando sob o pavilhão duma das potencias que concluem convenções, contendo este direito,

que em todo o caso ficou limitado aos navios de tonelagem inferior a 500 toneladas.

As potencias contractantes cujas instituições comportam a existencia da escravidão domestica e cujas possessões servem por isso de logares de destino aos escravos africanos, comprometteram-se a prohibir a sua importação, o seu transito, a sua sahida, bem como o seu commercio. Será organizada a fiscalização mais activa e severa possivel por ellas em todos os pontos em que se realiza a entrada, passagem e sahida dos escravos africanos ¹.

101. *Repartição internacional de Bruxellas.* — Da conferencia de Bruxellas derivou a criação de uma *União para a repressão do trafico*, com o fim de pôr termo aos crimes e ás devastações causadas pelo trafico dos escravos africanos, proteger efficazmente as populações aborigenes da Africa e assegurar a esse vasto continente os beneficios da paz e da civilização. Esta união tem duas repartições internacionaes. — O *Officio Central* em Bruxellas e a *Commissão Internacional* em Zanzibar.

O *Officio Central* constitue uma repartição annexa á secretaria dos negocios estrangeiros de Bruxellas. Tem por fim recolher o texto das leis e regulamentos de administração existentes ou publicados em

¹ *Nouveau Recueil général de traités (Martens et Stoerk)*, tom. xvi, pag. 3 e seg.; Rolin-Jaequemyns, *Quelques mots encore sur l'acte général de la conférence de Bruxelles et la répression de la traite*, na *Revue de droit international et de législation comparée*, tom. xxii, pag. 560 e seg.

virtude das clausulas do acto geral da conferencia de Bruxellas, bem como os dados estatisticos relativos ao trafico, aos escravos detidos e libertados, á venda das armas, das munições e dos alcooes.

Estes documentos e dados são reunidos e publicados periodicamente e enviados a todas as potencias signatarias. As despêsas da repartição, correspondencia, traducção e impressão, são repartidas por todas as potencias signatarias e cobradas pelo Ministerio dos Negocios Estrangeiros de Bruxellas.

102. Repartição Internacional de Zanzibar. — A *Commissão Internacional* de Zanzibar é composta dos delegados das potencias signatarias do acto geral da conferencia de Bruxellas que nella se façam representar, e tem por missão centralizar todos os documentos e indicações que possam facilitar a repressão do trafico na zona maritima demarcada no referido acto geral.

Para este effeito, as potencias contractantes obrigaram-se a enviar a esta commissão todos os documentos e indicações que se relacionem com o trafico da escravatura e possam levar á descoberta das pessoas que se dedicam a elle.

Os archivos da repartição de Zanzibar estão sempre patentes aos officiaes da marinha das potencias signatarias do acto geral da conferencia, auctorizados a proceder contra o trafico nos limites da zona maritima referida, bem como ás auctoridades territoriaes ou judicarias e aos consules especialmente designados pelos seus governos. A repartição deverá fornecer aos officiaes e agentes estrangeiros, aucto-

rizados a consultar os seus archivos, as traducções numa lingua europêa dos documentos que estiverem redigidos numa lingua oriental.

Poderão ser estabelecidas repartições auxiliares em correspondencia com a repartição de Zanzibar em certas partes da zona citada, em virtude dum accordo previo entre as potencias interessadas. A repartição de Zanzibar organizará, nos dous primeiros mezes de cada anno, um relatorio sobre as suas operações e as das repartições auxiliares durante o anno findo. Este relatorio deve ser enviado á repartição de Bruxellas.

As despêsas desta instituição serão repartidas em partes eguaes entre as potencias nella representadas.

103. Direito de propriedade. — Já lá vão os tempos em que se intendia que os indigenas não tinham direito algum nem de soberania nem de propriedade, devendo por isso ser expropriados das terras que possuíam. Hoje já se não pensa assim, julgando-se que a justiça e a politica exigem a conservação aos indigenas das terras por elles apropriadas.

A justiça, porque o facto dum povo pertencer a uma raça inferior ou se encontrar num estadio atrasado de civilização não pode justificar a privação dos direitos que elle possui. A politica, porque a experiencia mostra claramente que nada aliena tão profundamente a sympathia dos indigenas como a violação do seu direito de propriedade. A sua opposição toma muitas vezes a forma violenta, surgindo uma insurreição, que custa muito mais a suffocar do que o valor das terras confiscadas.

E' por isso que hoje as nações modernas tendem a respeitar cada vez mais os direitos adquiridos e as aspirações das populações indígenas. Ellas sabem que a paz definitiva depende deste preço e assim o seu interesse, na falta da consciencia da justiça, impõe-lhes moderação.

Contra o respeito do direito de propriedade dos indígenas, objectam alguns escriptores, e nomeadamente Hamelin, que estes povos não têm uma idéa precisa e rigorosa da propriedade. E' verdade que os indígenas não conhecem frequentemente a propriedade individual, mas esta forma da propriedade não é a única que nos apparece na evolução historica, contrariamente ao que durante muito tempo se sustentou. Os indígenas adoptam muitas vezes a propriedade collectiva, de que se encontram vestígios em todos os povos nos primeiros alvares da sua existencia. Essa propriedade deve ser respeitada, não só porque corresponde ás condições sociaes da civilização do país, mas também porque a sua suppressão podia lançar a população indígena na perturbação e na miséria.

Ha também quem combata a conservação da propriedade dos indígenas, com o fundamento de que se não podem delimitar bem as terras de que elles se encontram apropriados. Não ha duvida que é um pouco difficil distinguir as terras que hão de continuar a pertencer aos indígenas daquellas que, por não estarem apropriadas, passam para o dominio do Estado colonizador ou da colonia.

Os direitos dos indígenas não se encontram consignados nas leis ou em contractos, mas estão sancionados pelo uso e pela tolerancia mutua do país.

O indígena occupa a terra e cultiva-a; o indígena occupa a terra e colhe os seus fructos espontaneos; o indígena occupa a terra e percorre-a periodicamente com os seus rebanhos; o indígena, enfim, reservou antecipadamente certos espaços com o fim de fazer face ao augmento da sua familia e ao desinvolvimento das suas necessidades, eis outros tantos factos que, como mostra Chailley-Bert, permitem delimitar as terras deixadas e reconhecidas aos indígenas. E é da maxima conveniencia que os governos colonias se mostrem liberaes nesta materia, não só para assegurar o futuro das populações indígenas, como para evitar difficuldades e perturbações.

Ainda se nota contra o direito de propriedade dos indígenas que a conservação deste direito é um erro economico. Os indígenas não têm senão noções rudimentares de agricultura, e por isso vêem-se obrigados, para obter um resultado satisfactorio, a utilizar uma superficie mui superior áquella com que se contentaria um cultivador europeu, habituado aos processos da cultura intensiva. E' para temer, por outro lado, que os indígenas, geralmente pouco preocupados com o dia de amanhã, acabem por esgotar as terras, tornando-as inuteis para as gerações futuras.

E' raro que num país novo os indígenas tenham occupado toda a superficie do solo susceptivel de cultura. Os processos de cultura intensiva podem-se applicar facilmente nos países de população densa, mas não nas colonias onde este facto não se verifica geralmente. E não pode haver duvida de que retirar a propriedade aos indígenas é afastal-os do trabalho

e destruir os germens da industria agricola existentes entre elles, e com cujo desinvolvimento a colonia tem unicamente a lucrar.

Alguns escriptores, sem defenderem o confisco das propriedades indigenas, intendem, comtudo, que se devem submeter estas propriedades a um regimen analogo ao que existe na maior parte dos povos civilizados e que tem por base a propriedade individual. Esta innovação, porem, lançaria uma perturbação profunda na sociedade indigena, tanto sob o ponto de vista das transacções, como sob o ponto de vista da propria constituição desta sociedade, pois é um facto demonstrado pela experiencia que o regimen das terras se encontra em relação com o estado social dos povos e a organização da familia.

Não quer isto dizer que se não devam estabelecer umas certas restricções e uns certos limites á propriedade dos indigenas no interesse da colonização. Mas esse assumpto será estudado a proposito da organização da propriedade nas colonias ¹.

104. Os contractos e as obrigações. — Ha uma parte do direito privado a que o legislador não pode ficar estranho, e que por isso exige uma regulamentação especial — o direito das obrigações. E' necessario

¹ Reinsch, *Colonial administration*, pag. 33½ e seg.; G. K. Anton, *Le régime foncier des colonies*, pag. vii e seg.; Marco Fauno, *Il regime e la concessione delle terre nelle colonie moderne*, pag. 47 e seg.; Hamelin, *La question du domaine dans les colonies no Congrès international colonial (1901)*, pag. 179; Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigènes*, pag. 61 e seg.

impedir que os europeus arranquem o consentimento dos indigenas por temor ou surpresa, e é preciso proteger os europeus contra a má fé dos indigenas que não querem cumprir os seus compromissos e contra os quaes o pedido de uma indemnização de perdas e danos seria absolutamente illusorio.

O indigena pode ser commerciante e como tal entrar numa sociedade, assignar titulos de credito e fallir. E' conveniente submeter-o ás regras rigorosas a que estão sujeitos os commerciantes europeus, pois do contrario haveria manifesta desigualdade. Os clientes europeus, mantendo relações commerciaes com os negociantes indigenas, podiam ser enganados a cada momento, tornando-se assim muito difficil a concorrência para as casas europeas.

Não se julgue que desta regulamentação do direito das obrigações possam resultar inconvenientes, pois tal direito não tem a relação com as instituições sociaes e politicas que apresentam a familia e a propriedade. Uma sociedade pode ser aristocratica ou democratica, patriarchal ou individualista, sem que o direito das obrigações mude substancialmente, pois elle tem um caracter cosmopolita que permite a sua submissão ás mesmas regras reguladoras. Como diz Arthur Girault, poder-se-hia applicar sem inconveniente a toda a humanidade o codigo federal suiso das obrigações.

Daqui deriva que os argumentos que se apresentam em favor das instituições indigenas, perdem nesta materia todo o seu valor. Não se tracta de respeitar as aspirações legitimas duma sociedade que tem o direito de viver, mas sim de garantir a liberdade

e a segurança das transacções. O legislador tem o dever de proteger os elementos da população contra as fraudes e a má fé, pois só deste modo será possível fazer reinar a ordem, tão necessária ao desenvolvimento dum país. O colono que contracta com um indigena, difficilmente pode ficar submettido ás formalidades dos costumes locais, que a maior parte das vezes ignora.

Diz-se, é verdade, que os indigenas terão de aprender, á sua custa, as subtilidades da legislação européa. Mas é facil de reconhecer que os meios de publicidade á disposição da administração colonial, são muito mais poderosos do que aquelles de que se servem os indigenas. A lei nova, por isso, pode ser levada facilmente ao conhecimento de todos.

Por outro lado, o individuo que quizer contrahir uma obrigação e receia ser illudido, tem sempre a possibilidade de consultar quem o possa aconselhar utilmente. A legislação deve, alem disso, prevêr os casos de rescisão das obrigações por causa de dolo, erro ou lesão, podendo, em taes casos, o indigena obter a annullação da obrigação contrahida.

Finalmente, a materia das obrigações é um assumpto em que a precisão se torna muito necessaria, sendo certo que esta qualidade raras vezes se encontra no direito consuetudinario, cujas modificações são incessantes, contrariamente ao que acontece na legislação escripta maduramente elaborada. Se uma nação se preoccupa seriamente com o futuro economico das suas colonias, deve tomar as providencias necessarias para estabelecer a segurança das transacções, quer entre indigenas, quer entre indigenas e europeus; a fraude não pode ser a base do negocio,

nem sob o ponto de vista moral, nem sob o ponto de vista pratico ¹.

105. *Condição da familia indigena.* — As razões que militam em favor da manutenção dos costumes indigenas têm plena applicação á organização familiar. As nações colonizadoras não têm interesse algum em modificar uma instituição que se encontra em harmonia com as aspirações da sociedade indigena, e esta modificação determinaria fatalmente uma crise muito mais grave, do que a causada pela queda dum governo, visto offender sentimentos mais profundamente radicados no coração dos homens, do que o amor da patria ou a fidelidade a este ou aquelle soberano.

Na maior parte dos casos, a organização da familia encontra-se intensamente dominada pela religião. Entre os musulmanos, o Coran estabelece os principios desta instituição, do mesmo modo que prescreve as homenagens a prestar a Allah; entre os budhistas, a constituição da familia encontra-se intimamente ligada com o culto dos antepassados. Por isso, se nós alterarmos as instituições familiares destes povos, facil é de ver que atacaremos o seu edificio religioso, o que será tanto mais grave, quanto maior for a convicção com que os indigenas se encontrarem presos ás suas crenças.

¹ Arthur Girault, *Condition des indigènes au point de vue de la législation civile et criminelle et de la distribution de la justice*, no *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. 1, pag. 62 e seg.; Vernier de Biens, *Condition juridique et politique des indigènes*, pag. 90 e seg.

Se, porém, uma nação civilizada encontrar nas colonias uma destas hordas absolutamente selvagens, como as que appareceram no centro da Australia, e entre as quaes não existe mesmo um rudimento de familia, facil é de vêr que ella deve tomar as medidas necessarias para o progresso moral e social deste povo. Em logar, porem, de crear uma organização exactamente conforme aos principios da civilização occidental, será melhor provocar por medidas habeis e pela força do exemplo a genese de um novo estado social.

Na maior parte dos povos que constituem a humanidade selvagem, a mulher e os filhos são frequentemente considerados como escravos; o pae tem a faculdade de os fazer trabalhar, de os vender, de os abandonar e até de os matar. Os costumes dão-lhe prerogativas semelhantes ás do *paterfamilias* romano da primeira epocha. Entretanto, o direito de vida e de morte do pae sobre os membros da familia não se pode admittir, pois contraria os principios da ordem publica.

O culpado deve ser assimilado ao criminoso de direito commum. Só mais tarde, á medida que o nivel moral da população se fór elevando, é que será possivel fazer comprehender ao indigena que a vida dos seus deve ser para elle duplamente sagrada.

E' igualmente, sob a influencia da civilização e da educação, que se pode chegar ao melhoramento da condição da mulher e á suavização do patrio poder, pois, doutro modo, esta tentativa resultaria infructifera, devendo-se até punir simplesmente como infracções ordinarias os crimes commettidos á sombra da auctoridade familiar, tanto mais que na

maior parte das populações indigenas um ataque muito directo ao patrio poder constituiria uma especie de sacrilegio. Para os povos que praticam com fervor o culto dos antepassados, o auctor commum é, effectivamente, um sacerdote durante a vida e um genio tutelar depois da morte.

Em materia de casamento, de divorcio e de adopção, é tambem difficil não respeitar a legislação indigena. Estas instituições estão tão intimamente ligadas com os costumes dos povos indigenas e obedecem a concepções tão differentes das nossas, que a sua regulamentação com criterios europeus não poderia deixar de apresentar inconvenientes.

A maior parte dos indigenas praticam a polygamia simples ou sob a forma de concubinato; certas raças primitivas conhecem o casamento unicamente sob a forma de união temporaria; o divorcio é quasi universalmente admittido por todos os povos, resolvendo-se em certos casos num direito de repudio que pertence ao marido. A adopção é dum uso frequente, sob diversas formas, quer para perpetuar a familia, quer principalmente para dar um representante official ao culto dos antepassados ¹.

106. As successões e os testamentos. — O direito successorio, como ensina De Greef, é um direito mixto de caracter economico e familiar, visto resul-

¹ Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigenes*, pag. 46 e seg.; Arthur Girault, *Condition des indigenes au point de vue de la législation civile et criminelle et de la distribution de la justice no Congrès international de sociologie coloniale*, tom. 1, pag. 52 e seg.

tar da combinação da organização da propriedade com a organização familiar. Nestas condições, facil é de vêr qual deve ser o regimen jurídico a que devem ficar subordinadas as successões indígenas.

Effectivamente, se, relativamente á organização da propriedade e da familia indígenas, se devem conservar os costumes locais, o mesmo deve acontecer relativamente á organização das successões, que derivam da combinação destes institutos. Por outro lado, o direito successorio liga-se tão intimamente com a religião, que seria difficil tocar nelle sem attingir esta ultima.

Finalmente, as successões reflectem, numa escala mais ou menos larga, o estado politico e social dum povo. Numa sociedade em que dominam as instituições aristocraticas, o direito successorio encontra-se dominado pela preocupação de transmitir intacto o patrimonio da familia a um dos filhos. Numa sociedade democratica, pelo contrario, o principio da egualdade leva a partilhar os bens em partes eguaes por todos os filhos, salva qualquer vantagem em favor daquelles que são particularmente dignos da afeição dos seus paes.

E' conveniente não auctorizar, sem motivo serio, o indigena a subtrahir-se ao regimen successorio a que está submettido. A opção pela legislação europeia produziria aqui resultados desastrosos, pois, levados pela cubica, os indígenas, pouco escrupulosos, não hesitariam em invocar o beneficio da legislação mais vantajosa com prejuizo da ordem social estabelecida, não tardando a sossobrar nesta anarchia a organização da familia e da propriedade. Melhor seria então. supprimir completamente os

costumes indígenas, para os substituir por uma legislação mais moderna.

A legislação que rege um individuo deve ser uma e precisa, não se podendo auctorizar ninguem a illudil-a mesmo parcialmente, sobretudo tractando-se de instituições primordiales, que são a base da organização da sociedade ¹.

107. As liberdades individuaes. — A' primeira vista, pode parecer que os indígenas devem gosar das liberdades que estamos habituados a considerar inseparaveis da personalidade humana, visto os indígenas serem homens primeiro que tudo. Mas encontramos-nos em presença de individuos que têm um conceito do poder publico muito differente do nosso, não comprehendendo a sua responsabilidade, e a que se não pode conferir o estado politico que os povos civilizados levaram seculos a conquistar.

Relativamente á liberdade pessoal, se se não pode tolerar a escravidão, tambem se não pode deixar de regulamentar o trabalho dos indígenas, pois elles, pelo seu temperamento, pela sua. educação e pela satisfação facil das suas necessidades, têm uma tendencia muito accentuada para a indolencia. O governo deve assegurar a prosperidade economica das colonias, e por isso tem de tomar medidas severas para evitar a falta da mão de obra, sem a qual as sociedades novas não podem progredir.

¹ Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigenes*, pag. 84 e seg.

Emquanto ao direito de propriedade, já sabemos que elle deve ser tão inviolavel para os indigenas como o é para os europeus. Os indigenas não devem ser despojados dos seus bens, senão por expropriação regular e mediante uma compensação.

A liberdade de consciencia refere-se a sentimentos tão intimos do homem, que nenhuma auctoridade lhe deve oppôr obstaculos. Esta liberdade foi formalmente consagrada pelo artigo 6.º do acto geral da conferencia de Berlim, assim como pela declaração de Lausanne.

Não se pensou deste modo em outros tempos, em que a idéa de deixar aos indigenas a sua liberdade de consciencia parecia monstruosa, principalmente sob o ponto de vista religioso. A conversão dos indigenas ao catholicismo era considerada como o complemento necessario da colonização, embora fossem deploraveis os resultados das abjurações forçadas.

A liberdade de cultos deriva da anterior e unicamente pode ser limitada no caso em que taes manifestações perturbem a ordem publica. Uma opposição systematica ás cerimoniaes religiosas dos indigenas constituiria um acto absolutamente impolitico, pois seria o meio de lhes fazer odiar mais profundamente o dominio europeu.

O direito de reunião deve ser garantido, tanto mais quanto é certo que elle se conforma com os costumes indigenas. O protesto por assembléas publicas contra as injustiças realizadas ou imminentes tem a vantagem de permittir ao descontentamento popular manifestar-se dum modo pacifico e regular.

O mesmo se deve dizer da liberdade de imprensa, pois uma imprensa indigena livre pode prestar gran-

des serviços ao desinvolvimento das colonias. Os erros commettidos pelos jornalistas indigenas, as suas censuras injustas e immerecidas, os seus elogios servis, a sua linguagem tantas vezes immoderada, não justificam a privação dum dos melhores meios de conhecer os verdadeiros sentimentos destas raças, para quem a metropole contrahiu o dever de um governo justo e humanitario. Nem sempre a imprensa indigena é um indice das verdadeiras necessidades e opiniões do povo que ella pretende representar, pois muitas vezes reflecte simplesmente os interesses da classe mais prospera e influente dos indigenas, não raras vezes inteiramente oppostos aos dos seus compatriotas pobres.

Não se pode negar tambem aos indigenas o direito de petição. E' necessario que elle não seja illusorio e por isso deve-se prohibir aos funcionarios tanto europeus como indigenas que embaracem, por negligencia ou má fé, o exercicio de similhante prerogativa. As formalidades a cumprir devem ser simples e gratuitas, a fim de tal direito ficar ao alcance daquelles que têm mais necessidade delle, como são os humildes e os pequenos ¹.

108. A egualdade civil e politica. — Não se pode impôr aos indigenas o principio da egualdade civil e

¹ Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigènes dans les possessions coloniales*, pag. 165 e seg.; Alexander, *Comment et par quels moyens peut-on mettre la population indigène à même de défendre ses droits et de faire valoir ses doléances auprès des autorités locales*, no *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. 1, pag. 38 e seg.

política, pois a maior parte delles encontram-se distribuidos por diversas castas hierarchizadas, entre as quaes não é possível compenetrção alguma. Proclamar em taes sociedades a egualdade civil e politica, é promover a sua desagregação, com todas as consequencias que dahi podem resultar¹.

E' de toda a conveniencia não diminuir o prestigio das aristocracias indigenas, pois é principalmente com o auxilio deste elemento que é possível governar o pais e attrahir-o pouco a pouco para a civilização. Os chefes destas aristocracias são hostis á ingerencia européa, visto esta ingerencia lhes reduzir o seu poder, mas tendem a collocar-se ao lado dos vencedores, desde o momento em que estes lhes conservem a sua influencia e aproveitem a sua collaboração. E' por isso que Leroy-Beaulieu observa que se torna necessario evitar com todo o cuidado as humilhações e as brutalidades do pessoal europeu para com os indigenas e especialmente para com os chefes.

E' desejavel que os indigenas adquiram o desinvolvimento social necessario para que não haja distincção alguma entre elles e os colonos quanto aos direitos politicos. Isto, porem, constitue um ideal que só depois de muito tempo se pode realizar. Enquanto se não consegue este *desideratum*, convem adoptar um regimen politico cheio de moderação e de benevolencia para com os indigenas, impedindo sobretudo que elles sejam sacrificados aos colonos¹.

¹ Van Kol, *Dans quelle mesure et dans quelles conditions y-a-t-il lieu de maintenir les organismes administratifs indigenes* no *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. I,

109. Os organismos administrativos indigenas. — Impõe-se a manutenção dos organismos administrativos indigenas, pois, como diz Leroy-Beaulieu, ella dá satisfação á necessidade de assegurar a existencia duma classe media e até de uma classe superior indigenas, e facilita singularmente não só no começo, mas durante todo o seu desinvolvimento, a colonização.

Os organismos administrativos indigenas correspondem inteiramente á phase de evolução em que estes povos se encontram. Estão perfeitamente adaptados ao meio social em que elles devem funcçãoar, tendo-se creado e desinvolvido sob o impulso das necessidades. Por outro lado, o funcionamento dos organismos indigenas é muito economico, visto os agentes da administração recrutados no seio da população autocthone estarem habituados a viver segundo os costumes e recursos do país. Os seus espendios são minimos, quando existem, porque a maior parte dos empregos têm um caracter puramente honorifico. O functionalismo que, na metropole, constitue um erro grosseiro, torna-se um cancro terrivel quando transportado para uma sociedade nova, pois ahi absorve a mais notavel parte dos seus recursos, sem effeito util e apreciavel.

Accresce que a administração européa tende, em geral, para a centralização excessiva, principalmente

pag. 19 e seg.; Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigenes*, pag. 171 e seg.; Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 280 e seg.

nas raças latinas que herdaram o espirito de Roma nos ultimos seculos do Imperio. Ora este processo administrativo não se pode considerar superior á autonomia dos organismos locais, visto retardar a solução dos negocios, soffocar as iniciativas e enervar as energias. A administração indigena não apresenta este caracter, visto ter por base a aldéa, a tribu ou o clan e tender para uma grande autonomia, dispondo os soberanos indigenas de meios de acção muito fracos para conservar o seu dominio.

Ainda é para notar que os organismos indigenas encobrem a intervenção do europeu e contribuem para fazer supportar mais facilmente o seu dominio. A sociedade indigena conserva então a sua unidade, as suas condições de funcionamento normal e de responsabilidade, deixando os elementos dissociados de ficar entregues, sem direcção, a todos os acasos, a todas as tentações e a todas as aventuras.

E' certo que a administração indigena está longe da perfeição, sendo por isso o seu funcionamento susceptível de multiplos aperfeiçoamentos. A missão do funcionario europeu consiste precisamente em fiscalizar e reformar, deixando livre aos organismos locais a sua actividade e procurando reprimir simplesmente as extorsões e as faltas dos seus agentes. A sua auctoridade deve basear-se mais na confiança do que na força, a fim de que os indigenas venham consultá-lo nos casos difficeis, tornando-se assim mais um tutor e conselheiro, do que um administrador propriamente dicto.

A missão é delicada e exige muito tacto e diplomacia, mas constitue um meio efficaz de attrahir a sympathia dos indigenas. O residente europeu deve

ser o chefe da hierarchia, dando impulso aos agentes indigenas collocados directamente sob as suas ordens, mas a sua habilitade consiste em não fazer sentir a sua auctoridade e dirigir ao mesmo tempo os organismos indigenas, em harmonia com os interesses da metropole.

A nossa esphera de acção, diz Van Kol, seria maior, a nossa administração muito extensa, se a quizessemos regular em todas as suas minucias, mas nós, os estrangeiros, tambem temos necessidade dos conhecimentos dos indigenas, do seu saber e da sua dedicação ¹.

110. *Direitos civis e politicos dos colonos.* — Já sabemos o criterio que deve orientar a condição juridica dos colonos. Em face desse criterio, que é o da adaptação, não se torna necessario entrar em largos desinvolvementos a respeito dos direitos civis e politicos dos colonos.

A personalidade dos colonos não pode deixar de ser regulada pelo direito metropolitano, visto ser um producto das concepções, dos costumes e das tradições de cada povo. As razões que nos levaram a concluir em favor do respeito das instituições indigenas nesta materia, obrigam-nos a *fortiori*

¹ Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 649 e seg.; Vernier de Byans, *Condition juridique et politique des indigènes dans les possessions coloniales*, pag. 190 e seg.; Van Kol, *Dans quelle mesure et dans quelles conditions y-a-t-il lieu de maintenir les organismes administratifs indigènes?* no *Congrès international de sociologie coloniale*, tom. I, pag. 18 e seg.

a conservar aos colonos o beneficio da lei nacional.

O direito de propriedade permite uma organização differente da estabelecida na metropole. Ao passo que nos países de velha civilização as relações entre o homem e o solo têm adquirido com o tempo uma forma definitiva, nos países novos estas relações encontram-se sujeitas ainda a transformações. Aproveitando os dados da experiencia da sua propria historia, a mãe-patria pode influir sobre a constituição da propriedade territorial, de modo a evitar os inconvenientes da organização metropolitana deste instituto.

Billiard intende que o regimen da propriedade está profundamente radicado nos habitos nacionaes dos colonos e que por isso toda a modificação profunda da sua economia produz nas colonias resultados mais prejudiciaes do que vantajosos. Deve-se, porem, notar que uma grande parte das terras das colonias pertence ao dominio do Estado, que depois as concede aos particulares para que elles as possam explorar. Ora, nestas concessões, o Estado pode estabelecer a organização da propriedade que julgue mais conveniente para os interesses da colonia, sem que dahi possam resultar perturbações economicas ou sociaes.

O direito das obrigações deve obedecer aos criterios europeus, em virtude do seu caracter cosmopolita, que já tivemos occasião de signalar. O mesmo diremos do direito da familia, enquanto esta instituição se coordena intimamente com o estado social da população dum país. O direito successorio pode soffrer as modificações que a organização da propriedade reclame.

Emquanto aos direitos politicos dos colonos, devem-se-lhes conceder as liberdades e garantias que são reconhecidas aos cidadãos da metropole. Em todo o caso, as condições especiaes da colonia podem exigir que se façam algumas restricções, principalmente no que diz respeito ás liberdades locais¹.

111. *Direitos civis e politicos dos estrangeiros.* Não pode haver duvida alguma de que se devem recusar aos estrangeiros que habitem as colonias os direitos politicos, visto ser justo que os sacrificios feitos pela mãe-patria sejam compensados pelo predomínio dos seus nacionaes. E' esta tambem a orientação seguida pelos Estados modernos, que somente saucionam a egualdade juridica entre estrangeiros e nacionaes sob o ponto de vista privado.

Mas, mesmo sob este ponto de vista, compreheude-se facilmente que a metropole, respeitando os direitos de terceiros, conceda aos seus nacionaes largas facilidades commerciaes e até subsidios para auxiliar a colonização e lhes reserve o exercicio de algum ramo do commercio e da industria. Assim, a França em Madagascar reservou para a sua bandeira não somente a navegação do Betsimboki e do Mangoki, mas tambem o commercio de cabotagem nas costas da ilha. O Estado, assim como tem o direito de favorecer na metropole os nacionaes sob o ponto de vista commercial e industrial, assim tambem tem

¹ Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 89 o seg.

o direito de estender esta protecção aos seus subditos nas colonias.

A concessão de privilegios aos estrangeiros não é boa orientação, pois pode levar á desnacionalização dos territorios coloniaes. E' conveniente até procurar supprimir gradualmente os privilegios concedidos.

O Estado pode limitar a immigração estrangeira em harmonia com criterios restrictivos, e obrigar os subditos estrangeiros estabelecidos nas colonias a submeterem-se a certas formalidades para ahi residirem. Isto entra inteiramente nos direitos do Estado, embora este só deva adoptar similhantes providencias quando sejam necessarias á vida e á conservação das colonias ¹.

¹ Lamba Doria, *L'evoluzione delle colonie*, pag. 133 e seg.; Biliard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 115 e seg.

§ 1.º

Direito português

SUMMARY :

- 112. Direitos civis dos indigenas.
- 113. A propaganda estrangeira contra a organização do trabalho indigena nas colonias portuguesas.
- 114. Direitos politicos dos indigenas.
- 115. Direitos civis e politicos dos colonos.
- 116. Direitos civis e politicos dos estrangeiros.
- 117. Caradoria dos serviços e colonos.
- 118. Registo civil.

112. Direitos civis dos indigenas. — Os direitos civis dos indigenas são nas nossas colonias, em geral, os mesmos que os dos colonos, em virtude do regimen da assimilação que ahi domina em grande parte.

A escravidão, como se sabe, deixou de existir nas nossas colonias depois do decreto de 25 de fevereiro de 1869, que aboliu esta instituição em todos os territorios da monarchia portugnêsa, desde o dia da sua publicação, estabelecendo ao mesmo tempo que todos os individuos de ambos os sexos que neste dia se encontrassem em tal estado, passassem á condição de libertos, devendo acabar o seu serviço, como taes, em 29 de abril de 1878. A lei de 29 de abril de 1875 determinou que a condição servil acabasse um anno depois da sua publicação nas provincias ultramarinas, estabelecendo até ao dia 29 de abril de 1878 a tutela publica para os que adquirissem a liberdade.

Abolida a escravidão, manifestou-se a necessidade de regular as condições do trabalho dos indígenas, de modo a assegurar-lhes, com efficaz protecção e tutela, um proporcional e gradual desinvolvimento moral e intellectual, que os tornasse cooperadores uteis de uma exploração mais ampla e intensa da terra, de que depende o augmento da nossa riqueza colonial. Dahi o regulamento de 9 de novembro de 1889, que impoz a todos os indígenas das possessões ultramarinas portuguezas a obrigação moral e legal, de procurarem adquirir pelo trabalho os meios que lhes falletem de subsistir e de melhorar a propria condição social. Têm plena liberdade para escolher o modo de cumprir essa obrigação; mas, se a não cumprem de modo algum, a auctoridade publica pode impôr-lhe o seu cumprimento. Mais tarde voltaremos a este assumpto.

Os indígenas gosam do direito de propriedade dos terrenos por elles habitualmente cultivados e dos occupados pelas construcções que lhes sirvam de residencia ordinaria. Quaesquer concessões que comprehendam estes terrenos, consideram-se sempre feitas sem prejuizo de tal propriedade, que, em todo o caso, reverterá para o concessionario nas mesmas condições da concessão, quando os indígenas interrompam, por prazo superior a um anno, e salvo caso de força maior devidamente comprovado, o uso dos terrenos que lhes são reservados (Lei de 9 de maio de 1901, art. 2.º e Decreto de 2 de setembro de 1901, art. 2.º).

Relativamente ao direito das obrigações e ao direito commercial, está em vigor a legislação metropolitana. Deve-se ter presente, em todo o caso,

a legislação do trabalho, que, ao mesmo tempo que manda applicar aos contractos de trabalho indígena as disposições do codigo civil, estabelece preceitos especiaes relativos a estes contractos. No codigo dos milandos inhambanenses regulam-se os contractos de compra e venda, de locação, de emprestimo e designadamente de mutuo, mas segundo os criterios do codigo civil (art. 71.º a 96.º).

Ha entre os chinezes numerosas formas associativas, adoptadas frequentemente em Macau, que não têm garantias sufficientes na lei. Os bancos particulares da China que se encontram em Macau têm uma organização inteiramente differente da dos nossos bancos. O espirito chinês não comprehende a fallencia, pois julga que quem deve tem de pagar, não se justificando a redução da divida por insuccessos commerciaes.

Emquanto á familia, tem de se attender aos usos e costumes indígenas. O decreto de 16 de dezembro de 1880 permite, em certas condições, aos hindus gentios os casamentos por polygamia simultanea e a sua dissolução por adulterio da mulher. Este decreto admite tambem a adopção, ao mesmo tempo que restringe a perflhação aos filhos illegitimos das baileiras e de outras mulheres não casadas.

A respeito do direito successorio, é necessario ter tambem presentes os usos e costumes indígenas. O decreto de 16 de dezembro de 1880 manda applicar aos hindus gentios de Goa as prescripções da lei geral sobre successão e partilhas, com certas excepções. As mulheres de leitos sumultaneos têm conjunctamente direito á meação da herança do marido commum, salvo contracto ante-nupcial nos

termos da lei geral. Os filhos e decedentes illegítimos não succedem a seus paes ou ascendentes e mais parentes respectivos, excepto sendo filhos ou descendentes das bailadeiras, das mulheres solteiras, das viúvas ou das separadas por adulterio, pois neste caso succedem ás suas mães e parentes maternos e bem assim estas áquelles. Os filhos adoptivos succedem, por igual, como herdeiros legítimos dos adoptantes e parentes respectivos.

O código dos milandos inhambanenses permite a polygamia, pois dispõe que se o noivo houver anteriormente contrahido casamento e continuar nesta situação, se deve dar do facto conhecimento á noiva, perguntando-lhe se persiste no seu proposito de casar com elle nestas condições, e fazendo menção desta circumstancia no respectivo auto (art. 51.º § 2.º). Também admittê o divorcio com dissolução do casamento, ficando os conjugues livres do vinculo que os prendia um ao outro e aptos para contrahirem novo casamento (art. 60.º). Considera-se licita a estipulação do dote não só a favor dos esposos, mas também dos seus paes, tios e irmãos (art. 50.º).

O decreto de 4 de agosto de 1880, como vimos, manda regular segundo os usos e costumes indigenas as heranças dos chinezes estabelecidos em Macau e que se tenham naturalizado cidadãos portugêses, excepto nos casos em que elles solicitem a applicação da lei portugêsa.

Relativamente á successão, é interessante a ordem da successão legitima, segundo o código dos milandos inhambanenses. A successão legitima, effectivamente, defere-se na ordem seguinte: 1.º aos descendentes

do sexo masculino, e na falta destes; 2.º aos descendentes do sexo feminino, e na falta destes; 3.º aos ascendentes, preferindo os mais proximos aos mais remotos, e na falta destes; 4.º aos irmãos e seus descendentes, preferindo os do sexo masculino aos do feminino, e na falta destes; 5.º ao conjuge sobrevivo; 6.º e só ultimamente ao Estado (art. 61.º).

113. A propaganda estrangeira contra a organização do trabalho indigena nas colonias portugêsas. — As condições do trabalho dos indigenas nas colonias portugêsas e designadamente na colonia agricola de S. Thomé, têm sido frequentemente objecto duma propaganda de descredito nos países estrangeiros, tendo por fim demonstrar que essas condições não respeitam os direitos dos indigenas, que deste modo se apresentam como submettidos a um regimen muito proximo do da escravidão.

Ainda, o anno passado, o governo portugês se viu na necessidade de mostrar, numa memoria justificativa, a falsidade destas accusações. Com relação á colonia de S. Thomé, poderia o governo portugês invocar o testemunho de viajantes estrangeiros que nos ultimos tempos têm residido nella por algum tempo, como o professor allemão Dr. Schulte e o explorador francês Auguste Chevalier, que, em relatorios apresentados ás sociedades coloniaes e em communicações feitas aos jornaes da especialidade, só puderam constatar, a par da perfeição das installações e do cuidado das plantações, um modelar regimen de mão de obra, estando cercados os indi-

genas de commodidades e confortos, desde a alimentação até á hospitalização, superiores aos que nos centros civilizados podem gosar as populações trabalhadoras.

Mas, para pôr em evidencia a injustiça da propaganda feita nalguns países do estrangeiro contra as condições da mão de obra nas colonias portuguesas, intendeu o governo português dever preferir a exposição clara e precisa da situação creada aos trabalhadores indigenas das suas colonias por uma legislação tradicionalmente liberal, que permite e assegura, em condições de verdadeira e efficaz protecção, o seu recrutamento para o serviço dos centros agricolas e industriaes, dentro e fora delles, salvaguardados e garantidos todos os principios de uma acção tutelar humanitaria e civilizadora. Resulta este facto não somente das leis que modernamente aperfeiçoaram e melhoraram o regimen, mas dum principio que em toda a legislação colonial portuguesa tem sempre prevalecido, desde que, no seculo xix, Portugal proclamou, assegurou e garantiu a liberdade dos negros, declarando-os, para todos os effectos, cidadãos portugueses, em perfeita egualdade de direitos com os de todos os cidadãos do reino.

Esta memoria parece que conseguiu acalmar a campanha de descredito que nos países estrangeiros se estava fazendo contra o regimen do trabalho das nossas colonias ¹.

¹ O trabalho indigena nas colonias portuguesas (memoria justificativa), pag. 2 e seg.

114. Direitos politicos dos indigenas. — A Carta constitucional declara no artigo 7.º cidadãos portugueses os que tiverem nascido em Portugal ou seus dominios. Em taes condições, os indigenas das colonias portuguesas gosam politicamente de todas as vantagens que a lei constitucional garante aos individuos nascidos no territorio continental de Portugal.

Os indigenas, por isso, podem communicar livremente os seus pensamentos por palavras e escriptos e publical-os pela imprensa. E ha, effectivamente, nas nossas colonias varios jornaes redigidos por indigenas.

Os indigenas não podem ser perseguidos por motivos de religião, uma vez que respeitem a do Estado e não offendam a moral publica. Muitas vezes a auctoridade ecclesiastica tem querido prohibir as cerimoniaes e ritos religiosos dos indigenas, mas elles têm encontrado apoio na auctoridade civil para a conservação dos seus usos e costumes.

Os indigenas são admittidos aos cargos publicos, civis e militares, havendo effectivamente nas nossas colonias muitos funcionarios indigenas. O mesmo acontece relativamente ás outras garantias constitucionaes, sendo certo que entre nós se não faz distincção entre indigenas e europeus sob o ponto de vista politico.

Os organismos administrativos indigenas são respeitados pelo dominio português. As auctoridades têm proenrado simplesmente diminuir pouco a pouco o poder dos chefes indigenas, impedir os seus abusos e punir as extorsões que elles praticam

e de que são victimas os seus subditos. Dos organismos administrativos indigenas merecem especial menção as comunidades aldeanas da Índia, que já encontramos constituídas na occasião do estabelecimento do nosso dominio neste país e que foram reorganizadas pelo decreto de 15 de setembro de 1880.

Em Macau ha tambem um organismo administrativo indigena a *Procuratura administrativa dos negocios sinicos*, que substituiu a *Procuratura dos negocios sinicos*, que tinha attribuições muito mais amplas. A *Procuratura administrativa dos negocios sinicos* exerce as funções da administração do concelho e tem attribuições judiciaes de caracter restricto relativamente á communidade chinesa (Decreto de 22 de dezembro de 1881 e Decreto de 20 de fevereiro de 1894).

115. *Direitos civis e politicos dos colonos.* — No antigo regimen os colonos encontravam-se inteiramente submettidos á violencia e ao arbitrio da metropole. A propria emigração dos subditos europeus para as colonias nem sempre era bem vista pela metropole, cheia de desconfiança para com os dominios ultramarinos. A carta regia de 20 de março de 1720 estatua que unicamente teriam licença de passar ao Brazil *as pessoas despachadas com governos, postos, cargos ou officios*, os religiosos incumbidos de missões ou commissões e aquelles individuos portuguezes que *provassem com documentos irem fazer negocio consideravel, com fazendas suas ou alheias para voltarem*.

Não havia liberdade de industria. O alvará de 5 de janeiro de 1785 extinguiu todas as fabricas e manufacturas de ouro, prata, seda, algodão, linho e lã, existentes no Brazil. Esta providencia apparecia justificada com a necessidade de não se distrahi-rem braços da agricultura e mineração, mas o verdadeiro motivo determinante della era sem duvida o desejo egoista da metropole de favorecer os negociantes e exportadores portuguezes.

Os impostos eram pesados e oppressivos. As vezes introduzia-se o imposto sob a forma de donativo. No tempo de D. João V lançou-se um desta especie sobre todo o Brazil para pagar os dotes e mais despesas dos casamentos dos principes. No Maranhão, o governador Gama, dirigindo-se á Camara para esse fim, fez-lhe saber que S. M., como senhor absoluto, exigia dos povos das conquistas um donativo voluntario para alliviar o erario dos grandes empenhos contrahidos por aquelle motivo.

Com o estabelecimento do regimen liberal, os colonos ficaram gosando dos direitos e garantias dos habitantes da metropole, em virtude da applicação do regimen da assimilação. A tendencia da nossa legislação é para a uniformidade completa entre a condição dos colonos e a dos habitantes da metropole, quando a orientação a seguir seria, como já observamos, a adaptação das instituições da metropole ao ultramar.

Assim o codigo commercial de 1888 foi declarado extensivo ás provincias ultramarinas, com excepção das disposições dos artt. 169.º e 172.º n.º 3.º e do § 3.º do art. 164.º, devendo o governo, ouvidas as

estações competentes, fazer neste código as modificações que as circunstancias especiaes das mesmas provincias exigirem e tomar todas as medidas necessarias para facilitar a sua execução (art. 2.º do Dec. de 20 de fevereiro de 1894). Ora essas modificações ainda não appareceram, resultando daqui que este código contraria a propria actividade economica dos colonos. O Sr. Teixeira de Souza reconheceu que o código commercial é um dos meios que mais entorpece o regular andamento das companhias coloniaes.

116. Direitos civis e politicos dos estrangeiros. — A metropole esforçou-se no antigo regimen por sequestrar as colonias do contacto com o elemento estrangeiro. Como notavel exemplo de intolerancia patria nesta materia, basta lembrar a Carta Regia de 2 de junho de 1800, em que se recommendava ao governador e capitão-general do Pará que se verificasse e impedisse *com a maior exacção e escrupulo* a estada alli de *um tal barão de Humboldt, natural de Berlim*, que havia viajado pelo interior da America, tendo mandado *algumas observações geographicas dos paizes por onde tem decorrido e tendo feito uma collecção de 1500 plantas novas*.

Era o fechamento hermetico, diz o Sr. Isidoro Martins, a sequestração absoluta da colonia. Nem a alta e serena sciencia escapava da prohibição de entrar no Brazil! Imagine-se por aqui quaes poderiam ser as determinações legais a proposito do commercio com estranhos.

As providencias decretadas por D. João I e D. Afonso V, confirmadas por D. Manoel, applica-

vam a pena de morte aos que fizessem o trafico com as colonias sem auctorização do rei. No decreto de 18 de março de 1603, estabeleceu-se que todo o estrangeiro que nos proprios navios ou em outros, mesmo pertencentes a portuguezes, fosse ás possesões ultramarinas incorria na pena de morte, alem da confiscação dos seus bens.

Esta orientação veio a modificar-se com os tractados de commercio feitos com as nações estrangeiras, a cujos subditos se attribuiu o direito de negociar com os nossos dominios. O Marquês de Pombal orientou-se um pouco mais pelo principio da liberdade, declarando livre e franco o commercio de Angola, Congo, Loanda e Benguella, bem como o dos portos e regiões que dependiam destas colonias.

Com o regimen liberal prevaleceu claramente a tendencia para a equiparação, sob o ponto de vista privado, entre os nacionaes e estrangeiros nas colonias. E' a doutrina consagrada pelo art. 26.º do código civil.

Algumas restricções porem têm sido feitas a esta doutrina em varios diplomas no sentido de acautelar os interesses nacionaes. Assim a legislação sobre concessões de terrenos no ultramar não permite receber concessões a outros estrangeiros que não sejam naturalizados ou residentes em territorio portuguez ha mais de dous annos, comtanto que declarem expressamente que se sujeitam ás leis e tribunaes portuguezes, em tudo quanto respeitar aos direitos sobre os terrenos concedidos (Lei de 9 de maio de 1901, art. 43.º e Regulamento de 2 de setembro de 1901, art. 24.º).

A lei de 27 de abril de 1904 que reorganizou o regimen bancario no ultramar permite as operações de credito, como especulação bancaria, excluidas a emissão de notas e a de obrigações prediaes, em todos os territorios ultramarinos portugueses, a commerciantes nacionaes ou estrangeiros. Mas, nas provincias de Angola, Guiné, Cabo Verde e S. Thomé e Príncipe, os bancos ou estabelecimentos bancarios só podem funcionar quando sejam portugueses e constituidos segundo a legislação em vigor na metropole (art. 3.º).

O art. 1315.º do codigo de commercio de 1833 reservava o commercio de cabotagem para os navios portugueses. Este privilegio, porem, foi successivamente limitado em virtude dos inconvenientes a que a sua generalidade dava lugar, reservando ultimamente o decreto de 4 de julho de 1902 e o decreto de 23 de janeiro de 1905 para a navegação portuguesa: o trafego marítimo entre os portos do continente do reino, entre estes e os portos do archipelago dos Açores e entre estes ultimos portos; o trafego marítimo entre as possessões portuguesas do Atlantico e os portos do continente do reino e das ilhas dos Açores e Madeira; o trafego marítimo entre os portos de cada uma das possessões portuguesas no Atlantico; o trafego marítimo nos portos interiores da provincia de Moçambique, excluindo os do Zambeze, e entre elles e os demais portos oceanicos da mesma provincia, trafego reservado á cabotagem nacional da provincia.

São facultados a todos os navios nacionaes e estrangeiros: a navegação e o trafego marítimo entre os portos das possessões portuguesas a leste

do cabo da Boa Esperança, e entre estes portos e qualquer dos portos das possessões portuguesas do Atlantico; das ilhas dos Açores e Madeira e do continente de Portugal; o trafego marítimo entre os portos da provincia de Angola ao norte da foz do Loge e os portos situados ao sul do paralelo de 2º 30' sul, comprehendendo os do estuario do rio Zaire.

O decreto de 4 de julho de 1906 estabelece que são livremente admittidos nas provincias ultramarinas os cidadãos estrangeiros, sem que á sua entrada lhes possa ser exigido passaporte ou qualquer outro documento tendente a permittir a sua admissão ou a comprovar a sua identidade; ficam, porem, obrigados a apresentar-se, no prazo de tres dias, á respectiva auctoridade administrativa do local da entrada na provincia, para ser legitimada a sua residencia.

117. Curadoria dos serviços e colonos. — Ha duas instituições que se ligam intimamente com a condição juridica dos habitantes das colonias — a curadoria dos serviços e colonos e o registo civil — a que por isso devemos fazer referencia especial. Em cada uma das provincias ultramarinas, cujo territorio constituir mais de uma comarca judicial, haverá um *curador geral de serviços e colonos*, residindo na capital, e um *curador de serviços e colonos* em cada comarca, funcionando naquellas em que houver uma só comarca apenas um destes magistrados.

O curador geral é o procurador da corôa e fazenda da provincia nas provincias onde existir este rit-

bunal; nas outras, de mais de uma comarca, é o delegado da comarca da capital. Em cada comarca judicial, o curador dos serviçaes e colonos é o delegado do procurador da corôa e fazenda dessa mesma comarca; e, quando houver mais de uma vara na mesma comarca, as funcções de curador são desempenhadas por turno. Nas comarcas onde não fôr possível o delegado accumular as suas funcções proprias com as da curadoria, poderá haver um curador privativo, cuja nomeação recairá em individuo habilitado com os requisitos exigidos para exercer o cargo de procurador da corôa e fazenda (art. 59.º do decreto de 9 de novembro de 1899).

Na provincia de S. Thomé e Príncipe são estas funcções exercidas privativamente por um magistrado amovivel, de livre nomeação do governo de entre os delegados do procurador da corôa e fazenda ou de entre os habilitados em concurso para estes logares, ficando considerado candidato á magistratura judicial ultramarina (art. 48.º do dec. de 20 de fevereiro de 1894).

O curador de cada comarca tem delegados seus em todos os julgados municipaes e em todas circumscripções territoriaes dessa comarca onde funcionar uma auctoridade administrativa, civil ou militar. Naquelles julgados, esse delegado é o sub-delegado do procurador da corôa e fazenda; nestas circumscripções, o seu chefe, civil ou militar (art. 60.º do dec. de 9 de novembro de 1899).

As curadorias e suas delegações prestarão aos indigenas pobres, por dever de officio e gratuitamente, perante os tribunaes, todos os serviçoes de

assistencia judiciaria de que elles carecerem, nos termos e nas condições que os regulamentos delerminarem, quando aquelles serviçoes não forem incompativeis com as attribuições do ministerio publico. Alem disso, têm de velar pela execução de todos os preceitos da lei e regulamentos do trabalho e reprimir ou promover a repressão, pelos meios legais, das infracções desses preceitos, bem como zelar, junto das auctoridades administrativas que tiverem residencia na comarca, os direitos e interesses legitimos dos indigenas, devendo ser ouvidos por essas auctoridades ácerca das providencias que projectarem, que devam influir nas condições de existencia dos indigenas (artt. 61.º e 64.º do dec. de 9 de novembro de 1899, reg. de 16 de julho de 1902, art. 110.º e seg.).

Finalmente, os curadores ou seus delegados são as auctoridades publicas competentes para a celebração dos contractos dos trabalhadores com destino a S. Thomé, recrutados pelas agencias da emigração, estabelecidas em harmonia com a lei. Só na falta delles é que a auctoridade que exercer as funcções administrativas tem competencia para taes actos. A auctoridade tem de verificar, no acto da celebração dos contractos, se estão cumpridos todos os preceitos legais e regulamentares, se os trabalhadores outorgam livremente, e procurará adquirir todas as indicações necessarias para a perfeita identificação dos contractados. (Reg. de 29 de janeiro de 1903, artt. 22.º, 23.º e 26.º). Em S. Thomé e Príncipe o curador geral ou o seu delegado, a quem são mandados apresentar os trabalhadores contractados, inscreverá os contractos no respectivo registo,

avisando alem disso os patrões a quem sejam destinados para tomarem conta delles (art. 34.º do Reg. de 29 de janeiro de 1903).

118. *Registo civil.* — O decreto de 18 de novembro de 1869 mandou applicar, como se sabe, ao ultramar o codigo civil, que nos art. 2445.º e seguintes estabeleceu o registo civil dos nascimentos, casamentos e obitos, bem como dos reconhecimentos e legitimações, tornando, comtudo, estas disposições dependentes da publicação de regulamentos especiaes, nos termos do art. 2457.º. O governo, porem, não fez estes regulamentos especiaes para as possessões ultramarinas, com excepção de Macau e Timor, onde foi posto em vigor o regulamento do registo civil approved por decreto de 15 de junho de 1887.

Por isso, o decreto de 17 de setembro de 1901, attendendo a que, em vista do progressivo desinvolvimento material accentuado no ultramar portuguezes, affluem a elle, especialmente á costa oriental da Africa, constantemente estrangeiros, não catholicos na sua maioria, assim como tambem o não são muitos subditos portuguezes, declarou em vigor, na parte applicavel, o regulamento do registo civil, approved para o reino por decreto de 28 de novembro de 1878, que é unicamente para os não catholicos, resalvando para a provincia de Macau e districto autonomo de Timor o regulamento approved pelo decreto de 15 de junho de 1887, e para a provincia de Angola o regulamento approved por portaria provincial de 22 de agosto de 1882.

A esta legislação tem de se accrescentar o regulamento do registo civil para o Estado da India approved por decreto de 12 de julho de 1902.

O registo civil regulado por estes diplomas obedece aos criterios da organização do regulamento de 1878. E' para não catholicos, com excepção do que estabelece o regulamento de 22 de agosto de 1882 para Angola, pois este regulamento sujeita ao registo civil todos os individuos domiciliados naquella provincia sem distincção de religião (art. 1.º). E' por isso que o registo do casamento se faz em vista da declaração authentica do padre que o tiver celebrado, a qual ficará archivada (art. 40.º). A razão por que o registo civil é obrigatorio no reino unicamente para os não catholicos, é de que os não catholicos são poucos e residem todos ou quasi todos nas grandes cidades, sendo-lhes facil o accesso á administração do concelho; a grande maioria ou quasi totalidade nos concelhos ruraes é de catholicos, sendo demasiadamente duro obriga-los a tão penosas jornadas. Em Angola tornava-se necessario fazer exactamente o contrario, pois é mais facil ir ao commando da divisão ou sede da regedoria, ou á administração do concelho, do que á sede da parochia.

Os officiaes do registo civil são os administradores do concelho segundo o regulamento do registo civil para Macau e Timor (art. 4.º). Em Timor, porem, como os commandantes militares exercem as funções de administradores dos concelhos, nos termos do decreto de 30 de dezembro de 1897, facil é de ver que lhes compete fazer o registo, sem necessidade de qualquer providencia nova (officio de 17 de

fevereiro de 1905). Em Angola, os officiaes do registo civil são na cabeça de cada concelho o respectivo administrador, e em cada regedoria o regedor (art. 3.º do reg. de 22 de agosto de 1882). Na India, os officiaes do registo civil são os regedores respectivos, exceptuando os commandos militares de Satary, Sanguém e o concelho de Nagar-Avelly, onde taes officiaes são os chefes das respectivas circumscripções.

O registo civil abrange os nascimentos, casamentos, obitos, os reconhecimentos e as legitimações dos filhos, mas em Macau accrescem as adopções entre chinas (art. 3.º do decreto de 15 de junho de 1887), e na India não ha registo de reconhecimentos, mas de adopções (art. 2.º do reg. de 12 de julho de 1902).

CAPITULO V

Alienação das colonias

SUMMARY :

- 119. Legitimidade da alienação das colonias. Os absolutistas.
- 120. Os theoricos do contracto social.
- 121. Os utilitarios.
- 122. Verdadeira doutrina sobre este assumpto.
- 123. Interesses que se coordenam na alienação das colonias.
- 124. O consentimento das colonias para a sua alienação.
- 125. A alienação das colonias perante o direito português.
- 126. A venda das nossas colonias e as suas consequencias.
- 127. O arrendamento das colonias portuguezas.

119. Legitimidade da alienação das colonias. Os absolutistas. — Como as colonias constituem partes integrantes do territorio nacional, torna-se necessario verificar se entre os poderes metropolitanos se pode comprehender o de alienar as colonias, sem offensa dos direitos dos seus habitantes.

A legitimidade da alienação das colonias não offerece duvidas para os absolutistas, segundo os quaes o soberano pode dispor livremente da terra submettida ao seu dominio eminente e dos habitantes que, na sua qualidade de subditos, não podem deixar de acompanhar a terra.

A soberania tem um caracter patrimonial, sendo o rei o seu proprietario. Por isso, o rei pode alienar não só os dominios do Estado, como as terras,

florestas, minas, mas também os direitos realengos que se traduzem num rendimento pecuniário, como os direitos fiscaes, sob todas as suas formas.

Não se torna necessario grande esforço para verificar a falsidade de similhante concepção, pois o territorio dum Estado pertence á nação, e por isso só á nação compete, por um grande interesse publico, ceder uma parte delle, que não affecte a existencia do Estado. O principio da patrimonialidade do poder politico é inteiramente inadmissivel, pois, como nota Bluntschli, o *imperium* do Estado, seu direito de mandar em toda a extensão do territorio, deve distinguir-se do seu dominio. Um é um direito privado, ainda quando pertence ao Estado, o outro é essencialmente politico, e só a elle pode pertencer ¹.

120. Os theoreticos do contracto social. — Os sectarios do contracto social, reagindo contra a doutrina absolutista, chegaram a negar á nação o direito de alienar qualquer parte do territorio nacional. O pacto social obriga o cidadão á obediencia a um certo e determinado governo e não a algum outro. A nação não pode, por isso, transferir para outra os direitos que tem sobre um cidadão.

Nem se argumente com a necessidade, pois em tal caso a nação unicamente pode abandonar o cidadão á sua sorte. Apenas a necessidade desatou o vinculo que obrigava a nação a defender o cidadão dissolveu-se o pacto, o cidadão ficou livre, extin-

¹ Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, tom. II, pag. 419; Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, pag. 225 e seg.

guiram-se as suas obrigações de cidadão e acabaram os direitos que a nação tinha. Ora, se acabaram taes direitos, não os pode transferir, nem pode haver alienação delles: pode haver uma desistencia, pode haver uma declaração dessa desistencia: mas não uma translação para outro governo ou para outra nação.

Não se torna necessario insistir na refutação desta theoria, pois os individuos podem sem duvida crear com os seus contractos relações de direito privado, mas nunca relações de direito publico. A sociedade não repousa sobre um accordo dos individuos, mas é uma consequencia forçada da natureza humana. A propria noção do Estado supõe a existencia dum poder superior, impondo-se a todos os individuos, não podendo por isso os tractados, sem exceptuar os de cessão de territorios, deixar de ser obrigatorios para toda a nação, desde o momento em que tenham sido reconhecidos pelas auctoridades competentes ¹.

121. Os utilitarios. — Os sectarios do utilitarismo consideram legitima a alienação das colonias, quando ella seja util. Qual é a razão, effectivamente, por que uma nação não ha de poder alienar parte do seu territorio, as suas colonias, desde o momento em que isso seja conveniente e util?

¹ Sr. Dr. Lopes Praça, *Estudos sobre a carta constitucional*, part. I, pag. 7 e seg.; Sr. Dr. Alvaro Villela, *Direito internacional* (Lições de 1905-1906), pag. 327 e seg.; Despagnet, *Cours de droit international public*, pag. 413 e seg.

Não se pôde rejeitar completamente esta theoria, como fazem muitos escriptores, mostrando, em todas as questões, o maior desprezo pelos conceitos da escola utilitaria, visto ser impossível desprender o direito do utilitarismo aferido pelas condições de existencia da sociedade, em harmonia com a doutrina de Herbert Spencer.

A theoria, porem, é vaga e pouco precisa, visto a utilidade não bastar para determinar os direitos do Estado relativamente ao territorio nacional. E' preciso interpretar a utilidade no sentido de ella traduzir as condições de existencia da sociedade, em harmonia com o criterio do mais auctorizado defensor do utilitarismo, e isto faz reaparecer sob outra forma a questão da legitimidade da alienação das colonias.

Impõe-se então investigar se a alienação das colonias se conforma ou não com as condições de existencia da sociedade, donde derivam os direitos do Estado. E assim a theoria da utilidade consegue simplesmente deslocar a questão sem a resolver ¹.

122. Verdadeira doutrina sobre este assumpto. — Em principio, não se pode deixar de considerar o territorio nacional, em toda a sua extensão, indivisivel e inalienavel, como base da unidade e da conservação do Estado. De modo que a alienação de certas porções de territorio nacional unicamente se pode

¹ Sr. Dr. Lopes Praça, *Estudos sobre a carta constitucional*, parte 1, pag. 8 e seg.; Tortori, *Sociologia e diritto commerciale*, pag. 12 e seg.

compreender, como Diz Despagnet, no caso de uma necessidade urgente ou de um grave interesse politico. O sacrificio assim effectuado justifica-se como meio de salvaguardar a existencia do proprio Estado ou de realizar um interesse mais consideravel, do que aquelle que lhe adviria da conservação da fracção de territorio que cede.

E' o que se verifica, quando o Estado abandona possessões que despertam as susceptibilidades de outros países e cuja conservação pode determinar complicações futuras, ou quando a nação se desembaraça de territorios que dão mais encargos do que rendimentos, ou quando pela cessão se obtem o apoio e a amizade de uma potencia com que se torna necessario contar.

Alguns escriptores, como Pradier-Fodéré, porem, julgam que a alienação do territorio nacional não se pode justificar por considerações de ordem politica, visto na politica nada haver de absoluto e as direcções a tomar pelos governos poderem variar até ao infinito.

E' certo que a conservação da unidade e da indivisibilidade nacionaes é o primeiro dever dos poderes publicos instituidos por uma nação, mas tambem não pode haver duvida de que a propria vida do Estado pode impôr a alienação de porções do territorio nacional, como acontece nos casos que enumeramos, em harmonia com a doutrina de Despagnet ¹.

¹ Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, tom. II, pag. 14 e seg.; Despagnet, *Cours de droit international public*, pag. 405.

123. Interesses que se coordenam na alienação das colonias. — Na alienação das colonias podem coordenar-se interesses da metropole, dum país estrangeiro e das proprias colonias. A metropole pode poupar, com a alienação duma colonia, sacrificios inuteis, improductivos e até prejudiciaes, quando o seu clima é nocivo á vida dos filhos da mãe-patria, e pode conseguir a concentração dos seus esforços nos limites em que possam tornar-se productivos, bem como a aquisição de alguns capitaes gastos e que nada podiam render.

A colonia pode obter o seu progresso e rejuvenescimento, por meio duma vida nova que a metropole não lhe pode imprimir. A nação que adquire a colonia consegue deste modo uma condição de vitalidade e de desinvolvimento.

Alguns auctores são partidarios do abandono das colonias, quando a nação não as possa convenientemente aproveitar, pois consideram o preço da alienação indecoroso para a metropole. Mas esse preço tem por fim compensar unicamente os sacrificios pecuniarios da metropole, visto a vida dos marinheiros, a gloria dos navegadores, a valentia dos soldados e a dedicação dos missionarios só poderem ter a merecida compensação no preito da historia e nas benções da humanidade, como justamente observa o Sr. Dr. Lopes Praça ¹.

¹ Sr. Dr. Lopes Praça, *Estudos sobre a carta constitucional*, part. 1, pag. 9 e seg.

124. O consentimento das colonias e a sua alienação. — A maior parte dos escriptores exigem o consentimento das colonias para que ellas possam ser alienadas. Só as populações é que se podem pronunciar sobre o seu destino politico, escolhendo o Estado a que desejam ser incorporadas. Por isso a alienação das colonias não pode ser valida, desde o momento em que não seja ratificada pelo voto das populações do territorio cedido.

A alienação das colonias tem por objecto directo e immediato as pessoas dos habitantes e accessoriamente o territorio, e por isso não pode ser effectuada sem o consentimento destes. Se não houvesse o consentimento das populações, a alienação das colonias seria um pacto muito similhante ao da escravatura.

Em todo o caso, os escriptores que exigem o consentimento das colonias para a sua alienação, exceptuam desta exigencia as cessões de territorios deshabitados ou habitados por tribus selvagens ou barbaras, para as quaes é indifferente a submissão a esta ou áquella soberania. O modo pratico de obter o consentimento das colonias para a sua alienação seria o do plebiscito, visto os seus representantes não terem poderes para tal assumpto.

A exigencia do consentimento das colonias para a sua alienação não se conforma com o moderno conceito do Estado. Se o Estado cede uma porção do seu territorio, segundo as regras do direito constitucional, esta resolução impõe-se, em virtude do direito de soberania que elle encarna, a todos os

habitantes do país, sem exceptuar os da porção do territorio cedido.

As populações colonias podem ter uma existência jurídica distincta sob o ponto de vista administrativo, mas as leis feitas pela collectividade são actos de soberania perante os quaes ellas se devem inclinar. Não têm uma soberania individual que possam fazer valer para impedir as consequências da alienação, compromettendo até a theoria contraria a unidade e a existência do Estado. O modo de pensar duma colonia não pode prevalecer, quando se tracta dos interesses superiores dum país.

O plebiscito poderia mesmo ser profundamente prejudicial para a metropole, emquanto poderia autorizar todas as annexações, quando um governo estrangeiro ambicioso explorasse os sentimentos das colonias, a fim de concitar as suas sympathias e attentões. Ha outro meio de respeitar os sentimentos e a liberdade dos habitantes do solo cedido, que é o da opção da nacionalidade entre o antigo e o novo Estado, acompanhada, geralmente, no seu uso actual, da emigração do territorio annexado ¹.

125. A alienação das colonias segundo o direito português. — No projecto da constituição de 1822 dispunha-se que o territorio nacional podia ser alienado com a approvação das côrtes, sendo neces-

¹ Sr. Dr. Alvaro Villela, *Direito internacional* (1905-1906), pag. 333 e seg.; Despagnet, *Cours de droit international public*, pag. 411 e seg.; Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, tom. II, pag. 420 e seg.; Sr. Dr. Lopes Praça, *Estudos sobre a carta constitucional*, part. I, pag. 9 e seg.

sarias duas partes dos votos para approvação dos tractados que llessem por objecto esta alienação (art. 20.º e 97.º § VI). As divergencias, porem, que se manifestaram no seio das constituintes, impediram que esta doutrina fosse transcripta na constituição de 22, embora tambem não tivesse havido a coragem de declarar inalienavel o territorio nacional.

A constituição de 1838 attribuiu ás côrtes competencia para approvar, antes de serem ratificados, os tractados de alliança, subsidios, commercio, troca ou cessão de alguma porção de territorio nacional ou de direito a ella (art. 37.º, n.º IX).

A carta constitucional enumera entre as attribuições do poder executivo a de fazer tractados de alliança offensiva e defensiva, de subsidio e commercio, levando-os depois de concluidos ao conhecimento das côrtes geraes, quando o interesse e segurança do Estado o permittirem. Mas, se os tractados concluidos em tempo de paz involverem cessão ou troca de territorio do reino, ou de possessões a que o reino tenha direito, não serão ratificados sem terem sido approvados pelas côrtes geraes (art. 75.º, § 8.º). O acto addicional de 1852 deu a esta disposição uma redacção mais ampla e liberal, reproduzindo as ideas da constituição de 1838. E' por isso que elle preceitua no art. 10.º que todo o tractado, concordata e convenção que o governo celebrar com qualquer potencia estrangeira tem de ser, antes de ratificado, approvado pelas côrtes em sessão secreta.

De modo que, segundo o direito constitucional português, as colonias são alienaveis, devendo o

tractado de alienação ser approved pelas côrtes em sessão secreta, antes de ratificado.

126. A venda das nossas colonias e as suas consequências. — Mas, sendo possível a alienação das nossas colonias, será conveniente para a nossa vida e para o nosso futuro? Eis uma das questões que mais largamente tem sido debatida.

Não tem faltado quem tenha sustentado, mesmo no parlamento, senão a venda de todo o nosso patrimonio colonial, pelo menos de uma parte delle, para com o producto dessa venda se proceder ao melhoramento da restante e à nossa reconstituição economica e financeira. Para isso insiste-se em que as provincias ultramarinas não têm desempenhado o papel primacial que deveriam desempenhar na nossa vida nacional, e fazem-se avultar as verbas consideraveis com que a metropole contribue para fazer face ás deficiencias das receitas das nossas possessões. Não se esquece tambem que as colonias portuguezas são objecto das ambições das nações estrangeiras, podendo assim a metropole vêr-se despojada dos dominios ultramarinos sem compensação alguma.

Ainda bem que esta orientação não obteve bom acolhimento por parte da opinião publica, porquanto as colonias portuguezas são uma condição necessaria da vida e do futuro de Portugal. Effectivamente, como observa imparcialmente Darcy, Portugal, não podendo ter a pretensão de desempenhar um papel na Europa, não tem razão de existir senão continuar a ser uma grande potencia colonial. Tem necessi-

dade de entreter o espirito de iniciativa e de aventura e de conservar os territorios para onde pode expandir-se a sua actividade.

A venda de qualquer colonia involveria a confissão da nossa incapacidade colonial, e por isso justificaria o procedimento das potencias estrangeiras orientado no sentido de nos espoliarem dos restos dos nossos dominios ultramarinos.

A nossa regeneração unicamente pode derivar do desinvolvimento do trabalho nacional. O preço da alienação das nossas colonias somente serviria para viver á larga, á custa de capitães estrangeiros, sem pensar seriamente no futuro. Ficariamos sem as colonias e sem os melhoramentos e progressos a que elle se deveria destinar.

Não é verdade tambem, como justamente observa o Sr. Dr. Carneiro de Moura, que tenhamos alguns dominios ultramarinos inuteis. Moçambique, a India, Macau e Timor, quando mais não valham, e isto é muito, valem para fechar a cadeia dos nossos dominios que vão do Atlantico ao Pacifico. Assim poderemos tractar alianças, porque podemos offerer pontos estrategicos de altissimo valor. Reduzidos aos dominios do Atlantico, teriamos perdido essas optimas estações que ainda nos tornam uma potencia colonial.

E é injusto não discriminar, nas despêsas que fazemos com as provincias ultramarinas, qual a parte que nellas têm as despêsas que devem considerar-se propriamente de soberania, as que representam melhoramentos que por igual interessam á metropole e ás colonias, e ainda as que podem ter sido provocadas por considerações, valiosas de certo,

mas mais de interesse geral, do que de interesse especial das colónias. E não menos desarrasado seria deprender do facto de ter havido necessidade por parte da metropole de acudir durante um certo periodo aos *deficits* dos orçamentos das provincias ultramarinas, que estas não poderiam em epocha mais ou menos proxima pagar generosamente, com os seus avultados saldos, todos os auxilios recebidos.

Mas são assignalados os serviços que as provincias ultramarinas já hoje prestam á economia nacional. O simples exame das estatisticas destas provincias mostra não só o successivo augmento da importação dos productos coloniaes, mas o importante auxilio que tal facto veio trazer-nos durante o periodo mais agudo da crise financeira, attenuando consideravelmente a necessidade de exportação de ouro para saldar os nossos encargos nas praças estrangeiras.

E não menos favoravel é a impressão que nos deixa o exame das verbas que constituem a exportação de Portugal para as colónias. Effectivamente, dessas verbas resulta que a nossa industria tem alargado a collocação dos seus productos nos mercados coloniaes, e, com o successivo aproveitamento e conquista desses mercados, a industria da metropole tem adquirido nos ultimos annos um notavel e assignalado progresso.

E, para vér a importancia que têm as colónias para Portugal, ainda se deve adjunctar, como faz o Sr. Conselheiro Eduardo Villaça, no brilhante relatório que precede as suas propostas relativamente ao ultramar, que o nosso país, quando considerado

somente no seu territorio continental e ilhas adjacentes, occupa posição inferior da escala no confronto com os demais Estados da Europa — o 13.º lugar em relação á area territorial e o 11.º relativamente á população, — mas, fazendo entrar na comparação os extensos tractos de terreno que possuímos na Asia, Africa e Oceania, muito outro é o lugar que passamos a occupar na lista das nações, tendo apenas á nossa direita alguns dos principaes Estados europeus ¹.

127. O arrendamento das colónias portuguezas. — Sem chegar á venda das colónias, a imprensa estrangeira, especialmente a inglesa, tem lembrado o arrendamento de parte das nossas colónias, principalmente da nossa Africa Oriental, em virtude dos interesses da Africa do Sul se encontrarem intimamente ligados com o futuro daquella colonia portuguesa. Se o pavilhão inglês fluctuasse em Lourenço Marques e na Beira, os destinos africanos encontrariam-se mudados dum dia para o outro. E esta solução não tem desagradado a alguns escriptores portuguezes, como meio de obter o desinvolvimento das nossas colónias e de melhorar a nossa vida economica e financeira.

¹ Darcy, *La conquête de l'Afrique*, pag. 182 e seg.; Sr. Dr. Carneiro de Moura, *Soluções da politica colonial portuguesa*, na *Revista colonial e maritima*, tom. II, pag. 1162 e seg.; Sr. Conselheiro Antonio Eduardo Villaça, *Relatório, propostas de lei e documentos relativos ás possessões ultramarinas*, vol. I, pag. 4 e seg.

O arrendamento de uma parte dos nossos domínios ultramarinos mostraria claramente a nossa incapacidade colonial, com todos os perigos que dahi podem resultar. O melhor meio de neutralizar as pretensões que porventura os estrangeiros possam ter ás nossas colonias, consiste evidentemente em trabalhar pelo desenvolvimento dos nossos domínios ultramarinos e pelo alargamento do nossa influencia alli. E' por isso que ninguém pensa em tirar á Hollanda as suas colonias.

O arrendamento tinha como consequencia necessaria a perda das nossas colonias. Não era depois de uma nação estrangeira ter radicado a sua influencia economica num territorio, que um país fraco, como Portugal, poderia manter o seu dominio sobre elle. De todos é bem conhecido o que aconteceu aos territorios arrendados pelo sultão de Zanzibar á companhia allemã da Africa Oriental, pois este arrendamento permittiu á Allemanha apoderar-se directamente destes territorios.

Demais, as nossas colonias têm feito notaveis progressos, sob o dominio de Portugal. Effectivamente, as nossas colonias têm assumido um desenvolvimento notavel nos ultimos tempos, graças aos esforços persistentes e methodicos da metropole, preocupada seriamente com a expansão colonial que anima os povos modernos, e convencida de que nas possessões ultramarinas se encontra o mais poderoso elemento da nossa prosperidade. E' por isso que, mesmo nas regiões mais afastadas e menos favorecidas, se accentua claramente o progresso, apesar das difficuldades de toda a ordem, provenientes da falta de communicações, da ausencia

quasi completa da mão de obra, da insufficiencia dos capitães, e da resistencia da emigração ao destino africano.

Finalmente, o dinheiro que nos desse o arrendamento das colonias viria a ser-nos fatal. A desgraça de Portugal, observa justamente Darcy, não tem sido tanto a falta de recursos, como uma deploravel administração financeira. Dez annos de economias, de administração prudente e ajuizada, bastariam para restabelecer o equilibrio do orçamento, e para isso não é preciso alienar essa parte importante da riqueza publica representada pelas colonias. Ainda mais, não seria para recear que no dia em que 200 milhões cahissem no seu thesouro, Portugal, que nunca soube contar, soffresse a fascinação daquelle a quem sabiu a sorte grande e que se esquecesse, por muito tempo, das sabias leis da economia politica? E' melhor, em todo o caso, não correr de boamente um risco em que Portugal tem muito a perder e pouco a ganhar ¹.

¹ R. O. N., *Portugal e as suas colonias*, na *Revista colonial e maritima*, vol. iv, pag. 203 e seg.; Sr. Almada Negreiros, *Épopée portugaise*, pag. 51 e seg.; Sr. Conselheiro Antonio Teixeira de Souza, *Relatorio, propostas de lei e documentos relativos ás possessões ultramarinas*, apresentados á camara dos senhores deputados da nação portugueza na sessão legislativa de 1902, pag. 3 e seg.

CAPITULO VI

Criteria de ordem administrativa que devem presidir á organização das colonias

SUMARIO :

- 128. a) *Relações entre a administração local e central. Soluções dos diversos regimens colonias.*
- 129. *Centralização ou descentralização colonial ?*
- 130. *A experiencia historica da centralização e da descentralização.*
- 131. *A formula de Tocqueville na administração colonial.*
- 132. *Criteria delimitadores da descentralização colonial.*
- 133. *Unidade da auctoridade nas colonias.*
- 134. b) *Character administrativo dos governos colonias. Regimen civil das colonias.*
- 135. *Governos militares e governos de militares.*
- 136. *Relações dos governos colonias e das auctoridades militares.*
- 137. c) *Recrutamento dos funcionarios colonias. Necessidade de bons funcionarios colonias.*
- 138. *Methodos de recrutamento.*
- 139. *Principios sobre os quaes assenta um bom recrutamento dos funcionarios colonias.*
- 140. *Systemas seguidos pelas principaes nações colonizadoras.*

128. a) *Relações entre a administração local e a central. Soluções dos diversos regimens colonias.* — Os estudos até aqui feitos referem-se propriamente á organização politica das colonias. Agora torna-se necessario expor a organização administrativa.

Os principios que devem presidir á organização administrativa das colonias referem-se: ás relações entre a administração central e a local; ao caracter dos governos coloniaes; ao recrutamento dos funcionarios coloniaes.

Os systemas coloniaes dão soluções diversas ao problema das relações entre a administração central e a administração local.

No regimen da sujeição, ha uma centralização excessiva na administração colonial. Colbert e os seus successores pretendiam administrar as colonias de Paris nas suas menores minucias. Os regulamentos locais chegavam ao Canada, inteiramente organizados pela administração central, não tendo duvida por isso Tocqueville de dizer, perante uma centralização tão excessiva, que, quando queria apreciar o espirito da administração de Luiz XVI e seus vícios, era ao Canada que se dirigia. Então a deformidade do objecto revelava-se como num microscopio.

O mesmo facto se verificou nas colonias hespanholas, que soffreram durante largo tempo a tyrannia da politica rotineira, tortuosa e estreita do conselho das Indias, que tinha a sua sede em Madrid. Algumas vezes, porem, a politica da sujeição é acompanhada duma grande desconcentração de auctoridade. O governo hollandês delegou quasi todos os seus poderes no governador geral de Balavia, de que o ministro das colonias, como se tem justamente observado, não é mais do que o correspondente e o representante na Europa. A liberdade, porem, não lucra muito com isto, pois a um tyranno afastado e invisivel substitue-se simplesmente um senhor local, cuja auctoridade é muito mais sensível.

Mas, quer seja simplesmente um agente da administração central, quer gose duma iniciativa propria, ou constitua o braço que executa ou represente a cabeça que decide, o governador, na doutrina da sujeição, é sempre um personagem sem igual, extremamente consideravel. Tem, tanto sobre os habitantes como sobre os funcionarios, poderes muito extensos, algumas vezes maiores do que os do chefe do Estado na mãe-patria.

A unidade da auctoridade tanto na metropole como nas colonias e especialmente os poderes do governador, são a caracteristica essencial da sujeição. Estes poderes manifestam a desconfiança da metropole relativamente á colonia, sendo esta tratada como um pais conquistado em que se temem as tentativas de revolta. O melhor meio de as prevenir e reprimir parece ser o de dar ao representante do governo central uma auctoridade que lhe permita obrigar todos a uma obediencia cega e absoluta.

Este é escolhido mais em razão das suas qualidades militares, do que das suas aptidões administrativas. Recruta-se, geralmente, entre os officiaes de mar ou terra, sendo senhor na colonia, como o capitão o é a bordo do seu navio.

Um cerimonial minucioso e rigoroso salvaguarda a cada instante o prestigio do governador em todas as circumstancias da vida publica; um vencimento elevado permite-lhe levar uma vida faustosa, tendo até frequentemente o titulo de vice-rei; garantias particulares, como a prohibição de adquirir propriedades ou de casar na colonia, obtêm a crença de uma influencia local pessoal, que pouco transformada o num soberano independente.

Os governadores portugueses, hespanhoes, hollandeses e francezes, possuiram, numa extensão maior ou menor, estes diferentes caracteres, subsistindo ainda na nossa legislação colonial alguns vestígios desta antiga concepção.

No regimen da autonomia, a colonia tende a governar-se e a administrar-se por si propria, organizando-se segundo a forma que mais lhe convem.

O governador que representa o poder metropolitano, tem uma auctoridade muito fraca e frequentemente puramente nominal. Exerce attribuições de fiscalização muito restrictas.

O regimen da assimilação não distingue entre as diferentes partes do territorio. As divisões administrativas são as mesmas e os funcionarios publicos são recrutados do mesmo modo, usam os mesmos nomes, possuem as mesmas attribuições e constituem um quadro unico.

Em lugar dum governador, investido de poderes excepcionaes e recrutado ordinariamente no elemento militar, como no systema da sujeição, apparecem-nos nas colonias funcionarios investidos das mesmas attribuições que têm na metropole.

Emfim, ha uma uniformidade perfeita entre a organização das colonias e da metropole. Mas isto é um ideal que nunca chegou a realizar-se completamente, notando-se simplesmente uma tendencia para restabelecer esta uniformidade ¹.

129. Centralização ou descentralização colonial? —

Mas, qualquer que seja a solução que se adopte, o certo é que toda a organização administrativa colonial deve obedecer ao principio da descentralização. É a idéa mais geral e ao mesmo tempo mais segura de todas as que podem ser formuladas a respeito do governo das colonias.

Não se tracta somente de estender ás colonias um regimen que certos publicistas apresentam como o mais conveniente para a administração dos negocios locais da metropole. É necessario ir mais longe, pois a descentralização deve ser maior nas colonias, que nas provincias e circumscripções administrativas da Europa. E, ainda mesmo quando uma nação julgasse preferivel para a metropole a centralização, deveria seguir nas suas colonias uma politica de descentralização.

Para bem administrar, torna-se necessario conhecer as necessidades locais, pois só então é que se poderão empregar os meios mais simples e economicos de as satisfazer. E esse conhecimento não o podem ter evidentemente as repartições da metropole, afastadas, como se encontram, do meio em que aquellas necessidades se produzem.

De que modo é que essas repartições hão de proceder para tomar as suas decisões relativas ás colonias? Ou se limitam a acceitar e apropriar as propostas dos governadores, e neste caso o resultado será simplesmente retardar a solução do negocio sem proveito algum, ou adoptam outra solução e então é pouco verosimil que ella seja

¹ Arthur Girault, *Le problème colonial*, na *Revue de droit public*, tom. 1, pag. 478 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. 1, pag. 58 e seg.

mais conveniente, que a apresentada por um funcionario que pode vêr as cousas de perto. O funcionario que está nas colonias pode enganar-se, mas o que está na Europa pode tambem enganar-se, e este ultimo está muito mais exposto a errar do que o primeiro.

A centralização envolve a hesitação nas resoluções, a demora nas providencias, a mobilidade nos serviços e a incompetencia nos assumptos. Nem se argumente com a falta de pessoas idoneas para gerir os negocios coloniaes. Se é verdadeira a allegação, então é necessario renunciar às colonias, visto não haver nenhum direito de reter em nosso poder dominios que somos incapazes de bem governar, pois só um governo local pode ter meios de avaliar e satisfazer as necessidades instantes, variaveis e typicas das colonias. De resto, se não ha funcionarios capazes de bem administrar as colonias *in loco*, porque os haverá para as administrar, de longe, da capital? Pois não são todos filhos da mesma terra, criados da mesma maneira, educados do mesmo feitio? E, se pode haver funcionarios metropolitanos intelligentes, estudiosos e honestos, porque é que não haverá funcionarios coloniaes com estas qualidades ¹?

¹ Arthur Girault, *Des rapports politiques entre métropole et colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres* (1903), pag. 381 e seg.; Sr. Eduardo Costa, *A administração civil nas nossas colonias africanas*, no *Boletim da sociedade de Geographia*, 19.ª serie, n.º 7 a 12, pag. 541 e seg.

130. A experiencia historica da centralização e da descentralização. — A experiencia historica confirma as conclusões do raciocínio. As nações que melhores resultados obtiveram na obra da colonização, são precisamente as que adoptaram uma politica de descentralização.

Entre os ingleses, a noção de descentralização não figura unicamente nos textos legislativos, mas existe tambem radicada nos costumes. Levaram tão longe a idéa de descentralização nas suas grandes colonias de instituições representativas e de governo responsavel, que ellas, como se sabe, gosam, de facto, duma independencia quasi completa. Nas proprias colonias da corôa submettidas a um regimen auctoritario, a maior parte dos negocios são resolvidos por providencias locais, em virtude da discrição e reserva do poder central.

Os holandeses tambem têm seguido o regimen da descentralização. O governador geral das Indias Orientaes neerlandesas tem attribuições extremamente amplas. O governo central delega-lhe quasi todos os poderes, podendo-se por isso dizer que o ministro das colonias é antes seu correspondente do que seu chefe. De modo que os povos que podem dar exemplos na colonização têm seguido a politica da descentralização.

Os povos latinos têm adoptado na colonização a centralização, mas a sua obra colonial deixa muito a desejar. Assim, os hespanhoes exaggeraram de tal modo a centralização, que o conselho das Indias dirigia de Madrid todos os negocios do Novo-Mundo.

Esta centralização foi a causa principal dos insuccessos coloniaes dos hespanhoes, desinvolvendo o espirito de rotina e de desconfiança em homens que não tinham a realidade deante dos olhos e não conheciam as necessidades dos territorios ultramarinos. No dia em que a Hespanha queria conceder a autonomia a Cuba e Porto Rico já era muito tarde.

Na França tambem a administração central tem a tendencia para dirigir tudo. Dahi a centralização excessiva de que soffrem as colonias francezas. E' interessante até o contraste entre os extensos poderes concedidos em assumptos graves aos governadores pelos textos organicos, e a sua incompetencia para resolver insignificantes questões de detalhe cujo conhecimento é reservado ao ministro. A administração central não tem interesse algum em conservar o conhecimento e resolução de taes minucias, mas estas minucias são a vida de todos os dias e por isso a acção daquella administração é oppressiva e vexatoria. E' certo que ha alguns annos se manifesta uma tendencia accentuada para dar aos governadores geraes francezes uma maior latitude. Infelizmente ha toda uma legislação anterior que subsiste e que ninguem pensa por enquanto em modificar ¹.

131. A formula de Tocqueville na administração colonial. — De todos é bem conhecida a formula de

¹ Arthur Girault, *Des rapports entre métropole et colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres* (1903), pag. 390 e seg.; Reinsch, *Colonial Government*, pag. 302.

Tocqueville, admittida pela maior parte dos publicistas, de que se deve centralizar em politica e descentralizar em administração. Qualquer que seja o valor que tenha esta formula na administração metropolitana, o certo é que ella não se pode admittir na administração colonial.

Diz-se frequentemente que se pode governar de longe. Isto é verdade, até certo ponto, das provincias da Europa, mas não é exacto das colonias. Os problemas politicos que se apresentam nas colonias não são os mesmos que na Europa. As divisões dos partidos politicos que disputam o poder não têm razão de ser nas colonias, constituindo até isto um motivo para subtrahir o governo das colonias á influencia dos homens politicos da metropole. Ha muitas questões politicas que se levantam nas colonias que são estranhas á metropole, como o tractamento das raças indigenas, a condição dos estrangeiros, que, em algumas colonias, formam uma massa compacta, o equilibrio a conservar entre as diferentes raças para impedir a oppressão de umas pelas outras, etc.

Pretender dirigir por isso a politica colonial da Europa é comprometter a segurança, o futuro e os interesses mais essenciaes da colonia. Dir-se-ha, talvez, que nada obsta a que se confie na metropole a direcção politica colonial a um homem que conheça a colonia e que ahi tenha passado longos annos.

Mas, como nos países novos as situações se modificam rapidamente, o ponto de vista em que se collocaria este homem viria a corresponder muito mais á realidade passada, do que á realidade actual.

O governador duma colonia não deve ser o simples executor das vontades ministeriaes. Deve ter a sua politica, politica de que deve sem duvida ser responsavel perante o governo central, mas que elle deve dirigir segundo a sua orientação, enquanto conservar a confiança deste governo.

Esta liberdade de acção permittida ao governador duma colonia pode estender-se mesmo ás relações com os países vizinhos das colonias. A França, diz Arthur Girault, deve ter para com o islamismo uma politica geral, que é mais facil dirigir da Algeria, do que de Paris. O governador geral da Indo-China encontra-se em melhores condições, do que o nosso ministro dos negocios estrangeiros, para defender os interesses geraes da França no Extremo Oriente ¹.

132. Criterios delimitadores da descentralização colonial. — A descentralização colonial pode verificar-se em duas direcções geraes distinctas: entregando a decisão dos negocios colonias a assembleas locais eleitas ou a magistrados por estas escolhidos; confiando aquella decisão a funcionarios locais nomeados e enviados pelo governo central. No primeiro caso, temos a *descentralização propriamente dicta*, no segundo caso temos a *desconcentração*. Convem descentralizar, augmentando as attribuições das assembleas locais, ou descentralizar, desconcentrando?

¹ Arthur Girault, *Des rapports entre métropole et colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 384 e seg.; Sr. Dr. Guimarães Pedrosa, *Curso de sciencia da administração e direito administrativo*, pag. 417 e seg.

Nas colonias de povoação, em que a população indigena constitue uma pequena minoria, pode-se descentralizar, augmentando as attribuições das assembleas locais. Não se pode recusar aos brancos que habitam estes países as garantias de que gosamos na Europa, visto estes estarem em condições de as possuirem. Estas liberdades locais devem mesmo ser maiores que na Europa, porque a descentralização deve augmentar com a distancia.

Relativamente á extensão desta autonomia local, é necessario attender principalmente á importancia da colonia. Um país que é assás vasto, assás rico, e assás povoado para constituir por si só uma verdadeira nação, tem necessidade duma independencia maior do que uma colonia exigua, que, a cada momento, se tem de apoiar na metropole.

Uma observação muito importante feita por Sir Cornewald Lewis é que, quando se concedem a uma colonia as regalias da liberdade, isto é, o direito de eleger assembleas representativas, se torna necessario conceder-lhas na realidade, reconhecendo a estas assembleas attribuições importantes, que lhes permittam exercer uma influencia seria sobre a marcha dos negocios publicos. Uma concessão simplesmente apparente é um logro, que não dá vantagens algumas á colonia, e que quasi sempre gera dissensões politicas. É melhor não crear instituições representativas, desde o momento em que se lhes não attribua uma função util.

Nas colonias de exploração, deve-se descentralizar desconcentrando, isto é, abandonando aos governadores e aos funcionarios que representam o poder central attribuições que este deixa de exercer. Foi

o que os hollandêses fizeram em Java. Os indigenas não apreciam nem comprehendem as instituições locais e os europeus são pouco numerosos e permanecem ali pouco tempo, não dando por isso garantias de se preoccuparem com os interesses permanentes e futuros da colonia.

A questão é mais delicada nas colonias mixtas. A população européa é ali assás numerosa para possuir interesses collectivos, que só as instituições locais permitem defender utilmente. Mas também consentir a uma assembléa composta unicamente de colonos, exercer uma certa influencia sobre a solução dos negocios indigenas e dispôr duma parte do imposto pago pelos indigenas, é votar estes ultimos a todas as oppressões. A introduccão nestas assembléas duma minoria de indigenas nada remediará, em virtude da sua falta de independencia. Por isso, nestas colonias também é preferivel descentralizar, desconcentrando.

Se, em todo o caso, para satisfazer reclamações, se concederem instituições locais aos colonos, é necessario limitar, como já notamos, a competencia das respectivas assembléas ás questões que só interessam aos europeus, não se lhes permitindo dispôr senão dos recursos produzidos pelos impostos pagos por estes ultimos ¹.

133. Unidade da auctoridade nas colonias. — Um segundo principio a que deve obedeccer a organização

¹ Arthur Girault, *Des rapports entre métropole et colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenu à Londres (1903)*, pag. 398 e seg.; Cornewald Lewis, *Government of Dependencies*, pag. 307 e seg.

administrativa das colonias é sem duvida o da *unidade da auctoridade*. O poder supremo na colonia deve ser confiado a um personagem que encarne de algum modo a auctoridade da metropole, e que possa vencer todas as resistencias que se venham a produzir. Todas as auctoridades civis, judiciarias e militares devem depender egualmente delle.

Este principio levoa largo tempo a desinvolver-se. Na França, Petit via no antagonismo de poderes rivais a unica defesa dos habitantes contra os abusos dum governo arbitrario. Hoje ha garantias mais efficazes contra estes abusos, (como a liberdade de imprensa e a facilidade das communicações), não podendo por isso admitir-se a vantagem de taes antagonismos e rivalidades.

Os conflictos entre funcionarios são muito mais frequentes e funestos nas colonias, do que na metropole. O enervamento causado pelo clima e os habitos auctoritarios facilmente adquiridos, tornam os funcionarios colonias menos soffredores e menos conciliadores, que os da Europa. Se não houver um que tenha assás força para impôr a sua auctoridade e para dirimir as questões que se levantem entre elles, tudo está perdido. A marcha regular dos negocios será embaraçada e as questões serão envenenadas, formando-se partidos a seu respeito, que unicamente servirão para avillar os europeus perante os indigenas. Antes do poder metropolitano ter tempo de se informar e de tomar uma resolução, já estará tudo compromettido.

Por outro lado, é necessario systema no governo e administração da colonia. Ora este systema é inconciliavel com a liberdade deixada a cada func-

cionario de proceder como intender na sua esphera de acção. E' indispensavel uma direcção commum nos negocios da colonia e esta não deve ser longinqua e intermittente, mas orientada no proprio logar por um governador, que possa fazer convergir todas as forças para o mesmo fim.

A experiencia historica confirma estas deducções, pois a colonização foi sempre seriamente perturbada pelas rivalidades e dissidencias das diversas auctoridades. Quando o poder do governador se encontra aniquilado pela liberdade de acção das outras auctoridades, a desordem não se faz esperar na administração colonial.

Ha um caso em que esta unidade de auctoridade deixa de ter a sua razão de ser. E' o das grandes colonias de povoação, que, tendo attingido o seu completo desinvolvimento e constituindo verdadeiras nações aptas para se governarem a si proprias, não têm necessidade dum similhante regimen, que ellas, por outro lado, difficilmente supportariam. Mas elle é indispensavel sempre nas colonias de exploração, e mesmo nas colonias de povoação é necessario no começo ¹.

134. b) Caracter administrativo de governos coloniaes. Regimen civil das colonias. — As colonias costumam a ser submettidas, nos primeiros tempos da sua

¹ Arthur Girault, *Des rapports entre métropole et colonies*, no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à Londres (1903)*, pag. 401 e seg.; Sr. Eduardo Costa, *A administração civil nas nossas colonias africanas*, no *Boletim da Sociedade de Geographia*, serie 19.ª, n.º 7 a 12, pag. 552 e seg.

occupação, a um regimen militar, caracterizado pelo predomínio absoluto do exercito sobre a administração. A presença duma população indigena recentemente subjugada e mal habituada ainda ao dominio estranho e a falta de segurança que os elementos de desordem espalham, aproveitando-se da perturbação produzida na administração e na policia pelo estabelecimento dum governo novo, obrigam a nação colonizadora a recorrer ao prestígio das armas para manter o seu poder.

Por outro lado, a conquista suscita quasi sempre nos povos que vivem alem das fronteiras da colonia coleras e desconfianças que se manifestam por incursões e até por uma guerra regular, resultando daqui a necessidade da intervenção constante do exercito. O Estado colonizador tambem é impellido pela força natural de expansão a estender o seu dominio sobre os paises limitrophes, precisando as operações militares empreendidas de ter o seu ponto de apoio na possessão já organizada.

Mas o regimen puramente militar é excepcional e transitorio, devendo desapparecer sempre que a conquista esteja acabada e a colonização adquira o primeiro logar nas preoccupações do governo metropolitano. Exceptuam-se evidentemente desta norma as colonias militares, pois nessas colonias não pode deixar de ter caracter permanente o governo militar.

Normalmente, por isso, a base fundamental do governo e administração das colonias deve ser a supremacia da auctoridade civil. E' aos funcionarios civis que pertence administrar, governar, ordenar a guerra e tractar da paz, sendo a aucto-

ridade militar competente simplesmente para organizar, disciplinar e fazer combater a força armada ¹.

135. Governos militares e governos de militares. —

Para que tenha logar o governo militar; não basta que elle seja desempenhado por um official, mas é necessario que haja a auctoridade despolica, a concentração de todos os poderes e o processo summario e expedito da resolução dos negocios administrativos, adoptado na organização da força armada.

Podem mesmo os governadores reunirem ás suas attribuições civis o commando directo das tropas, como acontece entre nós, contrariamente ao que se verifica noutros paises, pois este unico caracteristico, comquanto importante, não basta para classificar taes governos como militares.

A preferencia dos officiaes do exercito para o governo das colonias que não estão sujeitas ao regimen militar, dá origem aos *governos de militares*. Tem-se pretendido justificar esta preferencia com as qualidades que deve ter um bom administrador e a que satisfazem amplamente os officiaes militares.

O bom administrador, diz-se, ha de ser sempre um homem de resoluta acção, de forte bom senso, e de largo conhecimento das fraquezas e virtudes do genero humano. Qual será a profissão que se possa suppor superior á do official militar, para a

¹ André Lebon, Louis Ayral, Jules Grenard, Gilbert Gidel; Louis Salaun, *Du mode d'administration des possessions coloniales*, pag. 96 e seg.; Duchemin, *Les troupes coloniales et la défense des colonies*, pag. 233 e seg.

adquisição pratica dessas qualidades? O capitão, de *mens sana*, que lida com cem homens, que estuda esses cem caracteres diversos, que os educa, que os administra, que lhes soffre os desvarios, que lhes reprime os impetos, adquire nessa pratica um largo conhecimento humano e o habito de pesar as suas rapidas resoluções. Isto basta para dar, em these, ao official militar uma superioridade incontestavel sob o ponto de vista especial da administração colonial sobre as outras especies de profissionaes.

Parece-nos, porem, que, desde o momento em que o governo militar não se torne necessario numa colonia, se deve dar preferencia ás outras classes sociaes, visto os militares terem a tendencia para estender aos diferentes ramos da administração colonial os criterios da organização da força armada. Comprehende-se que nas colonias ainda mal pacificadas, com o fim de acalmar as susceptibilidades dos militares e de evitar atritos, seja util confiar o governo a um official, mas isto deve ser uma transição entre o regimen militar e o regimen civil. Á medida que a colonia se approxima deste regimen, torna-se necessario desviar o governo da orientação militar, como fazem as *regulations* inglesas ¹.

136. Relações dos governos coloniales e das auctoridades militares. — Mas, quando os governos coloniales

¹ Sr. Eduardo Costa, *A administração civil nas nossas colonias africanas*, no *Boletim da Sociedade de Geographia de Lisboa*, 19 serie, n.º 7 a 12, pag. 569 e seg.; André Lebon, Louis Ayral, Jules Grenard, Gilbert Gidel, Louis Salaun, *Du mode d'administration des possessions coloniales*, pag. 121 e seg.

tenham caracter civil, quaes devem ser as relações das auctoridades militares com esses governos?

Esta questão tem sido muito debatida em França, onde não tem fallado quem defenda a independencia das auctoridades militares.

Pondera-se ~~em~~ favor desta these que a defesa das colonias é um assumpto puramente militar, devendo a auctoridade e a responsabilidade pertencer a quem tem a competencia technica. Mas, na defesa interna, os movimentos de tropas têm o caracter de operações de policia, devendo por isso ser resolvidos segundo o estado de espirito da população e os acontecimentos locais.

As auctoridades administrativas em contacto continuo com os indigenas, sobre os quaes exercem uma fiscalização permanente, são as unicas que se encontram em condições de apreciar a oportunidade e o grão da intervenção da força armada. Os militares não têm a mesma competencia, pois elles não só se encontram disseminados por diferentes postos de occupação, mas também não conhecem tão profundamente, como os administradores, a vida do país. E' claro que não se comprehende nesta subordinação o caso de uma aggressão contra uma guarnição, pois em taes condições o chefe della deve ser evidentemente autorizado a repellir e perseguir os seus auctores.

O representante da metropole deve ser o árbitro dos meios a empregar para manter o dominio colonial. E' o director responsavel da colonização, e não poderia ter similhante responsabilidade, desde o momento em que não dispozesse dos meios proprios para garantir a ordem, que é a condição essencial

da colonização. Por outro lado, a independencia da auctoridade militar, tornaria esta senhora da politica indigena, o que levaria á restauração do regimen militar, com todas as consequencias que dahi podem derivar.

As operações militares externas não differem das comprehendidas no interior, visto o seu fim ser apoiar estas ou occupar espheras de influencia que constituem o complemento da colonia, dependendo assim de considerações de politica geral ou de politica local, de que o governador é o unico interprete auctorizado. Não é a auctoridade militar que deve dispor da força armada, mas o poder civil, sob a fiscalização do parlamento ¹.

137. d) Recrutamento dos funcionarios colonias. Necessidade de bons funcionarios colonias. — Não é preciso grande esforço para reconhecer a necessidade de bons funcionarios colonias. Boas leis applicadas por funcionarios máos ou mediocres não podem produzir os resultados que deveriam produzir, e, pelo contrario, más leis podem ser corrigidas na sua applicação por bons funcionarios.

E' certo que alguns publicistas attribuem ao recrutamento dos funcionarios colonias uma importancia muito secundaria e accessoria na colonização. Basta haver bons colonos, dizem elles, para que possa haver boas colonias. Mas uma colonia não pode prosperar desde o momento em que não

¹ André Lebon, Louis Ayral, Jules Grenard, Gilbert Gidel, Louis Salaun, *Du mode d'administration des possessions coloniales*, pag. 118 e seg.

seja administrada por homens com as aptidões necessárias para interpretar e executar as leis, com prudencia, sabedoria e moderação. E' por isso que todos os Estados que têm colonias florescentes se têm esforçado por obter bons funcionarios para ellas.

E concebo-se facilmente a necessidade de haver rigor e severidade na escolha dos funcionarios colonias. Os funcionarios metropolitanos têm acima delles a opinião publica para os dirigir e conter, faltando esta fiscalização nos países do ultramar. O valor do governo depende ahí inteiramente da individualidade do funcionario, das suas qualidades intellectuaes e moraes e das suas aptidões pessoais.

A missão que os funcionarios colonias, principalmente os superiores, têm a desempenhar, exige não somente aptidões e conhecimentos determinados, mas tambem, e primeiro que tudo, qualidades moraes superiores. Estas qualidades são a base mais segura do ascendente que elles têm de manter sobre os seus subordinados e do prestigio que devem possuir relativamente aos autochtones, bem como a garantia da sua fidelidade no dever e da consideração legitima de que devem gosar em todas as circumstancias. A historia fornece-nos numerosos exemplos de funcionarios colonias que, não possuindo a probidade e honradez necessarias para o exercicio das suas funcções, criaram graves embaraços ao governo metropolitano ¹.

¹ De Thozé, *Théories de la colonisation au XIX siècle*, pag. 772 e seg.; Chailley-Bert, *Le recrutement des fonctionnaires des colonies*, no *Compte-rendu de l'Institut colonial international, de la session tenue à Haye (1895)*, pag. 271 e seg.

138. Methodos de recrutamento. — Ha dous methodos do recrutamento dos funcionarios colonias: o methodo dos exames, em que os candidatos têm de dar provas das suas habilitações, sendo depois, em geral, nomeados pela ordem da classificação no concurso; o methodo da livre escolha pelas auctoridades competentes.

Se as auctoridades competentes se inspirassem no interesse das colonias e tivessem a capacidade necessaria para o exercicio das suas funcções, era natural que os funcionarios por ellas eecolhidos livremente fossem superiores aos designados pelo concurso. Como nota Chailley-Bert, estas auctoridades não se encontrariam embaraçadas por nenhum dos obstaculos que o concurso encontra ou suscita. Poderiam nomear os individuos que já ultrapassassem o limite da idade ou que manifestassem os seus meritos em outras carreiras; e sobretudo poderiam attender não somente aos conhecimentos technicos, mas tambem ás aptidões intellectuaes, moraes e physicas, que as provas dos concursos difficilmente podem revelar.

Infelizmente, o regimen representativo, que hoje funciona em quasi todo o mundo, não dá garantias algumas de que as auctoridades competentes pela constituição o sejam tambem pela sua capacidade e rectidão. Por isso, os concursos, não obstante todos os seus inconvenientes, são preferiveis á livre escolha, ou, empregando o verdadeiro nome, ao favor. O concurso é de todas as formas de escolha dos funcionarios a mais democratica, entrando, por isso, cada vez mais nos nossos costumes, de modo que todos

os cargos que não dependem da eleição tendem a ser providos deste modo. O concurso é o único modo de acabar com o favoritismo governamental na nomeação dos funcionarios.

Nenhuma nação, porem, chegou a adoptar exclusivamente um só destes methodos de selecção. Usamos ambos conjunctamente, differindo entre si unicamente pela preferencia que attribuem a um ou a outro. Uma dão predominio ao concurso e outras á livre nomeação, dependendo até desta combinação dos dois systemas o valor do recrutamento dos funcionarios coloniaes.

Já se defendeu a idéa de confiar a administração colonial a funcionarios tirados do pessoal da administração metropolitana. Mas é um grande erro, como mostra Lawrence Lowell, não fazer do serviço colonial uma carreira especial, em virtude dos conhecimentos e aptidões particulares que exige. A administração das colonias é muito differente da administração metropolitana.

E' claro que nos referimos aqui unicamente aos funcionarios de ordem administrativa e politica, que os ingleses denominam *colonial civil service*. Não tractamos do modo de recrutamento dos funcionarios dos serviços technicos, como trabalhos publicos, telegraphos, florestas e caminhos de ferro, etc., embora isso tambem fosse interessante ¹.

¹ Chailley-Bert, *Recrutement des fonctionnaires coloniaux* no *Compte-rendu de la session de l'Institut colonial international tenue à la Haye* (1895), pag. 272 e seg.; Lawrence Lowell, *Colonial civil service*, pag. 6.

139. Principios sobre os quaes assenta um bom recrutamento dos funcionarios coloniaes. — Nenhuma carreira é mais penosa e aleatoria, do que a do funcionario colonial. O funcionario das colonias tem de abandonar a sua familia, os seus amigos e os seus habitos e de se estabelecer num pais de clima perigoso e inteiramente differente da metropole, sujeitando-se a um regimen novo, cheio de privações de toda a ordem.

Este funcionario, cuja vida nada tem de invejavel, precisa de possuir para desempenhar as funções que lhe são confiadas vastos conhecimentos. A instrução geral dos funcionarios da metropole deve ajunctar uma instrução especial, apropriada ao pais em que tem de residir. E, como se encontra a milhares de kilometros do governo da metropole, vê-se obrigado a tomar por sua iniciativa e sob a sua responsabilidade decisões rapidas e importantes, que podem a cada instante comprometter a sua carreira e prejudicar a politica nacional.

Arriscar a sua saude, sacrificar a sua vida, desempenhar funções delicadas, expôr constantemente o seu futuro, eis o que se exige e o que se deve exigir dum funcionario das colonias. Estes funcionarios são homens, não podendo ser todos heroes e modelos de desinteresse. Se se exige tanto delles, é necessario que se lhes offereça compensações correspondentes a estas exigencias. Essas compensações referem-se a tres pontos: ao vencimento, que deve, ser elevado; á carreira, que deve offerecer segurança; e ao futuro, que deve estar garantido. Delenhamo-nos sobre cada um destes pontos.

Um vencimento elevado, porque a vida nas colonias é muito mais cara, do que na Europa. O funcionario que representa o seu pais perante os indigenas, deve poder gastar com uma certa largueza. Não deve ficar inhibido de constituir familia por falta de recursos, pois ella origina geralmente habitos mais regulares, dá aos caracteres maior relevo e impede situações escandalosas. Finalmente, o funcionario deve poder realizar economias á custa do seu vencimento, e estar em condições de resistir ás tentações que porventura o venham a assediar. Um pessoal de *elite* não se sujeitaria ás privações da expatriação, sem a vantagem de vencimentos superiores aos que obteria na metropole.

A segurança na carreira tem por fim dar ao funcionario colonial, de que se exigiram, para a sua nomeação, condições especiaes de saude, integridade e saber e de que se esperam sacrificios consideraveis, garantias de que a sua carreira não será perturbada ou inutilizada pelos caprichos e pelas injustiças do governo. O funcionario colonial, desde o momento em que satisfaça a todas as exigencias da lei, deve ter o seu logar tão garantido, que se possa considerar, por assim dizer, proprietario d'elle.

A segurança para o futuro, porque um clima perigoso e uma vida fatigante não permitem ao funcionario colonial chegar a esta idade relativamente avançada em que se dá a aposentação aos trinta annos de serviço. E' necessario que elle possa obter a aposentação mais cedo, sendo até para desejar que esta possa ser imposta, sob certas condições liberaes, no fim de vinte annos. A pensão da aposentação deve ser sufficientemente elevada para que o func-

cionario colonial, deixando o serviço publico, tenha meios sufficientes de vida ¹.

140. *Systemas seguidos pelas principaes nações colonizadoras.* — Taes são as condições que o governo deve offerecer aos funcionarios das colonias e que lhe devem garantir, por uma forma regular, collaboradores satisfactorios. Vejamos agora como os differentes governos applicaram estes princípios theoricos na sua legislação.

O recrutamento dos funcionarios ingleses varia segundo as diversas especies de possessões. Não podendo nós examinar minuciosamente o systema adoptado em cada colonia pela Grã-Bretanha, referir-nos-hemos ao processo de recrutamento seguido para os serviços da India, com cuja colonização os ingleses tanto se têm salientado.

Os candidatos a funcionarios coloniales são submettidos a provas e investigações proprias para fazer conhecer, por uma forma exacta, as suas qualidades physicas, moraes e intellectuaes. Ha primeiramente um concurso de admissão, que tem por fim determinar se aquelles candidatos têm uma solida instrução liberal e se elles conhecem principalmente o latim, o grego, as sciencias, a litteratura e a historia.

Depois deste exame, o candidato entra no periodo de provação ou de noviciado que dura um anno,

¹ Chailley-Bert, *Recrutement des fonctionnaires coloniaux*, no *Compte-rendu de l'Institut colonial international*, (ses. da Haya, 1895), pag. 273 e seg.; De Thozée, *Théories de la colonisation au siècle XIX*, pag.; Billiard, *Politique et organisation coloniales*, pag. 148 e seg.

ficando sob a vigilância dos commissarios civis, seus examinadores, ao mesmo tempo que se prepara para o segundo exame, que versa sobre conhecimentos especiaes de historia, de linguas, de direito indigena, etc.

Depois do ultimo exame, os candidatos não entram immediatamente nos quadros do functionalismo colonial, mas são nomeados adjunctos dos funcionarios superiores, fazendo uma especie de tirocinio sob o nome de *ineffective officers*. Aperfeçoam-se nesta situação na lingua, no direito, na historia e na geographia da região onde têm de residir, e, sob a direcção do seu superior, collaboram na resolução dos negocios que elle tracta, adquirindo assim o senso pratico da administração. Quando este estagio acaba, os candidatos a funcionarios coloniasaes entram no quadro dos funcionarios da India, que tem o nome de *covenanted service*.

Mas, como o systema dos exames priva a organização do concurso e cooperação de homens de merecimento que se salientaram em outras carreiras, a Inglaterra aproveita um grande numero de funcionarios de outros ramos da administração, quer por um tempo determinado, quer definitivamente. É por este meio que se consegue a collaboração na administração de certos especialistas, como engenheiros, agronomos, telegraphistas e alguns altos funcionarios, necessarios aos serviços technicos. Finalmente, a Inglaterra admite ainda no quadro dos seus funcionarios coloniasaes pessoas estranhas á administração, e que se recommendam por um conhecimento profundo das questões coloniasaes ou das necessidades particulares duma certa região.

O conjunto dos funcionarios encarregados dos negocios politicos e administrativos da India constitue o *civil service*. Os membros dos serviços technicos, formando outrora o *inconvenanted service* são designados hoje sob denominações distinctas: *provincial civil service*, comprehendendo em cada provincia funções de diversas ordens, justiça, administração, finanças, as mais elevadas depois das do *covenanted service*; *subordinate civil service*, abrangendo os ramos da administração provincial propriamente dicta. Os ingleses concedem aos indigenas uma certa participação na administração da India, mas esta concessão unicamente recebe applicação no *provincial service*, confiado em grande parte aos indigenas, e no *subordinate service*, inteiramente abandonado a elles.

O methodo do recrutamento dos funcionarios coloniasaes hollandeses é o dos exames. O exame hollandês, contrariamente ao que succede na Inglaterra, comprehende duas provas technicas, com o intervallo de dous annos, sendo a instrução geral dos candidatos attestada unicamente por certificados.

A primeira prova versa sobre a geographia das Indias, o direito neerlandeo-indiano, a introdução ás leis religiosas, instituições nacionaes e costumes das Indias, os elementos da lingua malaia e da lingua javanêsa. A segunda prova tem por objecto a historia das Indias, a ethnologia e a ethnographia deste país, as leis religiosas, as instituições nacionaes e os costumes das Indias, o direito publico e administrativo destes territorios, assim como as duas linguas mais diffundidas, o malaio e o javanês, sendo facultativas as outras linguas indigenas.

CAPITULO VI

Administração central

§ 1.º

Orgãos da administração activa

SUMMARY :

- 141. Ministerio por onde correm os serviços do ultramar.
- 142. Necessidade da criação dum ministerio das colonias.
- 143. Direcção Geral do Ultramar.
- 144. Inspecção Geral da Fazenda do Ultramar.
- 145. Setima Repartição da Direcção Geral da Contabilidade Publica.
- 146. Direcção dos Caminhos de Ferro Ultramarinos.
- 147. Supremo Tribunal Administrativo.
- 148. Tribunal de Contas.
- 149. Instituto Ultramarino.
- 150. O *Colonial office* e a Secretaria do Ultramar.

141. Ministerio por onde correm os negocios do Ultramar. — Tem havido fluctuações relativamente á direcção suprema dos negocios do ultramar. A carta de lei de 8 de novembro de 1821 ordenou que os negocios do ultramar, que eram até ahi expedidos pela secretaria da marinha, o fossem dahi por diante pelas secretarias a que pertencessem. Mas a carta de lei de 3 de outubro de 1823 fazia voltar á secretaria da marinha a expedição dos negocios do ultramar, tornando a dividil-os o decreto de 28 de julho de 1834.

A lei de 25 de abril de 1835 organizou a secretaria especial do ultramar, determinando ao mesmo tempo que ella podia ser annexada a qualquer das seis secretarias existentes (reino, guerra, fazenda, justiça, marinha e estrangeiros). O decreto de 2 de maio de 1835 annexou, em harmonia com esta lei, os negocios do ultramar ao ministerio da marinha, donde nunca mais foram separados.

A Secretaria d'Estado dos Negocios da Marinha e Ultramar tem tido diversas organizações. A que está em vigor é a do decreto de 19 de dezembro de 1892, com as modificações introduzidas pela lei de 28 de maio de 1896 e pelos decretos de 21 de dezembro de 1897 (relativo à marinha), 14 de setembro de 1900, 19 de outubro de 1900, 3 de outubro de 1901, 19 de outubro de 1904 e 13 de agosto de 1902. Hoje a Secretaria de Estado dos Negocios da Marinha e Ultramar comprehende o Gabinete do Ministro, a Direcção Geral da Marinha e a Direcção Geral do Ultramar, cuja organização se encontra compilada no decreto de 13 de agosto de 1902, elaborado em virtude do disposto no art. 6.º do decreto de 19 de outubro de 1901, que mandou coordenar num só diploma as disposições por que se rege a Secretaria de Estado da Marinha e Ultramar.

142. Necessidade da criação dum ministerio especial das colonias. — E' impossivel administrar as colonias como dependencias de qualquer ministerio. A direcção administrativa e politica das colonias envolve responsabilidades muito pesadas, para que possa ser attribuida a um departamento ministerial, cuja

preocupação deve ser a defesa das costas e das possessões ultramarinas.

Contra a constituição dum ministerio especial das colonias tẽem-se allegado duas razões: uma de ordem politica e outra de caracter technico. A razão de ordem politica é de que o ministerio das colonias contraria o regimen da assimilação, visto este regimen exigir que os negocios das colonias se encontrem distribuidos pelos diversos ministerios a que correspondem segundo a sua natureza. Perante o regimen da assimilação, o ministerio das colonias unicamente se comprehenderia no caso da repartição dos serviços pelos diversos ministerios, não segundo a sua natureza, mas segundo as provincias a que respeitam.

Este argumento, porem, não tem grande valor. O regimen da assimilação não é o unico regimen politico a que as colonias podem estar submettidas, como já tivemos occasião de observar. Mas, mesmo em face do regimen da assimilação, não nos parece que se possa combater a criação dum ministerio especial das colonias, pois o regimen da assimilação não se pode intender dum modo absoluto, por forma que os negocios ultramarinos devam ter necessariamente a mesma solução que os da metropole. Esses negocios, ainda mesmo quando regulados pelas leis metropolitanas, tẽem um caracter especial, que justifica a constituição dum ministerio especial para os expedir.

A razão de ordem technica que se apresenta contra a criação do ministerio das colonias, é de que ella implica a constituição dum terceiro ministerio militar, ou a attribuição a este ministerio duma

esquadra colonial. Este argumento, porém, também não é procedente, porquanto a defesa das colónias não incumbe a este ou áquelle ministerio, mas á metropole dum modo geral. Por isso, o ministerio da marinha terá de fornecer os elementos necessarios para esta defesa, do mesmo modo que o ministerio da guerra, quando se tracte duma acção interior, além da esphera accessivel aos canhões da esquadra.

A patria deve ser reconhecida á marinha pelas conquistas que ella lhe deve, mas isto não é razão para attribuir ao seu ministerio a administração perpetua das colónias. Nem se diga que é conveniente centralizar nas mesmas mãos a administração geral e a defesa das colónias, pois o ministro dos negocios estrangeiros, que dirige a politica exterior, nunca pensou em ter a direcção das esquadras destinadas a apoiar a sua politica.

A dependencia dos negocios ultramarinos do ministerio da marinha ou da guerra, como nota Leroy-Beaulieu, além de collocar taes negocios num plano inferior, submete-os a funcionarios que, possuindo ordinariamente habitos e idéas militares, carecem das luzes especiaes e das qualidades necessarias para a boa gestão de interesses essencialmente civis. A criação dum ministerio especial para as colónias é um meio de lhes dar vida, de chamar para ellas a attenção publica, de attrahir para estes territórios a immigração, de apressar o progresso e o desinvolvimento das possessões dum país. Mas, se se hesitar por qualquer razão que não é facil de conhecer, na criação dum ministerio especial, então torna-se necessario pelo menos fazer depender das colónias dum ministerio civil, pois a

subordinação das questões coloniaes ás vistas da marinha e da guerra só pode concorrer para a estagnação das colónias ¹.

143. *Direcção Geral do Ultramar.* — Á Direcção Geral do Ultramar pertencem todos os negocios relativos á administração das provincias ultramarinas, bem como a coordenação de todos os decretos expedidos pela Inspecção Geral da Fazenda do Ultramar e pela Direcção dos Caminhos de Ferro Ultramarinos. Comprehende seis repartições.

Á primeira repartição incumbe tractar dos negocios relativos á administração politica; á instrucção publica; á administração ecclesiastica e ao serviço das missões; á administração judicial; ao expediente da Junta Consultiva do Ultramar; á nomeação, suspensão, exoneração, demissão, jubilação, aposentação e licenças de todo o respectivo pessoal do Ultramar.

Á segunda repartição incumbe tractar dos negocios relativos: á administração das companhias privilegiadas e respectivas intendencias; aos bancos e companhias; ás alfandegas e respectivas pautas; ás concessões de terrenos; á marinha colonial, capitánias do ultramar e contractos de navegação; á cartographia e assumptos diplomaticos e consulares; á nomeação, suspensão, exoneração, demissão,

¹ General Duchemin, *Les troupes coloniales*, pag. 20 e seg.; Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, tom. I, pag. 81; Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*, tom. II, pag. 692.

aposentação e licenças do respectivo pessoal do ultramar.

Á terceira repartição incumbe o serviço de obras publicas, commercio e industria, relativo ás provincias ultramarinas (estudos, construção e conservação de edificios publicos, estradas, pontes, obras hydraulicas, agrimensura, agronomia, silvicultura, telegraphos, correios, industria fabril, etc.).

Á quarta repartição incumbe a administração militar das provincias ultramarinas (organização militar destas provincias, recrutamento, organização das forças militares, expedição de patentes aos officiaes, etc.).

Á quinta repartição incumbem os serviços de saude das provincias ultramarinas (superintendencia de todo o serviço de saude do ultramar; a admissão, promoção e reforma do pessoal dos quadros de saude, as companhias de saude, a direcção superior do ensino na Escola Medico-Cirurgica de Nova Goa, etc.).

Á sexta repartição ou central incumbe o expediente da secretaria geral do ultramar, os termos de juramento e posse, as certidões, os reconhecimentos e legalizações de quaesquer assignaturas em papeis de interesse publico ou particular, a expedição e recepção de telegrammas e a das malas da correspondencia para o ultramar, etc.

144. Inspeção Geral da Fazenda do Ultramar. — A contabilidade das provincias ultramarinas encontra-se centralizada na Inspeção Geral da Fazenda do Ultramar, creada pelo decreto de 14 de setembro

de 1900 e regulamentada pelo decreto de 3 de outubro de 1901. Esta repartição é dirigida por um inspector geral escolhido de entre os inspectores de fazenda das provincias ultramarinas, com boas informações e de reconhecida aptidão e competencia, com os vencimentos de director geral.

A inspecção geral está dividida em tres secções: á primeira pertence todo serviço de contabilidade de fazenda no ultramar, que não esteja commettido á direcção geral de contabilidade publica e a elaboração das contas geraes do ultramar de receita e despesa; á segunda pertence o lançamento, arrecadação e regulamentação dos rendimentos publicos, o ordenamento, liquidação e pagamento das diversas despesas a que esses rendimentos sejam applicadas, as operações de thesouraria realizadas, e a organização do orçamento geral do ultramar; á terceira secção pertence a verificação do ajustamento das contas dos diversos exactores do ultramar, todo o serviço relativo á nomeação, promoção e transferencia, aposentação e demissão do pessoal da fazenda, bem como o expediente que não fôr da competencia das outras secções.

O serviço de contabilidade da fazenda do ultramar é completado pela 7.ª repartição da direcção geral da contabilidade publica.

145. Setima Repartição da Direcção Geral da Contabilidade Publica. — Á Setima Repartição da Direcção Geral da Contabilidade Publica compete, em harmonia com o decreto de 3 de outubro de 1901:

a) O processo e liquidação de todas as despesas

effectuadas na metropole por conta das verbas inscriptas no orçamento geral do Estado para despesas do ultramar:

b) O processo e liquidação de todas as importancias que tenham de ser cobradas na metropole, que constituam receita do ultramar, e o das despesas a effectuar por conta destes fundos ou dos que sejam transferidos para o cofre do Ministerio da Marinha e Ultramar;

c) O registro e acceite das letras dos saques feitos pelas repartições superiores do ultramar contra o Ministerio da Marinha e Ultramar;

d) Os processos relativos ás transferencias de fundos da metropole para o ultramar e do ultramar para a metropole;

e) A organização das contas e tabellas mensaes das despesas liquidadas e effectuadas por conta das verbas inscriptas no orçamento geral do Estado com applicação ás despesas do ultramar, e bem assim a respectiva conta geral de gerencia e exercicio destes fundos;

f) A organização, com respeito á gerencia dos fundos que constituam deposito do ultramar, de tabellas e contas mensaes onde se descriminarão e classificarão as quantias arrecadadas na metropole, que constituam receitas proprias dos cofres provinciaes ou tenham sido dalli transferidas ou provenham de outras operações de thesouraria;

g) A organização de contas correntes das importancias entradas em cada mês no Banco de Portugal, que devam constituir credito de cada provincia e bem assim dos pagamentos effectuados por conta de cada credito;

h) A abertura, em livros especiaes, de contas correntes com os cofres de cada provincia ou districto autonomo do ultramar;

i) A restituição aos diversos cofres da metropole das importancias recebidas do ultramar, para indemnização por importancias alli cobradas que devam ser transferidas para a metropole, por não constituirem receita propria dos cofres ultramarinos;

j) Em geral, todas as outras attribuições conferidas pela sua organização, que não contrariem a competencia da Inspecção Geral da Fazenda do Ultramar.

146. Direcção dos caminhos de ferro ultramarinos. — O decreto de 19 de outubro de 1900 creou no Ministerio dos Negocios da Marinha e Ultramar uma Direcção dos Caminhos de Ferro Ultramarinos. Esta direcção tem a seu cargo todos os assumptos relativos a estudos, construcção, exploração, fiscalização, estatística, pessoal, companhias e concessões de caminhos de ferro e de quaesquer systemas de locomoção mecanica das provincias ultramarinas.

Os serviços dos caminhos de ferro ultramarinos pertenciam, antes deste decreto, á 3.ª Repartição da Direcção Geral do Ultramar, que abrangia, alem deste assumpto, todos os relativos a obras publicas, commercio e industria do ultramar. Em 1899 o decreto de 9 de novembro já tinha concentrado numa organização especial — a Junta Administrativa do Caminho de Ferro de Benguela — todos os assumptos relativos ao caminho de ferro de Benguela. Mas, como não havia motivo para não dedicar menor cuidado e attenção aos outros caminhos de ferro, o

decreto de 19 de outubro de 1900 considerou mais conforme aos preceitos de uma regular administração, dar unidade e coherencia de acção aos serviços das vias ferreas coloniaes, reunindo-os todos sob uma mesma direcção.

Os serviços da direcção dos caminhos de ferro ultramarinos foram distribuidos por duas secções permanentes, podendo ser constituídas outras a cargo do pessoal eventual, quando as necessidades do serviço o exigirem. As attribuições do engenheiro director são as que por lei competem ao director geral do ultramar, sem prejuizo das funcções que pertencem a este funcionario na sua qualidade de secretario geral do Ministerio da Marinha e Ultramar.

147. Supremo Tribunal Administrativo. — Como se sabe, o decreto de 9 de junho de 1870 separou do conselho de estado politico o conselho de estado administrativo, a que deu o nome de Supremo Tribunal Administrativo, pertencendo-lhe principalmente conhecer em ultima instancia das questões contenciosas da administração.

O decreto de 29 de julho de 1886 deu a este tribunal attribuições consultivas, que se encontram consignadas no seu regulamento de 25 de novembro de 1886. Como corpo consultivo compete ao Supremo Tribunal Administrativo dar voto e parecer sobre todos os assumptos de serviço publico que pelo governo forem submettidos ao seu exame ou sobre que as leis exigirem a opinião deste tribunal.

Relativamente ás provincias ultramarinas dispuza o art. 101.º do regulamento de 25 de novembro de 1886, que nestas provincias os recursos das decisões administrativas em materia contenciosa, os conflictos de attribuições entre as auctoridades administrativas e judiciaes, e os de jurisdicção das auctoridades administrativas entre si seriam todos regulados por disposições especiaes. O decreto de 2 de setembro de 1901 veio estabelecer as disposições especiaes que devem regular nas provincias ultramarinas a forma do processo, a interposição e o seguimento de recursos para o Supremo Tribunal Administrativo.

Compete, segundo este diploma, ao Supremo Tribunal Administrativo conhecer:

1.º Dos recursos interpostos dos accordãos do Conselho de Provincia em materia contenciosa, excepto os interpostos do julgamento de contas das corporações municipaes, das misericordias e de outros estabelecimentos de piedade e beneficencia; catholicos ou não catholicos, (que pertencem ao Tribunal de Contas, art. 26.º do dec. de 14 de setembro de 1900), e os interpostos em materia de impostos directos, de leis do sello, de decima de juros e de outros impostos, que não sejam aduaneiros ou municipaes (que competem á junta consultiva do ultramar, art. 22.º do dec. de 20 de setembro de 1906);

2.º Dos recursos que, dos actos e decisões do governador geral de provincia ou de districto autonomo se interpozem por incompetencia e excesso de poder, violação de leis e regulamentos ou offensa de direitos adquiridos, excepto em questões de pro-

priedade, posse e validade de contractos e direitos delles emergentes, ou em assumptos sujeitos á competencia de outros tribunaes;

3.º Dos recursos interpostos pelos officiaes da guarnição da provincia ou empregados civis com graduação militar que se julgarem preteridos em posto ou antiguidade, dos interpostos contra a concessão de patentes de introdução de novas industrias e dos expressamente estabelecidos em leis especiaes;

4.º Dos protestos contra as demoras que houver no julgamento, instrucção ou remessa dos processos perante o conselho de provincia e governador geral da provincia ou districto autonomo;

5.º Dos processos que avocar em razão de não terem estes tribunaes e magistrado proferido a sua decisão no prazo legal;

6.º De quaesquer outros assumptos, que por lei ou regulamento, vigente na localidade ou na metropole, lhe sejam expressamente committidos.

148. Tribunal de Contas. — A carta de lei de 30 de abril de 1898 fez reverter para o Tribunal de Contas, como tribunal de justiça administrativa, o julgamento das contas dos responsaveis por dinheiros ou valores do Estado no Ultramar. Por isso, o decreto de 21 de julho de 1898, procurando regularizar a situação creada por este diploma, extinguiu os tribunaes de contas privativos das provincias ultramarinas e que tinham sido creados por leis especiaes, passando os recursos em materia de impostos directos, de lei do sello, decima de juros

e de outros impostos, que não sejam aduaneiros ou municipaes, para os conselhos de provincia.

Em harmonia com esta orientação, o decreto de 14 de setembro de 1900 dispoz que as contas dos responsaveis de qualquer ordem e natureza das provincias ultramarinas, por fundos do Estado ou recebidos nos cofres publicos e delles sahidos por qualquer titulo legal, deviam ser julgados pelo Tribunal de Contas (art. 2.º).

Para isso, as contas dos responsaveis e exactores da fazenda publica serão formuladas e ajustadas nas respectivas repartições de fazenda provinciaes, e em seguida remettidas á inspecção geral dos serviços da fazenda, para depois de revistas, serem submettidas ao Tribunal de Contas (art. 10.º).

O regulamento de 3 de outubro de 1901 occupou-se deste assumpto desinvolvidamente, indicando as contas dos responsaveis á fazenda que têm de ser submettidas ao Tribunal de Contas, os factos que devem comprehender, o modo como devem ser organizadas e os documentos que as devem acompanhar (art. 265.º e seg.).

149. Instituto Ultramarino. — Pelo decreto de 11 de janeiro de 1891 foi creado o Instituto Ultramarino, com o fim de prestar soccorros ás familias pobres dos funcionarios publicos civis ou militares, fallecidos no Ultramar em serviço do Estado, ou por motivo delle. O regulamento deste Instituto foi approvedo por decreto de 16 de maio de 1891.

A protecção e soccorro deste Instituto tornam-se effectivos entre outros pelos seguintes meios: pen-

sões domiciliárias e vitalícias ou temporárias, para subsistência; pensões para educação de filhos ou irmãos menores, educação gratuita num estabelecimento de ensino a cargo do instituto, ou em escola pública ou particular; alojamento e sustento em estabelecimentos próprios do instituto; auxilio e protecção para obter meios de subsistencia pelo trabalho.

A direcção do Instituto é constituída pela sua presidente protectora, Sua Magestade a Rainha a Senhora D. Maria Amelia, e mais trinta vogaes, sendo quinze de nomeação regia annual, e quinze eleitos, tambem annualmente, por uma assembleia que se reunirá em Lisboa, composta dos subscriptores do Instituto e dos officiaes da armada e funcionarios civis e militares do Ultramar, que, ao tempo da sua convocação, estiverem em Lisboa e que a ella quizerem concorrer.

Constituem dotação do Instituto segundo o decreto de 11 de janeiro de 1891: a percentagem de 2 por cento do producto dos direitos de importação e transito que se cobrarem nas provincias ultramarinas; em todas as suas alfandegas, das bebidas alcoolicas, armas e polvora; metade das multas que pelas repartições publicas do continente ou das provincias ultramarinas forem impostas a empresas de qualquer natureza, cujas operações se exerçam nessas provincias, por falta de cumprimento das obrigações dos seus contractos com o governo; os donativos e as subscrições voluntarias. Se a experiencia mostrasse que estes recursos eram insufficientes para a cabal realisação dos fins do Instituto, o governo devia decretar ou propôr ás côrtes o seu augmento.

A lei de 21 de maio de 1896 considerou despesa obrigatoria das camaras municipaes das provincias ultramarinas o subsidio annual de 1 por cento das receitas ordinarias das mesmas camaras para o Instituto Ultramarino. O decreto de 28 de junho de 1902, legalizando a existencia da loteria da Santa Casa da Misericordia de Macau, estabeleceu que dos 50 por cento dos lucros liquidos que pertencem ao Estado seja separada importancia não inferior a um quinto para ser transferida para o reino como subsidio ao Instituto Ultramarino.

A portaria de 9 de abril de 1906 tomou varias providencias para a efficaz execução das disposições relativas ao imposto annual com que as camaras municipaes do Ultramar devem contribuir para o Instituto Ultramarino.

150. O Colonial Office e a Secretaria do Ultramar. — Comparando a nossa Secretaria do Ultramar com a inglesa — o *Colonial Office* — nota-se immediatamente uma enorme desproporção de pessoal a favor da nossa Secretaria. Depende isso, como observa Mousinho de Albuquerque, da excessiva centralização da nossa administração ultramarina, da complicação escusada dos nossos processos burocraticos e tambem do desgraçado sestro que ha entre nós de crear empregos para conveniencia dos pretendentes bem apadrinhados, em vez d'empregar apenas o numero de individuos indispensavel para o bom desempenho do serviço publico.

Por outro lado, no *Colonial Office*, que administra todas as colonias britannicas, excepto a India, que

constitue um só ministerio, ha seis divisões, uma de serviço geral, outra do serviço financeiro e mais quatro que tractam dos negocios civis e politicos por grupos de colonias. Ora este systema de distribuir os serviços por grupos de colonias, e não por categorias de negocios, é o unico racional.

O nosso systema da organização da Secretaria do Ultramar em que os serviços se encontram distribuidos por categorias de negocios gera e perpetua, como diz Harmand, esta uniformidade universal em todo o genero de estabelecimentos e cujos resultados são conhecidos. Na França, já se manifesta uma tendencia pronunciada contra esta orientação, visto se comprehender que se não podem submeter às mesmas regras administrativas e economicas possessões dissimilhanes pelas condições da sua existencia e dos seus habitantes. O ministerio hollandês tracta numa direcção dos negocios civis e politicos das Indias Orientaes, e noutra dos que dizem respeito às Indias Occidentaes.

Já houve, segundo testemunha o Sr. Eduardo Costa, um ministro português, José Falcão, que reformou o Ministerio do Ultramar neste sentido. A sua reforma durou pouco, porque não deu resultado, segundo se diz, sem se apontar a causa definida deste mallogro ¹.

¹ Mousinho de Albuquerque, *Moçambique*, pag. 169 e seg.; Sr. Eduardo Costa, *Administração Civil das nossas colonias africanas*, no *Boletim da Sociedade de Geographia* (19 serie, n.º 7 a 12), pag. 547.

§ 2.º

Orgãos da administração consultiva

SUMMARIO :

- 151. Junta Consultiva do Ultramar.
- 152. Conselho das Pautas Ultramarinas.
- 153. Comissão de Cartographia.
- 154. Junta Geral das Missões Portuguezas ou do Real Padroado.
- 155. Conselho Superior da Magistratura do Ultramar.
- 156. Comissão Superior Technica das Obras Publicas.

151. *Junta Consultiva do Ultramar.* — A Junta Consultiva do Ultramar foi creada em 23 de setembro de 1868 para substituir o Conselho Ultramarino, creado por decreto de 14 de julho de 1642 e extinto naquella data. Tem tido diversas organizações, sendo a que está em vigor a do decreto de 20 de setembro de 1906.

A Junta Consultiva do Ultramar é presidida pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Marinha e Ultramar, e compõe-se de nove vogaes effectivos e tres extraordinarios, de nomeação regia. A nomeação de vogal da Junta Consultiva do Ultramar somente poderá recabar em pessoas que tenham servido, pelo menos tres annos, com distincção, cargos publicos nas provincias ultramarinas. Em o numero dos vogaes effectivos da Junta incluir-se-ha necessariamente um jurisconsulto que tenha servido por mais de tres annos, como juiz ou procurador da Coroa e Fazenda no Ultramar.

O director geral do Ultramar, quando não faça parte da Junta, assiste às sessões, se a sua presença alli for indispensavel para o bom andamento dos negocios. A Junta pode tambem convidar incidentalmente ás suas sessões quaesquer fuccionarios ou outros individuos, cuja opinião seja conveniente ouvir para o esclarecimento de alguma importante questão.

A' Junta Consultiva do Ultramar compete dar parecer:

- a) Sobre todos os projectos de decreto relativos á administração ultramarina e todos os regulamentos que, havendo sido promulgados pelos governadores do Ultramar, tenham de ser confirmados pelo governo.
- b) Sobre a procedencia das questões contra os magistrados administrativos que possam determinar a necessidade do governo ordenar a syndicancia dos seus actos;
- c) Sobre a concessão de medalhas instituidas pelo decreto de 11 de janeiro de 1891;
- d) Sobre concessões de terrenos;
- e) Sobre os orçamentos das provincias ultramarinas;
- f) Sobre o orçamento do Collegio das Missões Ultramarinas;
- g) Sobre contractos para empresas no Ultramar, quer se refiram a minas, telegraphos, caminhos de ferro ou a quaesquer outras, e sobre a alteração ou rescisão dos já existentes;
- h) Sobre as pautas ultramarinas;
- i) Sobre tudo que ao governo convenha consultal-a e sobre o que da sua iniciativa ella intenda propor ao governo.

A Junta funciona tambem como tribunal contencioso, conhecendo dos recursos interpostos das decisões ou accordãos dos conselhos de provincia em materia de impostos directos, lei do sello, decima de juros e outros impostos que não sejam aduaneiros ou municipaes. As funcções do Ministerio Publico são exercidas pelo chefe da primeira Repartição da Direcção Geral do Ultramar. As decisões da Junta sobre taes recursos são definitivas.

152. *Conselho das Pautas Ultramarinas.* — O Conselho das Pautas Ultramarinas foi creado pelo decreto de 12 de novembro de 1898. A sua organização actual encontra-se no decreto de 13 de agosto de 1902. E' composto do Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Marinha e Ultramar, presidente, dum vice-presidente de livre nomeação do governo, de dous fuccionarios do ministerio da fazenda, sendo um da Administração Geral das Alfandegas e Contribuições Indirectas e o outro o chefe da primeira Repartição da Direcção Geral de Estatistica e dos Proprios Nacionais, dum fuccionario da Direcção Geral dos Negocios Commercias e Consulares no Ministerio dos Negocios Estrangeiros, dum fuccionario da Direcção Geral do Commercio e Industria no Ministerio das Obras Publicas, do chefe da segunda repartição da Direcção Geral do Ultramar, que servirá de secretario, dum representante da camara do commercio e industria de Lisboa e de cada uma das associações commerciaes de Lisboa e Porto, da associação commercial dos lojistas de Lisboa, do centro commercial do Porto, da asso-

ciação industrial portuguesa, da associação industrial portuense e da união dos industriaes do norte, e de seis individuos de reconhecida competencia e distincto merecimento de livre escolha do governo.

A este conselho compete dar parecer fundamentado acêrca dos assumptos que sejam submittidos pelo governo á sua apreciação e consulta e digam respeito:

a) Ao regimen aduaneiro, fiscal e pautal, a que devam ser sujeitas as mercadorias importadas nas possessões ultramarinas ou dellas exportadas e ás relações deste regimen com o da metropole;

b) A' facilidade e barateza de transporte das mercadorias entre a metropole e as provincias ultramarinas;

c) A' organização das alfandegas ultramarinas, respectivos regulamentos e instrucções necessarias para o bom funcionamento dos serviços aduaneiros;

d) A' revisão e codificação da legislação aduaneira e pautal das possessões ultramarinas;

e) Aos pedidos de concessão de privilegios para a introducção de novas industrias no Ultramar, condições em que devam ser feitas estas concessões e legislação applicavel;

f) Ás duvidas que se suscitarem ácerca da interpretação e applicação dos diversos diplomas aduaneiros e fiscaes em vigor nas provincias ultramarinas, quando não involvam materia de recurso para as instancias competentes.

O Conselho das Pautas Ultramarinas reúne em sessão ordinaria uma vez cada mez, e extraordinariamente sempre que o governo determinar e as conveniencias do serviço o reclamem. O Conselho

das Pautas Ultramarinas tem de publicar annualmente um boletim denominado *Boletim Official das Alfandegas ultramarinas portuguesas*, em que se publicam as consultas e pareceres do conselho, as disposições de character official relativas ás alfandegas ultramarinas, a estatistica geral e comparada do commercio e da navegação das provincias ultramarinas, etc.

153. *Comissão de Cartographia.* — A Comissão de Cartographia foi creada pelo decreto de 19 de abril de 1883. A sua organização actual encontra-se consignada no decreto de 13 de agosto de 1902.

O quadro da comissão compõe-se, alem do presidente, de cinco vogaes permanentes, escolhidos entre os funcionarios civis ou militares conhecidos por trabalhos e estudos geographicos e cartographicos. A nomeação do presidente da Comissão de Cartographia pode recahir em individuo estranho ao seu quadro permanente e ao Ministerio da Marinha e Ultramar, sem que por esse serviço o nomeado tenha vencimento algum especial. Alem dos vogaes permanentes, o Ministro poderá mandar addir, temporariamente, á Comissão de Cartographia os officiaes de marinha ou do exercito regressados do Ultramar, e os funcionarios de obras publicas, cuja consulta nas questões technicas, sujeitas á Comissão, lhe parecer conveniente.

A Comissão de Cartographia, na sua parte permanente, executa todo o expediente e desenhos das cartas ultramarinas, reúne todos os elementos de consulta, e estuda todas as publicações, informando

o Director Geral de quanto se publicar no estrangeiro, em materia de cartas ou noticias geographicas, que possa relacionar-se com os interesses portuguezes. Para este effeito, a Commissão de Cartographia tem, pelo menos, uma reunião cada quinze dias, ordenada pelo presidente e as mais que o Director Geral do Ultramar determinar.

154. Junta Geral das Missões Portuguezas ou do Real Padroado. — Alem destas corporações consultivas do Ultramar, indicadas no decreto de 13 de agosto de 1902, ainda ha as seguintes: Junta Geral das Missões Portuguezas ou do Real Padroado; Conselho Superior da Magistratura do Ultramar; Commissão Superior Technica das Obras Publicas.

A Junta Geral das Missões Portuguezas ou do Real Padroado foi creada pelo decreto de 16 de setembro de 1887, a fim de esclarecer e aconselhar o governo acerca da manutenção dos direitos e do desempenho dos deveres que incumbem ao regio padroeiro, propondo ao ministro os meios conducentes a tornar proficuo o exercicio desses direitos e cabal o cumprimento desses deveres.

A Junta é composta de dez vogaes effectivos e de sete supplentes, nomeados por decreto real. A nomeação dos vogaes effectivos e supplentes recahirá em individuos de reconhecido merecimento e que tenham dado provas de zelo pelo serviço publico, e em ecclesiasticos illustrados e recommendaveis pelas suas virtudes. A nomeação dos vogaes será feita de maneira que na Junta haja sempre, pelo menos, tres ecclesiasticos entre os effectivos e igual

numero entre os supplentes. Os prelados do Ultramar, quando venham a Lisboa, tomam parte nos trabalhos da Junta, e são para todos os effeitos considerados como seus vogaes effectivos.

No desempenho da sua missão, competem á Junta as seguintes attribuições:

a) Examinar todos os documentos e conhecer dos serviços relativos ás missões e estabelecimentos missionarios, tanto na metropole, como alem mar nos territorios do real padroado, e propor ao governo as providencias que lhe parecerem apropriadas a regularizar ou melhorar a administração e augmentar o prestigio daquellas instituições, nos limites da acção que o real padroado permite e impõe;

b) Promover e manter directamente correspondencia official, relativa a informações e esclarecimentos sobre assumptos da sua competencia com os prelados, missionarios e auctoridades ultramarinas, para melhor fundamento das propostas, que, dentro da esphera dos direitos do real padroado, houver de submeter á consideração do ministro;

c) Consultar sobre a nomeação do pessoal das missões e sobre a melhor forma do provimento nas faltas imprevistas, tudo segundo as prerogativas do real padroeiro, e respeitadas as attribuições e jurisdicção dos respectivos prelados;

d) Propor, de accordo com as reclamações dos prelados do ultramar, a collocação e destino dos missionarios;

e) Propor ao ministro os meios adequados para supprir a falta do pessoal missionario;

f) Consultar acerca da criação de novos estabelecimentos missionarios e reforma dos existentes,

bem como da instalação de novas missões, organizando-as de accordo com os respectivos prelados;

g) Promover junto aos prelados das dioceses do reino e do ultramar a criação de commissões diocesanas e parochiaes, tendo por fim auxiliar e engrandecer a acção missionaria;

h) Propor os subsidios ás missões e aos missionarios, e quaesquer auxilios extraordinarios por occasião da sua partida ou do seu regresso;

i) Proceder ou fazer proceder ao inventario e cadastro dos bens e rendimentos das missões e propor os melhoramentos possiveis em sua administração;

j) Formular as propostas e redigir as consultas acerca de quaesquer assumptos, dizendo respeito aos direitos e acção do real padroado, e sobre os quaes o governo entenda dever ouvir a mesma junta;

k) Examinar as contas de todos os serviços missionarios e consultar sobre o projecto do orçamento da receita e despesa desse serviço.

Com o titulo de *Annaes das Missões Portuguezas* tem a Junta de publicar periodicamente a collecção dos relatorios, contas, documentos acerca das missões portuguezas, sua gerencia, direcção, disciplina e resultados.

155. Conselho Superior da Magistratura do Ultramar.

— Este conselho foi creado por decreto de 10 de janeiro de 1895.

Compõe-se de um presidente nato, que é o Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da

Marinha e Ultramar; de quatro vogaes nomeados biennialmente pelo ministro de entre os conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça, os juizes da Relação de Lisboa e os magistrados superiores do Ministerio Publico do reino; do Director Geral do Ultramar, ou, na sua falta ou impedimento, do chefe da Repartição por onde correrem os assumptos judiciais ultramarinos, que servirá de secretario. No impedimento do presidente, assume a presidencia o conselheiro mais antigo do Supremo Tribunal de Justiça.

Ao conselho Superior da Magistratura Ultramarina compete:

a) Fazer a classificação graduada dos candidatos á magistratura judicial do ultramar;

b) Fazer a proposta graduada para a promoção dos juizes de direito da primeira instancia á segunda;

c) Fixar a antiguidade dos magistrados judiciais e do ministerio publico, e resolver as questões que a tal respeito se levantem;

d) Consultar sobre a aposentação dos magistrados judiciais e do ministerio publico e mais empregados de justiça ultramarina;

e) Consultar sobre a passagem dos magistrados judiciais do ultramar á magistratura judicial da metropole;

f) Consultar sobre as syndicancias dos magistrados judiciais e do ministerio publico do ultramar e procedimento dellas resultante;

g) Impor, nos termos do regimento approved por decreto com força de lei de 20 de fevereiro de 1894, penas disciplinares aos magistrados judiciais e do ministerio publico;

h) Emitir parecer sobre todos os assumptos da administração da justiça ultramarina, em que for consultado pelo governo;

i) Exercer as demais attribuições que pelas leis e pelos regulamentos lhe forem commettidas e as que pelo mencionado regimento pertenciam á Junta Consultiva do Ultramar.

156. Comissão Superior Technica das Obras Publicas.

— Esta commissão foi creada por portaria de 19 de novembro de 1896 para presidir aos importantes trabalhos do porto de Lourenço Marques, quer no que respeita á sua direcção na metropole, quer no que respeita á sua execução, tendo para este effeito delegados tanto naquella cidade como nos grandes centros industriaes.

Foi nomeada esta commissão em virtude dos dous engenheiros encarregados dos trabalhos do porto de Lourenço Marques não poderem por si sós dirigir da metropole e executar ou fiscalizar fora do reino obras tão importantes como as daquelle porto. Aggregaram-se-lhes outros funcionarios, visto ser materialmente impossivel só a dous homens desempenhar uma missão tão complexa.

Entretanto as attribuições desta commissão foram ampliadas successivamente, a ponto de ser consultada sobre as questões mais variadas de trabalhos publicos, caminhos de ferro e concessões de terrenos nas colonias.

CAPITULO VII

Administração local

§ 1.º

Preenções

SUMMARY :

- 157. Codigo administrativo em vigor nas provincias ultramarinas.
- 158. Decreto organico das provincias ultramarinas de 1 de dezembro de 1869.
- 159. Diplomas posteriores.
- 160. Tentativas de reforma. O codigo de 1881.
- 161. Reorganizações da provincia de Moçambique.
- 162. Portaria de 30 de novembro de 1904.
- 163. Divisão administrativa das colonias portuguezas.
- 164. Classificação dos governos coloniaes.

157. Codigo administrativo em vigor nas provincias ultramarinas. — O codigo administrativo em vigor no Ultramar é o codigo de 18 de março de 1842. Foi primeiramente mandado applicar a Angola pela portaria de 14 de janeiro de 1845, ao Estado da India pela portaria de 6 de março de 1847 e á provincia de Macau, Solor e Timor pela portaria de 9 de março de 1847. Depois, o decreto de 1 de dezembro de 1869 considerou esse codigo em vigor em todas as provincias ultramarinas, com as modificações adoptadas em cada uma dellas (art. 76.º).

E, apesar da revolução legislativa que se tem operado na metropole, obedecendo ás exigencias do

progresso, e da transformação profunda por que tem passado o direito administrativo português, evidenciada nos códigos de 1878, 1886, 1895 e 1896, a codificação de 1842 lá tem persistido nas províncias ultramarinas, mutilada por portarias, interpolada de arestos dos tribunales superiores e exauctorada em todas as repartições da metropole.

Compreende-se a necessidade em que se encontrava o legislador de 1869 de applicar ao ultramar o código administrativo de 1842, visto não haver outro. As diversas tentativas de reforma, mais ou menos discutidas, tinham ficado sepultadas nos archivos das comissões das camaras. O código administrativo de 1842 havia resistido á invasão reformadora, e, depois de haver governado a metropole e as colonias durante quasi trinta annos, não podia ser naquelle momento substituído vantajosamente, por não haver uma codificação moderna elaborada com toda a madureza e reflexão.

Mas em tal epocha já estava condemnado o código administrativo de 1842. Effectivamente, no parecer da comissão de administração publica da camara dos deputados de 18 de fevereiro de 1867 sobre o projecto depois convertido na lei de 26 de junho de 1867, que consignando grandes innovações deu origem a uma reacção em todo o reino que lhe foi fatal, dizia-se: « seria perigoso conservar o país « nesta inacção esteril, nesta confiança indolente, na « intervenção do poder central em tudo e para tudo, « as quaes, a pouco e pouco, vão destruindo os elementos da vida local de que se forma, disseminada « por todo o país, a vida nacional ».

Esta orientação persistiu, na metropole, apesar do insuccesso da lei de 1867, pois no relatório que precedia a proposta de lei do código de 6 de maio de 1878, dizia Rodrigues Sampaio: « E' geralmente « reconhecida a necessidade da reforma administrativa... O estado actual é mau; os documentos « officiaes denunciam a anarchia na administração « por falta de vida local, por falta de pessoal habilitado, pela penuria de recursos e pelo desaproveitamento ou dissipação dos que ainda ha nalgumas « partes. Em cima e em baixo se tem errado ».

O parecer da comissão de administração publica da camara dos pares de 29 de março de 1878 sobre o projecto do código de 1878 ainda era mais explicito: « a administração civil do districto, do município e da parochia, regida pelo código administrativo de 1842, carecia de ser reformada, porque « são differentes das idéas de administração daquella « epocha muitas das que dominam hoje a organização « e a administração daquelles corpos locais, que, « quando constituídos em condições verdadeiras de « vida propria, podem e devem prover á sua propria « administração. Esta consideração importante e o « estado, nem sempre uniforme, da jurisprudencia « administrativa na applicação das disposições « daquelle código, pelo successivo e alternado « predomínio de idéas differentes de administração « publica, desde muito que faziam desejar a sua « reforma completa ».

Ajuncte-se a isto que, não obstante as modificações introduzidas pelo decreto de 1 de dezembro de 1869, o código de 1842 não chegou a acclimar-se nas possessões ultramarinas, por mais esforços que

tenham sido empregados pelas estações officiaes. As juntas geraes de provincia, equivalentes ás juntas geraes de districto, apenas se chegaram a constituir regularmente na India portugüesa. De camaras municipaes são raros os exemplares que apparecem, no estado de constituição perfeita, nas provincias de Angola e Moçambique. Pode imaginar-se o que será um código feito para dous grãos de administração, districtos e concelhos, applicado a uma divisão em tres grãos, provincias districtos e concelhos, e executado com todos os vicios originaes da sua redacção e com todas as interpretações contradictorias das repartições e dos tribunaes, por individuos quasi todos militares, não raras vezes hospedes em direito administrativo.

E' por isso que o Sr. Conselheiro Julio Marques Vilhena chega a dizer, no seu lucido relatorio do código de 1881, que se pode affirmar sem ousadia que até hoje não tem havido administração civil no ultramar, porque se não pode chamar administração a execução parcial e incompleta duma lei, on corpo de leis, sem pensamento organizador e systematico, levada a effeito por funcionarios nem sempre rigorosamente disciplinados.

158. Decreto organico das provincias ultramarinas de 1 de dezembro de 1869. — Depois do código administrativo de 1842 deve-se citar, como fonte da organização administrativa ultramarina, o decreto organico das provincias ultramarinas de 1 de dezembro de 1869.

Duas idéas dominam este decreto, segundo o seu auctor, o insigne estadista Rebello da Silva. Consiste a primeira em alargar a esphera das attribuições da auctoridade superior nos ramos da administração que propriamente lhe incumbem. Tende a segunda a conceder mais ampla iniciativa ás provincias, em posição de poderem usar della utilmente, simplificando, ao mesmo tempo, quanto possivel, o serviço publico. « Confiando á acção « local o plano e os meios de execução em assum- « ptos valiosos, e chamando-a ao exame e decisão « das questões que principalmente devem interes- « sal-a, tende esta reforma a costumar as possessões « a contarem para a resolução destes graves assum- « ptos com os recursos proprios da sua intelligencia « e dos seus cabedaes... As provincias dotadas « com esta faculdade ficam tendo opção entre o « progresso e a inercia, entre o melhoramento e o « atraso; nesta parte essencial, os progressos mais « desejados ficam dependentes da sua vontade e « dedicação. As restricções desaparecem. A metro- « pole emancipa-as de toda a tutela e reconhece-lhe a « necessidade e a capacidade. Se não souberem « aproveitar-se da concessão, imputem a si a culpa ».

A orientação scientifica da epocha não permittia ir mais longe, apesar da boa vontade do illustre ministro que referendou este diploma. Em 1881 já dizia o Sr. Conselheiro Julio Marques de Vilhena: o decreto de 1 de dezembro de 1869, que reformou a administração civil das provincias ultramarinas foi certamente um adiantamento com respeito á administração anterior, mas não corresponde ás necessidades do nosso dominio colonial.

E o que dizia este proclamo estadista em 1881 ainda mais razão tem actualmente, em que as nossas colonias se encontram muito mais desinvolvidas, a sciencia estabelece normas mais perfeitas sobre a administração colonial, e aquelle diploma se encontra profundamente modificado por uma alluvião de alterações, additamentos e interpretações, que tem recebido durante a sua longa existencia.

Não ha leis eternas, porque não ha sociedades estacionarias. Este principio encontra perfeita applicação ás colonias, onde a evolução se realiza muito mais rapidamente, visto tractar-se de países novos em pleno trabalho de civilização, sob a acção progressiva da metropole.

Certo é que, infelizmente, o decreto organico tem arrostado quasi meio seculo, e tem resistido com um vigor extraordinario a todas as transformações por que têm passado as colonias.

159. Diplomas posteriores. — Em todo caso, a evolução não podia deixar de se fazer sentir tambem no campo da administração colonial. Dahi essa multidão de diplomas em que se succedem as reformas como as vistas dum kaleidoscopio e que, alterando, interpretando e completando a carta organica de 1869, tem semeado a confusão e o caos na nossa administração ultramarina.

Desses diplomas, os mais importantes são os seguintes:

— Decreto de 31 de maio de 1887, que organizou o districto do Congo.

— Decreto de 16 de setembro de 1887, que reorganizou a administração do districto de Lourenço Marques.

— Decreto de 19 de dezembro de 1887, relativo á organização administrativa da provincia de S. Thomé e Principe.

— Decreto de 21 de maio de 1892, que estabeleceu a organização do districto autonomo da Guiné portugueza, providenciando acerca dos diferentes serviços.

— Decreto de 24 de dezembro de 1892, que approvou a organização administrativa da provincia de Cabo Verde, estabeleceu a divisão administrativa, auctoridades, corpos e tribunaes administrativos desta colonia.

— Decreto de 18 de abril de 1895, que classificou os governos das provincias ultramarinas e regulou os vencimentos e ajudas de custo dos funcionarios destas provincias.

— Decreto de 13 de julho de 1895, que organizou o districto de Lunda.

— Decreto de 11 de dezembro de 1896, que creou o districto de Moçambique, dando-lhe uma organização identica á estabelecida pelo decreto de 16 de setembro de 1887 para o districto de Lourenço Marques.

— Decreto de 30 de dezembro de 1897, que organizou o districto autonomo de Timor.

— Decreto de 2 de setembro de 1901, que organizou o districto de Huila.

— Decreto de 10 de outubro de 1902, que organizou o districto militar de Tete.

E a legislação posterior ao decreto de 1869 tem-se orientado no sentido duma maior centralização,

criando a correspondencia directa de funcionarios das provincias com o governo central, supprimindo, na reorganização dos diversos serviços, fazenda, obras publicas, saude, quasi por completo os governos dos districtos, substituindo até o conselho do governo e o seu voto pela consulta telegraphica para o Ministerio. Assim se tem diluido successivamente toda a auctoridade local, centralizando excessivamente todo o poder na Secretaria do Ultramar. E' precisamente o contrario do que preceituava a organização de 1869, embora por uma forma hesitante e pouco scientifica.

As nossas colonias são governadas do Terreiro do Paço, quando ellas unicamente podem ser bem administradas por quem lá estiver, investido de todos os poderes com a maxima liberdade de acção e tambem com a maxima responsabilidade dos actos praticados. Evidentemente, diz Mousinho de Albuquerque, quanto mais centralizada for a administração ultramarina em Lisboa, quanto menos attribuições se derem aos governos locais, mais penoso e peor desempenhado será o serviço que compete á Secretaria de Estado do Ultramar e mais empregados unicamente occupados da redacção, expedição e registo de correspondencia serão precisos, não só nesta secretaria mas nas dos governos coloniaes, classe esta de funcionarios, indispensavel por certo, mas que se deve procurar reduzir ao minimo, por ser de facto completamente improductiva como factor da riqueza nacional. E o que se diz do governo central e dos coloniaes, pode respectivamente dizer-se dos governos das provincias e dos governos dos districtos, que lhes estão subordinados.

160. Tentativas de reforma. Código de 1881. — O estado atrozado e imperfeito da organização administrativa das nossas colonias não tem passado despercebido, e por isso não admira que se tenham feito varias tentativas de reforma. Entre ellas, avulta a do Sr. Conselheiro Julio Marques de Vilhena com o seu código administrativo para as provincias ultramarinas de 3 de novembro de 1881.

Com o intuito de remediar quanto possivel o actual estado de cousas, diz elle no relatorio que precede este código, entendi que era conveniente organizar um código administrativo que podesse vantajosamente substituir o de 18 de março de 1842, e que, servindo de lei geral para o ultramar, soffresse todavia as modificações reclamadas pelas circumstancias especiaes de cada provincia. Deste modo, o código de 1881 ficaria constituindo o código typo das provincias ultramarinas. No decreto organico de cada provincia deviam ser feitas as referencias ao mesmo código, pondo em vigor, com as alterações convenientes, as disposições accommodadas ao estado da civilização de cada uma.

O fim principal que se tinha em vista com este código era, coordenando o que havia de melhor no direito administrativo português, acabar por uma vez com o código de 1842, que tem reduzido a administração civil ultramarina á situação anarchica em que se encontra. O novo código traçava o circulo em que tinha de mover-se, durante muitos annos, a administração do ultramar. Dentro do

seu vasto perimetro, cada provincia constituia uma entidade especial com mais ou menos faculdades, conforme as suas condições peculiares. A' medida que a civilização produziu em cada provincia, com o seu desinvolvimento moral e material, novas necessidades de ordem administrativa, ir-se-lia applicando o novo codigo em cada um dos seus capitulos não declarados em vigor. Deste modo, o novo codigo poderia acompanhar durante largo tempo a civilização ultramarina e nos limites por elle traçados cada uma das possessões podia constituir a sua lei organica progressiva.

Em todo o caso, este codigo ainda se encontrava muito eivado do espirito assimilador e symetrico da nossa colonização, o qual levou o seu auctor a procurar as bases da organização administrativa do ultramar, não nos principios da sciencia colonial, mas no direito administrativo metropolitano. Por outro lado, tal diploma tambem se mostra excessivamente imbuido do prejuizo da egualdade civil e politica entre os indigenas e os europeus, acompanhado da falta da comprehensão das vantagens das instituições peculiares de ordem administrativa das populações indigenas. Finalmente, a descentralização estabelecia-se neste codigo dum modo pouco ampla e quasi a medo, encontrando-se ainda muito annullada a acção dos governadores e a iniciativa local.

Este codigo nunca chegou a ser applicado ao ultramar, pois o governo ficou auctorizado pelo decreto de 3 de novembro de 1881 simplesmente a pol-o em vigor nas provincias ultramarinas, com as modificações exigidas pelas circumstancias espe-

ciaes do seu territorio e pelo seu estado de civilização, devendo o codigo de 1842 ficar revogado, á medida que aquelle fosse declarado em vigor em cada uma das provincias ultramarinas. O governo, porem, não chegou a usar desta auctorização, e por isso o codigo de 1881 não chegou a passar do dominio das tentativas de reforma da organização administrativa das nossas colonias.

161. Reorganizações da provincia de Moçambique. —

Outras tentativas melhor orientadas de reforma se encontram nas reorganizações que se tem proposto para a provincia de Moçambique, que occupa hoje, pelo seu rendimento, pelo seu movimento commercial, pelo seu trafego maritimo o primeiro logar entre as colonias portuguezas.

Se compararmos a receita de Moçambique com as das outras provincias ultramarinas, vemos que em 1868-1869 o rendimento total destas era de 1.382:430\$951 reis, cabendo a Moçambique pouco menos de 1 decimo dessa receita, ou sejam reis 125:000\$000. Mas no orçamento para 1904-1905, em que a receita total das provincias ultramarinas é computada em 9.434:690\$000 reis, a de Moçambique é de 4.478:892\$600 reis, isto é, quasi metade do total e superior no dobro á da provincia que immediatamente se lhe segue, Angola, com reis, 1.756:200\$000, receita inferior á do districto de Lourenço Marques em cerca de 1.000:000\$000 reis, pois esse districto figura no orçamento a que nos referimos com um rendimento de 2.792:834\$643 reis, superior já em mais do dobro ao rendimento

total da provincia de Moçambique, ha dez annos (1.335:880\$000 reis).

Entre as provincias ultramarinas que apresentam saldos no seu orçamento, Moçambique occupa o segundo logar, quanto á importancia desse saldo, com 268:711\$338 reis, tendo Macau o primeiro, com 341:480\$403 reis, e S. Thomé o terceiro, com 259:958\$891 reis. E', porem, certo que as circumstancias que dão a Macau um logar á parte não tornam esta comparação perfeitamente regular e equitativa. Se a pudessemos comparar com uma provincia cuja situação e riquezas naturaes a levam até de vantagem, teriamos que ir buscar Angola, onde o *deficit* se cifra em 737:000\$000 reis.

O desinvolvemento economico de Moçambique não permite que se continue a considerar a provincia de Moçambique como uma das mais atrazadas das nossas possessões, segundo a orientação do decreto de 1869. A presença na Africa Austral de colonias inglesas com o governo parlamentar, ainda mais instantemente justifica a necessidade de reorganizar a provincia de Moçambique em harmonia com criterios administrativos mais liberaes. Entre as tentativas que se têm feito para a reorganização da provincia de Moçambique encontra-se em primeiro logar a do decreto de 30 de setembro de 1891, devida ao Sr. Conselheiro Julio Marques Vilhena. A provincia de Moçambique passava a denominar-se *Estado d'Africa Oriental*, dividido em duas provincias, sendo uma com a designação de *provincia de Moçambique*, e a outra com a de *provincia de Lourenço Marques*. Este Estado seria superiormente administrado por um commissario regio, com residencia alternada

em Moçambique e Lourenço Marques, nomeado por tres annos e escolhido entre os funcionarios da metropole ou do ultramar, que, no exercicio de qualquer emprego ou commissão civil ou militar, tivessem dado provas de subido zelo e aptidão. Os governadores das duas provincias deviam ter muito mais attribuições do que os actuaes governadores de districto, e o commissario regio muito mais do que o actual governador geral.

Este decreto dizia que as attribuições do commissario regio seriam fixadas em decreto especial. Não o foram, a não ser que como taes consideremos os decretos que nomearam Antonio Ennes e Monsinho de Albuquerque para esse elevado cargo. Nelles se lhe davam as attribuições e faculdades do poder executivo de quem eram considerados delegados, mas a falta de precisão nessas faculdades foi originaria de conflictos, que acima de tudo é necessario evitar em administração colonial. Foi por isso que o decreto de 7 de julho de 1898 restringiu as attribuições dos commissarios regios nas provincias ultramarinas, estabelecendo que a estes funcionarios pertence, alem das attribuições conferidas por lei aos governadores geraes, a faculdade da resolução dos negocios das respectivas provincias que dependam unica e exclusivamente de despacho, nos termos ordinarios, do ministro e secretario do Estado dos negocios da marinha e do ultramar.

.....

INDICE

INTRODUÇÃO

CAPITULO I

O phenomeno da colonização

1. Conceito scientifico da colonização.— 2. Noção politica e noção ethnologica de colônia.— 3. Possessões e colonias.— 4. Colonização e imperialismo. Doutrina de Loria.— 5. Emigração e colonização.— 6. Colonização externa e colonização interna.— 7. Fim da colonização. Doutrina de Zimmermann.— 8. Causas da colonização. Theorias unilateraes.— 9. Verdadeira doutrina.— 10. Legitimidade da colonização. Os internacionalistas.— 11. Os socialistas.— 12. Os economistas.— 13. Utilidade geral da colonização.— 14. Utilidade para a mãe-patria. Vantagens economicas.— 15. Vantagens moraes.— 16. Vantagens politicas. pag. 7 a 37

CAPITULO II

Diversas especies de colonias

17. Classificação geral das colonias.— 18. Classificação economica : a) Feitorias.— 19. b) Fazendas.— 20. c) Colonias de povoação.— 21. d) Colonias mixtas.— 22. Classificação politica : a) Colonias propriamente dictas.— 23. b) Protectorados.— 24. c) Esferas de influencia.— 25. d) *Settlements*.— 26. Classificação administrativa : a) Colonias civis.— 27. b) Colonias penaes.— 28. c) Colonias militares. pag. 39 a 77

CAPITULO III

Conceito de administração colonial

29. Caracter scientifico do estudo da colonização.—30. O estudo da colonização observado pela economia.—31. O estudo da colonização como objecto duma sciencia especial.—32. Divisão da sciencia colonial.—33. Objecto da administração colonial.—34. Politica colonial, economia colonial, sociologia colonial, direito colonial, legislação colonial.—35. Divisão da administração colonial. pag. 79 a 90

PARTE PRIMEIRA

ADMINISTRAÇÃO CIVIL
E POLITICA

CAPITULO I

Regimen politico das colonias

36. Importancia da questão.—37. As tres formulas do regimen politico das colonias e o congresso colonial francez de 1890.—38. As tres formulas do regimen politico das colonias e a variedade das colónias.—39. As tres formulas do regimen politico das colonias e os equívocos a que se prestam.—40. Conceito da sujeição.—41. Conceito da autonomia.—42. Definição juridica de colonia autonoma. Theoria de Speyer.—43. Conceito da assimilação.—44. Critica da sujeição.—45. A autonomia nas suas relações com as colonias e com a mãe-patria.—46. Condições da applicação deste regimen.—47. Appreciação da assimilação.—48. Regimen politico das colonias portuguezas.—49. A escolha entre os tres regimens. pag. 93 a 126

CAPITULO II

Instituições representativas coloniaes

§ 1.º — Representação politica das colonias
na metropole

50. Condições do problema. Suas relações com os tres regimens coloniaes.—51. Formas da representação politica das

- colonias.—52. *Home rule* federativo e *Home rule* colonial.—53. Fundamento da representação politica das colonias.—54. A supposta inutilidade da representação politica das colonias.—55. A pretendida inconveniencia desta representação.—56. Representação politica das colonias portuguezas.—57. Resultados da representação politica das nossas colonias. pag. 127 a 144

§ 2.º — Representação local das colonias

58. Representação em parlamentos locais.—59. Representação nos conselhos coloniaes.—60. Typos das colonias inglesas : a) Colonias de governo responsavel.—61. b) Colonias de simples instituições representativas.—62. c) Colonias da Corôa.—63. Representação nos aggregados administrativos locais pag. 145 a 157

CAPITULO III

Legislação colonial

§ 1.º — Princípios geraes

64. Necessidade de uma boa legislação colonial.—65. Critérios que a podem informar.—66. Condição juridica dos indigenas. Importancia da questão.—67. Respeito pelos costumes e instituições indigenas.—68. Limites á manutenção das instituições indigenas.—69. A assimilação dos indigenas e seus inconvenientes.—70. Assimilação dos indigenas e assimilação politica.—71. Acção civilizadora da metropole sobre os indigenas.—72. A questão da civilização da raça negra.—73. Necessidade de codigos especiaes para os indigenas.—74. Condição juridica dos colonos.—75. Condição juridica dos mestiços.—76. Órgãos legislativos. Soluções dos diversos systemas coloniaes.—77. Órgãos metropolitanos. Regimen da leis.—78. Regimen dos decretos.—79. Regimen mixto.—80. Órgãos locais. Conselhos legislativos coloniaes.—81. Processo legislativo.—82. Codigos coloniaes mais notaveis. pag. 159 a 200

§ 2.º — Direito portuguez

83. Critérios que têm informado a nossa legislação colonial. A assimilação dos indigenas.—84. Os usos e costumes indi-

genas das nossas colonias.—85. Tentativas da sua codificação.—86. Órgãos legislativos metropolitanos. Regimen do direito português.—87. Valor das providencias urgentes.—88. Uso que se tem feito da faculdade do Acto Addicional.—89. Proposta de reforma constitucional de 14 de março de 1900.—90. Criticas feitas ao systema do Acto Addicional.—91. Órgãos legislativos locais. Poderes legislativos dos governadores até ao decreto organico de 1869.—92. Legislação actual sobre este assumpto.—93. O systema dos conselhos legislativos nas colonias portuguesas.—94. Publicação das leis ultramarinas.—95. Vigencia destas leis. pag. 201 a 228

CAPITULO IV

Direitos civis e politicos dos habitantes das colonias

§ 1.º — Theoria geral

96. Ambito da materia.—97. Direitos civis dos indigenas. Personalidade.—98. Escravidão. Processo da sua abolição.—99. Acto geral da conferencia de Berlim.—100. Acto geral da conferencia de Bruxellas.—101. Repartição internacional de Bruxellas.—102. Repartição internacional de Zanzibar.—103. Direito de propriedade.—104. Os contractos e as obrigações.—105. Condição da familia indigena.—106. As successões e os testamentos.—107. As liberdades individuaes.—108. A egualdade civil e politica.—109. Os organismos administrativos indigenas.—110. Direitos civis e politicos dos colonos.—111. Direitos civis e politicos dos estrangeiros. pag. 229 a 258

§ 2.º — Direito português

112. Direitos civis dos indigenas.—113. A propaganda estrangeira contra a organização do trabalho indigena nas colonias portuguesas.—114. Direitos politicos dos indigenas.—115. Direitos civis e politicos dos colonos.—116. Direitos civis e politicos dos estrangeiros.—117. Curadoria dos serviaes e colonos.—118. Registo civil. pag. 259 a 276

CAPITULO V

Alienação das colonias

119. Legitimidade da alienação das colonias. Os absolutistas.—120. Os theoricos do contracto social.—121. Os utilitarios.—122. Verdadeira doutrina sobre este assumpto.—123. Interesses que se coordenam na alienação das colonias.—124. O consentimento das colonias para a sua alienação.—125. A alienação das colonias perante o direito português.—126. A venda das nossas colonias e as suas consequencias.—127. O arrendamento das colonias portuguesas. pag. 277 a 291

CAPITULO VI

Critérios de ordem administrativa que devem presidir á organização das colonias

128. a) *Relações entre a administração local e central.* Soluções dos diversos regimens coloniaes.—129. Centralização ou descentralização colonial?—130. A experiencia historica da centralização e da descentralização.—131. A formula de Tocqueville na administração colonial.—132. Critérios delimitadores da descentralização colonial.—133. Unidade da auctoridade nas colonias.—134. b) *Caracter administrativo dos governos coloniaes.* Regimen civil das colonias.—135. Governos militares e governos de militares.—136. Relações dos governos coloniaes e das auctoridades militares.—137. c) *Recrutamento dos funcionarios coloniaes.* Necessidade de bons funcionarios coloniaes.—138. Methodos de recrutamento.—139. Principios sobre os quaes assenta um bom recrutamento dos funcionarios coloniaes.—140. Systemas seguidos pelas principaes nações colonizadoras. pag. 293 a 321

CAPITULO VI

Administração central

§ 1.º — Órgãos da administração activa

141. Ministerio por onde correm os serviços do ultramar.—142. Necessidade da criação dum ministerio das colonias.—143.

Direcção Geral do Ultramar.—144. Inspecção Geral da Fazenda do Ultramar.—145. Setima Repartição da Direcção Geral da Contabilidade Publica.—146. Direcção dos Caminhos de Ferro Ultramarinos.—147. Supremo Tribunal Administrativo.—148. Tribunal de Contas.—149. Instituto Ultramarino.—150. O *Colonial Office* e a Secretaria do Ultramar pag. 323 a 338

§ 2.º — Órgãos da administração consultiva

151. Junta Consultiva do Ultramar.—152. Conselho das Pautas Ultramarinas.—153. Comissão de Cartographia.—154. Junta Geral das Missões Portuguezas ou do Real Padroado.—155. Conselho Superior da Magistratura do Ultramar.—156. Comissão Superior Technica das Obras Publicas. pag. 339 a 348

CAPITULO VII

Administração local .

§ 1.º — Preenchções

157. Codigo administrativo em vigor nas provincias ultramarinas.—158. Decreto organico das provincias ultramarinas, de 1 de dezembro de 1869.—159. Diplomas posteriores.—160. Tentativas de reforma. O codigo de 1881.—161. Reorganizações da provincia de Moçambique.—162. Portaria de 30 de novembro de 1904.—163. Divisão administrativa das colonias portuguezas.—164. Classificação dos governos coloniaes. pag. 349 a 360