EDUARDO DA COSTA

COLECTÂNEA DAS SUAS PRINCIPAIS OBRAS MILITARES E COLONIAIS

PREFÁCIO

súbito insubmisso e pouco obediente tornou-se em vassalo hóstil e ameaçador. Necessário foi vir às mãos e então se viu como êsse poderio negro, o último do grande continente, se *esvaia como fumo,* na frase pitoresca do malogrado Caldas Xavier, ao primeiro embate, com um pequeno troço de depauperados e anemizados filhos dos nossos campos.

O que nós quizemos fazer com o Gungunhana também foi ensaiado pelos inglêses com o Lobengula e, valha a verdade, êsses não tinham a desculpa de só possuírem fracos recursos. Sorriu-lhes a idea de terem *alguém,* um régulo indígena, que por êles fizesse econòmicamente a polícia do enorme país cedido à British South Africa. O resultado é conhecido: quatro anos depois tiveram de *prender* o seu próprio *policia* e, dois anos mais tarde, uma revolta geral vinha mais uma vez provar que não basta vencer, mas que é igualmente preciso tirar partido da vitória.

Por todos é conhecido o *fiasco* do protectorado político que a França quis exercer em Madagáscar. Depois da guerra de 1884-1885, os *hovas* aceitaram êsse protectorado e a presença dum *residente* francês em Tananarive. Pois não houve *picardia* que não fizessem a êsse residente, contrariedade que não empregassem contra os interêsses franceses, humilhação que não fôsse dirigida a filhos da França e esta é obrigada, anos depois, a uma campanha de ocupação que custou muito dinheiro e muitas vidas. Plantada a bandeira tricolor em Tananarive, a grande nação latina, esquecida da experiência passada renova o protectorado, mantendo sôbre a grande ilha hegemonia *hova!* O que isso depois custou de esforços e de energia militar e política sabem-no todos, pois é facto dos nossos dias e largamente tratado em vários escritos.

Não é preciso evidentemente multiplicar os exemplos visto os precedentes serem por demais significativos. É claro ainda que estas ideas não excluem o emprêgo dêste método de domínio em regiões definidas, pacíficas, bem dispostas e para as

quais seja *visível* e *sensível* a nossa fôrça militar. Assim se justifica, embora em circunstâncias bem diversas, porque os inglêses conservam na Índia um certo número de estados indígenas apenas sujeitos ao *protectorado* político.

É, pois, certo que para regiões habitadas por povos selvagens ou bárbaros, o *domínio efectivo* duma nação extranha só pode ser firmado pela acção militar, sobreposta ou não à de qualquer dos meios já indicados.

É fora de dúvida que a *ocupação militar* judiciosa e apropriada, firme e reflectida, procura uma segurança, dá uma demonstração de poderio que não pode deixar de ser eficaz.

Por *ocupação militar* se não deve entender apenas as operações a *ferro* e *fogo;* há conquistas pacíficas e muitas vêzes, sem dúvida, se poderá ocupar extensos tractos de país sem ter de dar um tiro. Não é êste, porém, deve dizer-se, o caso geral. Por via de regra tem de se empregar a fôrça. Que considerações aparentemente filantrópicas e humanitárias não venham entorpecer essa acção militar. As raças mais fortes têm o evidente *direito* de aproveitar as terras que a barbarie deixa improdutivas, com o *dever* correlativo de *melhorar* pela civilização as raças que as habitam.

Mas tudo isto é exigido para se obter um *domínio efectivo* em tôda a possessão. Seria sempre assim preciso?

Não o era antigamente. As *feitorias* da costa e raros entrepostos interiores bastavam às necessidades de então. Cada nação conservava para as suas colónias o monopólio da navegação quando não era o do comércio; êste limitava as suas exigências a adquirir o que tão fàcilmente vinha a essas feitorias, oiro, marfim e escravos; no interior do continente não havia competições a temer de outras nações europeias.

Hoje as condições são inteiramentes diversas. A-pesar-de tôdas as *protecções* não é possível conservar livre de concorrência a navegação ou o comércio; êste exige de dia para dia

Tomando conta de Mombassa, a Inglaterra não teve desde logo outro empenho que não fôsse o de chegar depressa à Uganda e Unyoro, cuja importância estratégica em relação ao alto vale do Nilo ela tão bem tinha apreciado. Com êste fim fêz uma penetração linear, marcando por uma série de postos fortificados a linha de comunicações a estabelecer entre a costa e o Vitória Nyanza.

Não repetirei os exemplos para não fatigar os meus benevolentes ouvintes; lembrarei apenas que assim se tem procedido na alto Dahomé, nos Achantis, nas colónias alemãs, etc., etc.

Alcançada a linha fronteiriça, é mister *ocupá-la*. Bastará para isso um único ponto? Evidentemente não. Será preciso estabelecer muitos? Também não parece necessário, mas será suficiente, *marcá-la* nas suas inflexões principais, nos pontos mais importantes. A existência da *feitoria* da Companhia de Moçambique em Macequece e a da resistência do Mossurize, junto ao antigo curral do Gungunhana, salvaram o que nos resta entre o Save e Pungue.

Não deixarei o assunto sem acrescentar que os postos intermédios duma *linha de penetração*, embora estabelecidos mais para segurança dessa linha do que para qualquer fim político, representam muitas vêzes um papel importante na expansão da influência europeia. Cada um dêstes *postos*, bem comandado, pode tornar-se o centro duma acção irradiante do nosso domínio, duradoura e expansiva.

Há, intercaladas nos países que já reconhecem o nosso domínio, tríbus ou regiões obstinadamente rebeldes, ou por causa do malogro e insuficiência dos meios empregados até agora, ou por causa da indómita selvajaria dos seus habitantes; temos exemplos característicos nos insubmissos países do Barué e do Namarral. Para os dominar não basta *ocupar alguns postos* e deixá-los entregues a *pequenas guarnições*. É preciso fazer uma ocupação *sistemática* do país rebelde. Depois de uma campanha ao modo ordinário, procurando dar o maior número possível de comba-

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

Os limites a que me referi são evidentemente as leis de aplicação geral a todos os portugueses e as que designarem a estrutura geral da administração dos territórios ultramarinos. É também evidente que todos os actos que contendem com interêsses do Estado Metropolitano, assim como todos que envolvem assuntos respeitantes à sua soberania, têm de ser sujeitos á sanção parlamentar.

O Govêrno assim preconizado tem as formas de um Govêrno despótico atenuado; mas é o único aplicável a *possessões*, o que não exclue, como já vamos ver, a *autonomia local* necessária.

Êste tem sido o regime que fez a Índia Inglêsa e que hoje faz progredir as colónias inglêsas do Oeste e Sueste africano, as Antilhas, etc., assim como foi um duro govêrno despótico que deu a Java a sua esplêndida prosperidade.

O regime absoluto, diz o Sr. Cattier, tem sido favorável ao Congo Belga (1). De facto, a natureza das *possessões*, na verdadeira acepção da palavra, torna êsse regime necessário. Aí o europeu é apenas o director, o educador e o protector das raças indígenas, às quais deve assegurar a paz e a justiça.

E se é claro que o *indígena* das possessões tropicais, pelo seu atrazo intelectual e moral, pelos seus preconceitos e costumes, não pode ser dirigido e governado pelas leis europeias, também não sofre dúvida que o europeu, aí residente, não pode exigir, no próprio interêsse da possessão, como muito bem diz o Sr. Harmand, (2), que lhe sejam *aplicáveis* tôdas as leis da mãi-pátria.

---

(1) «Op. cit.», pág. 132.
(2) «Op. cit.», pág. XVIII.

contradições e conflitos entre a *legislatura* local, com o *direito* de fazer leis e de fixar *impostos*, e o *Govêrno*, com o *dever* e a *responsabilidade* efectiva de todos os negócios. Daqui resulta ver-se o segundo obrigado a intervir freqüentemente, para impedir que o imprudente e *irresponsável* legislador vá destruir a perturbar serviços e obras necessárias ou convenientes, ao passo que os *Corpos legislativos* se sentem feridos e coagidos nas suas franquias e privilégios.

Depois, em países desta ordem, de população e sufrágio necessàriamente restritos, a *eleição* pode trazer freqüentemente à *assembleia* local apenas os membros da classe preponderante e daí *leis* só feitas em seu proveito, quando não em evidente prejuízo das outras classes.

Como vantagem, fala-se na oportunidade que assim se oferece ao povo de poder manifestar, junto do Govêrno colonial, os seus desejos e ideias acêrca da *legislação* necessária para a colónia e na fiscalização que os contribuintes assim exercem sôbre os resultados de taxação (1).

Ora, se essa *vantagem* não existe no nosso país, como poderia aparecer nas possessões? De resto, é preciso ainda acrescentar que parece difícil conseguir uma população de côr com suficiente *capacidade* para se governar por um sistema de liberdade política.

As desordens, a corrupção e o desleixo parecem apanágio dessas sociedades e o Conde Grey, Ministro e Secretário de Estado das Colónias, cujas simpatias pelos colonos de côr eram manifestas, declarava, cheio de tristeza, num ofício para o administrador da Guiana, que os *negros*, em vez de terem feito um grande avanço em civilização, como havia sido esperado durante os quinze anos já decorridos depois da sua eman-

---

(1) Ireland «op. cit.», pág. 67 e 68.

nador as promulga, sem dependência da aprovação do Govêrno metropolitano, excepto nos casos expressamente reservados a essa prévia *sanção*.

Ao Govêrno da metrópole é que pertence mandar suspender qualquer *lei* colonial, quando não se conforme com ela, e exigir a responsabilidade de actos ilegais e injustos que assim se pretendam praticar (1).

CONSELHOS COLONIAIS

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

Podem-se englobar todos os serviços de uma administração colonial sob a direcção de cinco a seis chefes, entrando nesta conta o secretário geral, o chefe de estado-maior, o chefe de serviço de fazenda, o director das obras públicas, o chefe do serviço de saúde e o chefe dos serviços agronómicos e meteorológicos (2) que seria de absoluta conveniência organizar e bom prover em muitas das nossas colónias (3). Os correios e telégrafos podem estar, em algumas colónias, na imediata subordinação do director das obras públicas, para evitar uma nova direcção, e a instrução pública sob a fiscalização imediata do Secre-

---

(1) Tarring, «op. cit.», pág. 74.

(2) Nesta lista não figura o procurador da coroa e fazenda, porque êste, apesar da sua alçada disciplinar sôbre os delegados, é menos um chefe de serviço de que o «consultor» nato do Govêrno em tôdas as questões de direito.

(3) Por decreto de 9 de Novembro de 1899 criaram-se os lugares de agrónomos distritais, mas falta ainda dar organização efectiva a êste útil serviço e centralizar a sua direcção em cada colónia.

tário Geral, que reüniria ainda, sob sua inspecção, os assuntos comerciais e industriais, a polícia e os negócios indígenas. As relações exteriores ficariam directamente a cargo do governador.

Estes chefes de serviço desempenhariam funções semelhantes às dos Ministros de Estado, mas sem a responsabilidade ministerial, que pesa tôda inteira sôbre o governador. Acabar-se-ia com a independência do inspector de fazenda, uma das concepções mais desorganizadoras que tem produzido a fantasia da nossa legislação colonial, e, conjuntamente, com as correspondências imediatas entre vários chefes de serviço e Ministério, que nada justifica, senão talvez o desejo que aqui possa haver de uma *espionagem* oficial e fora da acção do código. Os chefes de serviço devem despachar directamente com o governador, preparando e informando convenientemente êsse despacho. Assim se desafogará o secretário geral, cuja atenção se concentrará nos serviços especiais que lhe são incumbidos.

Dêste modo seriam tratados os assuntos de mero expediente, mas outra coisa é necessária em casos graves ou importantes e quando há a decretar, ou regulamentar, disposições legislativas e administrativas.

Com estes fins tem-se julgado necessário dar aos governadores um *conselho*, composto de gente experiente, para os esclarecer e auxiliar. E assim vemos, nas *Crown Colonies* inglesas, o *Conselho Legislativo;* nas Índias Neerlandesas, o *Conselho das Índias;* nas colónias francesas, o *Conseil Privé* ou *Conseil d'Administration* e nalgumas o *Conseil Général;* no Congo Belga o *Comité Consultatif*. Entre nós há o *Conselho do Govêrno*, o *Conselho de Província* e, em algumas colónias (Índia e Angola), a *Junta Geral de Província*.

O *Conselho Legislativo* da Índia tem atribuïções *executivas* e *legislativas*. Não há dois *conselhos*, como muitos supõem, mas um só, que se torna em corpo legislativo pela junção de membros extraordinários, nomeados pelo governador, em número variável.

conselhos tutelares são compostos, em maioria, de funcionários subordinados ao próprio Governador. Neste último caso, as *deliberações* do conselho serão olhadas freqüentemente, pelos interessados, como actos de subserviência ou de insubordinação, para com o respectivo Governador. O decreto de 13 de Setembro de 1887, que organizou o *Conselho Administrativo* do distrito de Lourenço Marques, sôbre o qual se moldaram todos os outros da província de Moçambique, tirou-lhe, porém, tôdas as atribuïções do contencioso administrativo, que o artigo 28.º do Código de 1842 dava aos conselhos de distrito, salvo o julgamento dos recursos contra as quotas de lançamento das contribuïções directas, a que se refere o n.º 5.º do mesmo artigo.

Modificando êste estado de coisas, eu chamaria antes a essa corporação *Comissão Distrital* (como no Código Administrativo de 1896) e tirar-lhe-ia a faculdade de deliberar, sempre que se tratasse de actos de gerência de outra corporação de carácter manifestamente governamental. Dar-lhe-ia, porém, muitas das funções do contencioso que lhe foram tiradas, como, por exemplo, no tocante a posturas e regulamentos municipais, pois não se concebe que tenha alçada para os aprovar ou rejeitar, e não possa ser ouvido sôbre reclamações relativas ao seu cumprimento.

Por fim, modificaria a sua composição, que hoje é a seguinte: governador do distrito, presidente; vogais, secretário do distrito e delegado da comarca, e dois cidadãos nomeados pelo governador geral, sob proposta do governador do distrito. O delegado da comarca passaria a assistir como agente do Ministério Público e fiscal da lei, sem tomar parte nas votações. Em seu lugar entraria um outro funcionário, proposto pelo govêrno do distrito e aprovado pelo governador geral. Enfim, não seria permitido que os outros dois vogais, assim como os seus substitutos, fôssem funcionários do Estado. Se houvesse um distrito onde não pudesse cumprir-se esta cláusula, melhor valeria deixar a *comissão distrital* reduzida aos membros já nomeados, visto que a introdução de mais funcionários não aumenta aos olhos dos

bastante — quando devidamente exercida — para absorver a actividade intelectual e material de um homem. Julgo, portanto, necessário, sobretudo para as colónias apontadas, a organização de uma *repartição de saúde*, junto do Govêrno provincial, de onde efectivamente se *dirija* todo o serviço médico da província, e se centralizem informações, estatísticas, etc.

DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS MARÍTIMOS

Em Moçambique e Angola, os *serviços marítimos*, de *polícia* dos *portos*, *balisagem*, *farolagem*, e *pilotagem*, etc., devem ser centralizados numa única direcção, com a sede na capital da colónia e imprimindo a todos estes importantes assuntos a mais necessária unidade de vista e de direcção, isto sem ofender a precisa iniciativa e autoridade dos Governos subalternos.

OUTROS SERVIÇOS PROVINCIAIS

Não cansarei a atenção dos leitores, repetindo sempre as mesmas considerações a respeito de todos os outros serviços provinciais. Apenas me limitarei a dizer que alguns dêles, como as minas, os correios e telégrafos, podem, freqüentemente, ser ligados a outros; como, por exemplo, as minas às obras públicas, e os correios ao secretariado geral, ou às obras públicas.

De facto, os conhecimentos mineiros fazem hoje parte da bagagem científica de muitos dos nossos engenheiros e condutores, e poucas são as nossas colónias de reconhecida riqueza geológica. Se as esperanças concebidas a respeito de algumas regiões de Moçambique se tornarem em realidade, possível é que se reconheça necessário organizar em direcção autónoma o serviço de minas, devendo todavia acrescentar que a Rodésia,

que tem já uma extensa indústria mineira em elaboração, reüniu na mesma *direcção* as obras públicas e as minas.

Também não vejo a necessidade de organizar em serviço independente os correios e telégrafos de províncias ultramarinas, como S. Tomé e Guiné, mas compreendo e acho vantajoso que êsse serviço receba autonomia em Angola e Moçambique.

A *agrimensura* faz parte, na quási totalidade das nossas colónias, do serviço de obras públicas. Sou partidário da organização separada de uma direcção dêstes serviços, pelo menos nas grandes colónias como o Sr. Coronel Machado fez na Índia, conquanto que por esta direcção se proceda, não só aos trabalhos especiais de medição de terrenos, levantamento de povoações e plantas parcelares de concessões, como a trabalhos de geodésia, topografia e à organização do cadastro geométrico da colónia, à medida das possibilidades técnicas e financeiras de que se fôr dispondo.

Nas outras colónias, deve, pelo menos, formar uma repartição ou secção distinta, na direcção das obras públicas.

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

Para concluir o que tenho a dizer sôbre os serviços provinciais, resta-me falar de uma anomalia que se dá na província de Moçambique com alguns dos chefes dêsses serviços, anomalia que teve, temporàriamente, a sua razão de ser, mas que se não deve prolongar indefinidamente. Refiro-me à disposição que obriga os directores das alfândegas, obras públicas e, segundo creio, o dos correios, a residirem em povoações diferentes da sede do Govêrno Geral. Compreende-se, embora não seja para recomendar, que não se coloquem na capital serviços de quási absoluta independência e viver muito privativo, como o Tribunal da Relação e o Govêrno Eclesiástico, mas que os chefes de outros serviços, na imediata dependência do Governador e que só por sua autorização podem realmente fiscalizar e dirigir, resi-

dência paralela, não me repugna admitir que, em assuntos *exclusivamente técnicos*, e de modo algum contendendo com a disciplina, disposição do pessoal e seu serviço, se consinta aos chefes provinciais enviarem, *directamente*, aos seus delegados nos distritos, *instruções*, que estes terão de cumprir se não forem contrárias às ordens em vigor do Governador do distrito. Neste último caso, estas devem prevalecer até resolução do Governador da província, *imediatamente* prevenido pelo Governador do distrito e pelo chefe de serviço.

Há uma diferença essencial entre os serviços provinciais e os distritais. Os primeiros são *órgãos de direcção* os segundos de *execução*.

Os chefes dos serviços provinciais são uns *secretários de Estado*, sem responsabilidade ministerial, que devem estar sempre em contacto com o Governador da província. Os chefes dos serviços distritais não têm êste característico de iniciativa e de autoridade.

Compreende-se a *necessidade* do *despacho* directo para os primeiros, mas já esta não existe a respeito de muitos dos segundos. Contudo é indispensável fazer dêles os intermediários directos entre o Govêrno do distrito e todos os outros agentes dos serviços, que êles representam.

É preciso, para assegurar a unidade de direcção que todos êles requerem, fazer-se a descentralização e a decomposição necessária a cada serviço, por graus sucessivos, atribuindo-se a cada chefe distrital a direcção dos outros funcionários do mesmo serviço e da execução material dêste.

Ora é exactamente o contrário que hoje sucede. Por uma aberração curiosa, quási todos os diplomas, aliás modernos, que têm reorganizado os serviços coloniais (fazenda, obras públicas, saúde, correios, etc.) mal falam, quando falam, dos distritos subalternos, *esquecendo-se* da existência dêstes, ou parecendo supor que êles apenas se destinam a tratar de *eleições* e da *polícia das ruas*. Pois das nossas oito colónias quatro dividem-se

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

SERVIÇO AGRONÓMICO

O decreto de 9 de Novembro de 1899 criou os serviços agronómicos, por distritos, nas nossas províncias ultramarinas. Êsse decreto, que faz honra ao Ministro que o assinou, indica nos seus artigos 2.º e 7.º tudo que há a entregar e a colher da organização dêsses serviços: *hortos experimentais, missões agrícolas, regime das matas e florestas, fornecimento de sementes e plantas, elaboração e publicação das instruções relativas às culturas a iniciar ou desenvolver, exposições bienais de produtos agrícolas,* tais são, em resumo, as principais atribuïções que o decreto marca à *agronomia* oficial de cada distrito e que, à saciedade, justificam a sua criação.

Parece-me que a êste serviço deveria andar anexo o da *meteorologia,* tão completamente votada ao desprêzo nas nossas colónias.

Para dirigir estes serviços, deverá haver em cada distrito uma *repartição de agronomia,* tendo a seu cargo, além dos deveres da direcção já indicados, centralizar tôdas as informações vindas do distrito sôbre agricultura, meteorologia, etc. Em cada sede de circunscrição administrativa, pelo menos, se deve estabelecer um *pôsto meteorológico.*

Tal deve ser a instalação do serviço agronómico distrital que, de futuro, pode e deve ter maior desenvolvimento, pela criação de novas *estações* e *postos,* pois a extensão de cada distrito impede que de um só dêstes estabelecimentos se possam tirar todos os conhecimentos necessários à agricultura de todo êle.

Conclue-se que a escolha dos chefes de circunscrição tem de ser severa e dirigida por um critério científico. A seu tempo estudaremos o recrutamento e a promoção dos funcionários coloniais, pelo que me limito, por agora, a esta simples observação, tendo por fim mostrar que não me passa despercebido a necessidade de acompanhar êste novo *regime colonial* de uma melhor *selecção* do seu *funcionalismo*.

CIRCUNSCRIÇÕES URBANAS

Os chefes das *circunscrições urbanas* têm, naturalmente, limitado o seu campo de acção pelo encontro das suas atribuïções, com as entregues às corporações municipais. Mas, aparte esta restrição, devem possuir tôda a restante autoridade dos outros chefes administrativos.

É bem de ver que, na sede do distrito, ou província, os serviços especiais ou técnicos, como fazenda, obras públicas, correios, etc., saem da sua fiscalização directa, passando a ser imediatamente dirigidos pelos respectivos chefes sob a superintendência do Governador.

É ainda para notar que compreendendo-se, em regra geral, população *indígena* nas circunscrições urbanas, convém atribuir aos seus chefes faculdades judiciais, sôbre essa população.

Por conhecimento pessoal, sei que a acção conciliadora e de polícia dos administradores dos nossos concelhos ultramarinos mais civilizados não tem dado os resultados desejáveis, porque os indígenas, que a êles apresentam as suas queixas e que fàcilmente se submetem às suas decisões, duvidam levar ao conhecimento destas autoridades factos mais graves, importando a acção do poder judicial, porque temem as delongas inevitáveis dos *tribunais* regulares e nem sempre percebem o valor dos castigos aplicados pelos mesmos.

Conservar os impostos existentes, suprimindo uma ou outra taxa mais injusta ou de produtividade mínima, remodelando-se, contudo, em bases que melhorem a sua incidência e facilitem a cobrança, respeitando a justiça, tal deve ser o fim da *reforma financeira* a empreender, nas nossas colónias.

Como se sabe, os impostos dividem-se em duas grandes categorias: *directos* e *indirectos*. A discussão acêrca dos mérito e justiça de cada uma destas classes é ociosa: ambas são indispensáveis ao regime financeiro das nações modernas e das suas colónias.

É preciso, porém, que uns e outros obedeçam aos *princípios* indicados e além disso, às seguintes regras, estabelecidas por um grande espírito e por um célebre economista;

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

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

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

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

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

IMPOSTOS DIRECTOS

Os impostos directos coloniais nunca devem ser de *repartição*. Êste modo de distribuir o imposto está condenado pela sua desproporcionalidade e por se prestar à protecção política de uns, em prejuízo dos outros (2).

---

(1) Vide Laveleye, «op. cit.», pág. 281 a 284. Apesar da regra «d)» faço as minhas reservas a respeito da tributação do jôgo.

(2) Leroy Beaulieu, «op. cit.», tomo I. Vide discussão contida

sêlo tem, sôbre os do consumo, a vantagem de melhor poupar as classes laboriosas e os pequenos rendimentos (1)».

CONTRIBUIÇÃO DE REGISTO

Esta contribuïção, que incide sôbre tôdas as transmissões de propriedade e actos de carácter judiciário ou civil, é inteiramente legítima, como justa retribuïção da segurança que o Estado garante aos contratos. Infelizmente, como sucede com a do sêlo, tem sido escolhida para suprir as faltas financeiras. «Tornou-se um campo ilimitado onde tripudia à vontade a avidez fiscal. É porque êste imposto é muito produtivo e fácil de cobrar (2)».

É exactamente o que tem sucedido em Portugal e desde logo tem sido aplicado às suas colónias, com manifesto prejuízo do desenvolvimento das transacções sôbre a propriedade e do fisco, que, por ser *rapace*, é defraudado constantemente.

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

Recomenda-se, portanto, uma reforma que, pelo menos, torne esta contribuïção menos complicada (3).

No Tonkin, por exemplo, as transmissões *causa mortis* de bens imóveis ou móveis não são sujeitas à contribuïção de registo (4).

---

(1) Leroy-Beaulieu, «op. cit.», tom I, 593.

(2) Idem. «ibid.» pág. 573

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

(4) Petit, «op. cit.», v. I, 616. O general Gallieni chama a atenção para as dificuldades de uma boa cobrança dêste imposto,

tou disposições semelhantes, fazendo designar em pauta os géneros sujeitos ao imposto (1), mas não indicou as taxas máximas, o que se torna bem preciso para o Ultramar.

A pauta deve ser a mesma para todos os concelhos — o que não quer dizer que seja preciso taxar todos os géneros — e da mais rigorosa observância obrigatória.

As farinhas, as carnes, o vinho de pasto *português*, devem ser sempre isentos dêste imposto.

Estas taxas de consumo, para os concelhos ultramarinos do litoral (por enquanto, de existência justificada, não há município interior) devem ser cobradas nas alfândegas, como o Código de 1895 determina para os concelhos das ilhas adjacentes, e como foi determinado para o da ilha de Moçambique.

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

Nos diversos *rendimentos* há a fazer menção especial dos que provêm do domínio privativo dos municípios, quer sejam terrenos, quer relativos a concessões do seu *domínio industrial*, para me servir da expressão do Sr. *Leroy-Beaulieu*.

Os bens territoriais dos municípios ultramarinos não serão, em regra, importantes, porque os terrenos vagos das localidades não devem sair das mãos do Govêrno, em virtude dos *seus direitos à propriedade do solo* e para evitar abusos, que foram bem manifestos na África Oriental.

No *domínio industrial*, os rendimentos dos mercados, matadouros e cemitérios, as concessões para abastecimento de água e de luz, das localidades, podem e devem fornecer aos municípios sólidos e largos rendimentos, que muito hão-de concorrer para aliviar, se não para suprimir, o imposto.

Mas se tôdas as receitas, assim procuradas, não chegarem

---

(1) Código Administrativo de 1895, art. 74.º

O único defeito da reforma foi parar a meio caminho, deixando continuar impostos de consumo prejudiciais, e teria sido melhor substituir, pelo menos, metade das taxas suprimidas, pelo adicional aos imposto directos (1).

Para a aplicação dêste sistema de angariar receitas municipais torna-se preciso dispor de boas finanças, o que infelizmente está longe de ser a regra nas colónias portuguesas. Contudo, a sua eventual e oportuna aplicação afigura-se-me muito proveitosa e prometedora.

§ 2.º — Administração da fazenda

Definindo as atribuïções dos Governadores das colónias, tive ocasião de pôr em relêvo o que lhe deve pertencer em matéria de administração financeira. Aqui, não farei mais do que acentuar as ideias já apresentadas, acompanhando as considerações a fazer de indicações relativas à preparação, aprovação, execução e fiscalização do orçamento.

O PODER DE TRIBUTAR

O voto dos *impostos* constitue a principal justificação do sistema representativo e é a mais importante das missões de uma assembleia legislativa.

Mas o Parlamento Português não pode conscientemente, e não deve, portanto, legislar sôbre assuntos especiais às colónias, como são as formas de lançamento, quota e cobrança dos impostos. É ao Govêrno, sob a fiscalização das Côrtes, que pertence êsse serviço, e é por decreto do Govêrno que hoje estão em vigor

---

(1) «Ibidem», pág. 815.

impostos directos são *votados* pelos *Conselhos Gerais*, e, nas colónias em que estes não existem, por portarias *(arrêtés)* do Governador, aprovadas pelo Ministro. O lançamento e as regras da cobrança são igualmente da competência dos *Conselhos Gerais*, ou do Governador, sendo, contudo, obrigatória a adesão do poder executivo da metrópole para que aquelas medidas se tornem definitivas (1).

O Estado Independente do Congo delegou no Governador Geral a *execução* do *decreto orgânico* dos impostos directos especiais; isto é, a fixação das quotas, os modos de cobrança, as penalidades e processos (2).

Se ao lado desta prática geral nos lembrarmos da acção dos dois Comissários Régios de Moçambique, em matéria de legislação tributaria, ver-nos-emos todos forçados a confessar que êste deve ser o sistema a seguir usualmente.

Esta faculdade do Governador em *Conselho* devia, já se vê, ser limitada, não lhe sendo permitido, sem autorização da metrópole, alterar os princípios fundamentais da imposição tributária.

É também necessário que as alterações às *pautas aduaneiras*, influindo no desenvolvimento do comércio nacional, sejam submetidas, antes de postas em execução, à aprovação do Govêrno da metrópole.

As colónias inglêsas têm o poder de fixar os seus direitos e regulamentos aduaneiros (3). Não se pede tanto, visto que domina entre nós o sistema *protector*, que esta plena liberdade das colónias poria em imediato perigo, mas torna-se indispensável que as *pautas* de cada colónia, na própria colónia sejam elaboradas, e depois submetidas ao estudo e apreciação do Ministro.

---

(1) Petit, «op. cit.», I, 576.

(2) Cattier, «op. cit.», pág. 329.

(3) «Colonial Office List», 1899. «Rules and regulations», pág. 379.

terísticos necessários a esta classificação, nem mesmo obedecem a critério algum determinado. Assim abre-se a porta a muitos abusos, lançando, para a conta à parte, despesas que são e devem ser sempre classificadas como ordinárias, pois todos os anos e em todos os orçamentos se repetem. A dar-lhe nome especial, característico da sua natureza transitória, seria melhor o de *temporárias* ou *transitórias*, em *capítulo especial*, ou, melhor ainda, em artigo especial do capítulo correspondente.

Uma medida recomendada pelo Sr. Leroy Beaulieu e que julgo ser de muito útil aplicação para os orçamentos coloniais, era a dêstes serem seguidos, na mesma publicação, dos orçamentos locais das municipalidades.

Fala o nosso regulamento de fazenda (artigo 153.º) do rendimento com *aplicação especial*. É um atentado contra as boas regras financeiras, mas êste, infelizmente, pode ser justificado, pois os países como o nosso, em más circunstâncias financeiras, sofrem as imposições dos banqueiros, que exigem, de caução aos seus empréstimos, a consignação de rendimentos especiais.

Parece-me conveniente e fácil, nesta ordem de ideias, fazer seguir no mesmo volume o orçamento da colónia dos orçamentos das suas municipalidades, embora em conta separada. Assim, ter-se-ia efectivamente reünido o conjunto de tôdas as *receitas* e *despesas públicas*, das nossas colónias. Isto não apresenta dificuldades, pois os orçamentos municipais podem ser organizados a tempo de acompanharem a publicação dos orçamentos provinciais.

O nosso regulamento de fazenda estabelece que o orçamento de cada província ultramarina se divida em *capítulos*, *artigos* e *secções*.

Mas o *capítulo*, base da escrituração orçamental, não é definido, e vemos que no capítulo I das tabelas de receitas e despesas ultramarinas, sob o nome de *Govêrno* e *Administração Geral*, se incluem os serviços de *saúde*, *instrução pública*, *obras públicas*, *correios*, sendo os outros capítulos destinados à *Admi-*

marinas inserem igualmente uma verba para *despesas eventuais* ou *extraordinárias*, para tôda a província. No orçamento de Moçambique para 1898-1899, havia uma verba para *despesas eventuais e imprevistas* em cada distrito e uma outra, importante, para o Govêrno Geral, sob a designação de à *disposição do Governador geral*.

Há a notar verdadeiros defeitos de classificação nestas designações. Pelas explicações que dei, as despesas de que se trata têm muito mais o carácter de *imprevisto* do que o de *extraordinário*, visto se darem em todos os anos. Por outro lado, e como já tive ocasião de dizer, a organização do orçamento de *despesas extraordinárias* só se justifica quando se trata das que são conseqüência de um empréstimo destinado a obras muito importantes, ou a sustentação e liquidação de uma guerra, e tudo quanto se fizer em contrário, atacando a *unidade* do orçamento, só serve para dissimular excessos de despesas *ordinárias*, porque pelos *recursos ordinários* do orçamento têm de ser custeadas. A designação dada pelo Govêrno Geral de Moçambique ainda é pior, pois não é à *disposição graciosa* do Governador que fica o emprêgo de tão importante verba, emprêgo que tem de ser regulado por princípios, que estão acima do seu livre alvedrio.

Efectivamente, e como conseqüência necessária da existência desta verba para despesas imprevistas, há a necessidade de designar quais os capítulos e os artigos a que pode ser aplicado. É o que se faz na Holanda e na Itália, mas que entre nós não está determinado. Não se compreende, por exemplo, que ela se aplique a aumento de vencimentos, a empregados ou a desenvolvimento de serviços não justificados por aumento de ocupação ou pacificação de território. É preciso, portanto, fazer a indicação clara dos capítulos a que pode, ou não pode, ser destinada. Convém, para manter o princípio da especialidade orçamental e fazer sobressair o emprêgo da verba *despesas imprevistas*, formar com ela um *capítulo especial*. A grandeza desta verba varia, claro é, de colónia para colónia, devendo ser maior, relativa-

ticas que têm levado a maior parte das nações desta ordem a começar o seu ano financeiro de Abril a Julho, *apresentando* o seu orçamento pouco antes da data adoptada para êste fim.

O regulamento da fazenda diz (artigo 157.º) que o *orçamento geral* das províncias ultramarinas deva ser apresentado na Câmara dos Deputados até ao fim do mês de Fevereiro, mas, no sistema colonial aqui preconizado, o Parlamento não é chamado a intervir directamente na administração ultramarina e os orçamentos das colónias só pelo Ministro têm de ser aprovados, afora a parte correspondente ao subsídio eventual com que contribue a metrópole. A apreciação ministerial dos orçamentos não leva certamente o tempo que seria empregado por uma assembleia representativa num estudo desta natureza. Por outro lado, se o regime de administração colonial que preconizo fôr pôsto em prática com a sinceridade devida, a apreciação e aprovação do Govêrno do Estado reduz-se, *deve reduzir-se*, diz muito bem o Sr. Lanessan (1), a uma mera formalidade, pois não é de *longe* que se podem avaliar as previsões feitas *in loco*, nem em Portugal o Ministro e os chefes de repartição do Ministério têm bases para apreciar melhor, nem mesmo tão bem, os factos e conjecturas em que se basearam os preparadores dos orçamentos coloniais.

O que hoje se faz sôbre o assunto não pode nem deve continuar. Reduzir despesas a *eito*, não considerar como existentes serviços legalmente criados, como são todos os que o Govêrno da metrópole deixa subsistir com seu conhecimento, não são medidas financeiras, são manifestações mórbidas do nosso estado social, em que, a par de grandes abusos campeando livremente, se notam pruridos da mais irreflectida e despótica autoridade.

Adiante explicarei qual a margem que ainda fica ao Ministério do Ultramar para exercer, com sentimento de causa, a sua

---

(1) «Op. cit.», pág. 257.

no fim de Novembro ou princípios de Dezembro, isto é, quando já vão decorridos cinco meses do ano económico, que precede imediatamente o que está em estudo (1).

Nas províncias indivisas a *preparação* do orçamento pode e deve começar muito mais tarde e nunca antes de Janeiro.

VOTO E APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

É às assembleias locais que pertence o voto do orçamento, que hoje é entregue ao Parlamento português.

De facto, só essas corporações têm elementos para apreciar os trabalhos dos preparadores do orçamento e introduzir-lhe as possíveis modificações.

Além de que, mesmo que tenham entrada no Parlamento *deputados* das colónias, o voto do Parlamento representa, em relação ao número dêsses deputados, o *voto* dos contribuintes do reino, *acêrca do dinheiro pago pelos contribuintes das colónias*. É a maior das violências que a tutela metropolitana lhe pode infligir contrastando com a autonomia financeira denegada concedida às corporações que administram os municípios e os distritos do continente.

Se o facto de serem corporações nascidas do sufrágio lhe dá maiores direitos à directa gerência e voto dos seus fundos do que os que podem ser pretendidos pelos conselhos ultramarinos, as circunstâncias económicas, financeiras e locais das colónias tornam da mais imperiosa necessidade entregar-lhes igualmente a direcção do emprêgo dos fundos cobrados sôbre os seus habitantes.

O *senatus-consultus* de 1866 e um decreto de 1882 do Govêrno Francês definem, de um modo *categórico*, o direito *delibe-*

(1) «Op. cit.», tom. II, pág. 22.