

O AUXÍLIO ADMINISTRATIVO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL EM MOÇAMBIQUE: UMA HERANÇA DO ESTADO COLONIAL.

THE ADMINISTRATIVE ASSISTANCE OF TRADITIONAL AUTHORITIES IN THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION IN MOZAMBIQUE: A HERITAGE OF THE COLONIAL STATE.

Luciana Martins CAMPOS*

Resumo

A situação de hibridismo institucional caracterizada pela abertura dada pelo Estado moçambicano para a atuação jurídica e administrativa das autoridades tradicionais, é frequentemente compreendida como a perpetuação da administração indireta [*indirect rule*] do período colonial no Estado democrático atual. A distinção jurídica e administrativa entre as áreas urbanas e rurais do Estado colonial gerou uma herança de bifurcação institucional que parece ser reabilitada a partir do reconhecimento do auxílio administrativo das autoridades tradicionais pelos decretos 15/2000 e 11/2005. Avaliaremos os desafios que essa realidade impõe a partir de um conceito weberiano de Estado, tendo em vista o atual contexto de descentralização política e/ou administrativa e o paradigma da governação descentralizada e democrática.

Palavras-chave: Democracia local; autoridades tradicionais; hibridismo institucional.

Abstract

The situation of institutional hybridity, characterized through the openness given by the Mozambican state to traditional authorities for legal and administrative action, is frequently understood to be the perpetuation of indirect rule from the colonial period to the current Democratic state. The legal and administrative distinction between the urban and rural areas of the colonial state generated an inheritance of institutional bifurcation that seems to be rehabilitated from the recognition of administrative support to traditional authorities by decrees 15/200 and 11/2005. We will evaluate the challenges this reality imposes from a Weberian concept of State, in view of the current context of political and / or administrative decentralization and the paradigm of decentralized and democratic governance.

Keywords: Local democracy; traditional authorities; institutional hybridity.

A reforma de descentralização política e/ou administrativa e a perpetuação da administração indireta.

A compreensão do papel social atribuído às autoridades tradicionais na atualidade demanda uma abordagem de dimensão histórica, interconectando os períodos pré-colonial, colonial e pós-independência para o entendimento da origem, vigência e

* Mestrado em sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: lcamposmartins@hotmail.com

herança institucional da administração indireta em vários países africanos (Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Angola, Moçambique).¹ O atual processo de parceria administrativa com as autoridades tradicionais só pode ser entendido a partir das relações entre os povos autóctones e o Estado colonial, o confinamento da diversidade de trajetórias históricas de diferentes povos no enquadramento da etnia, e a herança de práticas políticas advindas do processo de construção da administração colonial, responsável pela criação das autoridades tradicionais como uma das alternativas de inserção jurídica, política e social dos povos nativos. Trata-se de um campo interdisciplinar de pesquisas.

Segundo Mahmood Mamdani, organizado de forma diferente nas áreas rurais e urbanas, o Estado colonial continha a dualidade de duas formas de poder sob uma única autoridade hegemônica. O poder urbano falava a linguagem da sociedade civil e dos direitos civis, o poder rural a da comunidade e da cultura. O poder civil reivindicava a proteção dos direitos, o poder costumeiro se comprometia a impor tradicionalismos. O poder civil excluía os nativos das liberdades civis, ao passo que o poder consuetudinário estabelecia uma autoridade tribal e rural, incorporando os nativos a uma ordem costumeira imposta pelo Estado. Nesse sentido, a sociedade civil era presumida como sociedade civilizada e culturalmente segregada (MAMDANI, 1996, p. 16 -18). A estrutura territorial do Moçambique colonial era composta pelos *conselhos* e as *circunscrições*, conforme a *Reforma Administrativa de Moçambique* de 1907 que dividiu o território dessa forma (LOURENÇO, 2009, p. 58). Os conselhos correspondiam às áreas urbanas, regidas pelo direito moderno e por autoridades civis. As circunscrições correspondiam às áreas rurais em geral, dirigidas por um administrador colonial.

O regime do indigenato foi o sistema político e administrativo colonial que criou a subordinação das populações nativas a “chefes tribais”. Fez parte de um quadro legal que procurava justificar a política colonial de Portugal como missão civilizadora. Maria Paula Meneses, em seu artigo *O indígena africano e o colono europeu: a construção da diferença por processos legais* (2010), nos mostra, a partir de dispositivos legais, como Portugal preocupou-se em construir uma legislação diferente para portugueses e nativos.

A primeira versão do Estatuto do Indigenato, de 1926, implantada com o Estado Novo, trazia em seu preâmbulo:

Não se atribuem aos indígenas, por falta de significado prático, os direitos relacionados com as nossas instituições constitucionais. Não submetemos a sua vida individual, doméstica e pública, [...] às nossas leis políticas, aos nossos códigos administrativos, civis, comerciais e

penais, à nossa organização jurídica. Mantemos para eles uma ordem jurídica própria do estado das suas faculdades, da sua mentalidade de primitivo, dos seus sentimentos, da sua vida, sem prescindirmos de os ir chamando por todas as formas convenientes à elevação, cada vez maior, do seu nível de existência (MENESES, 2010, p. 84).

A reforma do Estatuto do Indigenato, em 1929, definiu, em seu artigo 2º, o indígena como sendo:

[...] o indivíduo de raça negra ou seus descendentes que, tendo nascido ou vivendo habitualmente [nas colônias], não [possuíssem] ainda a ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses (MENESES, 2010, p. 84).

De acordo com o Estatuto, os indígenas deveriam reger-se pelos usos e costumes próprios de suas sociedades, sempre em acordo moral e com os interesses da soberania portuguesa. Ficou estabelecida a remuneração ao trabalho dos indígenas, mas manteve-se a permissão para o recrutamento compulsório de mão de obra para o trabalho em obras públicas e de interesse coletivo aos que não pagassem seus impostos. O recrutamento de mão de obra era parte da política indigenista do Estado colonial, infringindo a suposta concessão às sociedades indígenas para regerem-se conforme seus usos e costumes.

O Estatuto também versava sobre a categoria dos assimilados, estipulando as condições de acesso ao mesmo. Em seu artigo 56º, define-se como assimilado o indivíduo:

a) com mais de 18 anos; b) que sabe falar corretamente a língua portuguesa; c) exerce profissão, arte ou ofício de que aufera rendimento necessário para o sustento próprio e das pessoas de família a seu cargo, ou possuir bens suficientes para o mesmo fim; d) ter bom comportamento e ter adquirido a ilustração e os hábitos pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses; e) não ter sido notado como refratário ao serviço militar nem dado como desertor (MENESES, 2010, p. 85).

O *Estatuto dos Indígenas das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, de 1954, continuava a negar aos indígenas o acesso aos direitos civis e políticos em relação às instituições europeias, mantendo-se o caráter de tutela paternalista. Os indígenas deveriam ser regidos por tribunais privados segundo os “costumes indígenas locais”, transformados em direitos consuetudinários (TRINDADE, 2003, vol.1, p. 98). Esse

aspecto é importantíssimo ao considerarmos o direito consuetudinário que vigora de modo mais ou menos informal nos tribunais comunitários e nos tribunais presididos pelas autoridades tradicionais atualmente. Sua dimensão multicultural e pluriétnica só pode ser considerada mediante o processo histórico de sua formação. O impacto da administração colonial sobre a “invenção” das etnias assim como de suas tradições jurídicas, nos permite questionar a conveniência da perpetuação de determinadas práticas, mesmo que abrigadas pelo discurso de “tradições autóctones”.² O regime colonial instituiu um pluralismo jurídico ao determinar que o direito moderno regularia a vida dos colonos e suas relações com os indígenas, ao passo que os indígenas deveriam submeter-se a autoridade dos régulos que conjugava distintas funções do poder: legislativa, judicial, executiva e administrativa (MENESES et al., 2003, vol.2, p. 347).

A preocupação metropolitana em distinguir através de leis os cidadãos portugueses dos “indígenas” é evidente em todo o período colonial. A *Reforma Administrativa Ultramarina (RAU)*, aprovada pelo decreto nº23.229 de 15 de novembro de 1933, parece ser o documento que mais claramente institui as regras de funcionamento da administração indireta. Tendo inovado com a criação das regedorias administrativas de modo a agrupar as populações das áreas não urbanas dos conselhos e das circunscrições (LOURENÇO, 2009, p. 59), uma unidade administrativa liderada por um régulo. Quando conveniente as autoridades coloniais apoiavam a manutenção das regras locais de sucessão dos régulos, com sucessões hereditárias seguindo o critério das linhagens, numa espécie de perpetuação das estruturas de poder político das sociedades pré-coloniais. Porém, não foi exceção a nomeação de régulos pela administração colonial, ferindo as bases de legitimidade dessas autoridades (MENESES et al., 2003, vol.2, p. 345). A cidadania seria um privilégio dos civilizados e os incivilizados estariam sujeitos a uma tutela completa, numa sociedade pautada pela desigualdade de direitos (MAMDANI, 1996, p. 17).

Segundo Lourenço, a regulamentação das matérias relacionadas às autoridades gentílicas era também instituída internamente em cada distrito (2009, p. 59). As deliberações da RAU de 1933 nortearam o sistema administrativo e de polícia das regedorias até sua extinção. A figura do régulo foi um instrumento da administração colonial, podendo, em alguns casos, ser distinguida de outras autoridades ou chefes tradicionais preservados dessa função mediadora dada pelo Estado colonial (MUTAQUINHA, 1998, *apud*, ROCHA; ZAVALÉ, 2015, p. 110). A Portaria

Provincial n° 5639, de 29 de julho de 1944, ou o *Regulamento dos Auxiliares da Administração Civil*, atribuiu aos régulos o estatuto de auxiliares da administração, com a criação de insígnias e incentivos financeiros para o seu desempenho. As remunerações por serviços prestados correspondiam à cobrança de impostos e recrutamento de mão de obra (LOURENÇO, 2009, p. 60).

Com a declaração de independência em 1975, a dualidade administrativa entre zonas urbanas e rurais foi abolida. O território ficou dividido em províncias, distritos e localidades, dando fim as regedorias (ROCHA; ZAVALE, 2015, p. 111). Durante o governo socialista da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), entre os anos 1975 a 1990, as autoridades tradicionais foram retiradas de suas funções administrativas e jurídicas com o objetivo de se formar um quadro administrativo e jurídico moderno. Também eram vistas pela FRELIMO como colaboradoras do regime colonial. As autoridades tradicionais foram substituídas pelos Grupos Dinamizadores e pelos Tribunais Populares. Os Grupos Dinamizadores assumiriam as funções administrativas e jurídicas das autoridades tradicionais e os Tribunais Populares as funções jurídicas em específico. Os Grupos Dinamizadores foram extintos em 1990 e os Tribunais Populares deram origem aos atuais Tribunais Comunitários, que administram uma justiça mista, conciliando o direito oficial e o direito consuetudinário³.

A partir da década de 1990, Moçambique passa por reformas de descentralização política e administrativa, estendendo o voto popular na escolha dos representantes do poder local, ao passo em que se desconcentram as deliberações sobre a gerência e planificação do desenvolvimento local. Segundo José Antônio Oliveira Rocha e Gonçalves Jonas Bernardo Zavale (2015), a partir de 1992 inicia-se em Moçambique o Programa de Reforma dos Órgãos Locais⁴ que tem por objetivo a reforma do sistema de administração local do Estado, prevendo a extensão gradual da autonomia jurídica, administrativa e financeira. Tal reforma insere-se no contexto de pressões internacionais, através das entidades doadoras, para que os países africanos adotem uma nova gestão pública. Essa política está imersa no paradigma da governação que acredita que a descentralização administrativa, através da criação de espaços de participação da população na planificação do desenvolvimento local, possa reduzir a pobreza⁵.

A Constituição de 1990 já previa a abertura do espaço político para uma governação local assente em princípios democráticos de inclusão e participação. Mas, foi a lei n° 3/94 que criou os distritos municipais (urbanos e rurais), dando início a descentralização política e administrativa. No entanto, a emenda constitucional n° 9/96

alterou o processo de descentralização política esperado, instituindo o princípio do gradualismo na expansão das autarquias (LOURENÇO, 2009, p. 112)⁶. Por fim, a lei n° 2/97 regulamentou a criação das autarquias locais e transferência de competências do Estado para as municipalidades, mantendo o princípio do gradualismo no processo de expansão das autarquias locais em Moçambique. A lei n°2/97 também traz concepções relativas a integração das autoridades comunitárias e tradicionais no processo de consulta local (ROCHA; ZAVALE, 2015, p. 114).

Para Forquilha (2010), tanto nas áreas abrangidas pelo processo de municipalização, quanto nas áreas distritais, temos um esforço de construção das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) como meio de intervenção participativa das comunidades locais nos planos distritais. A lei n° 8/2003 incorpora, no quadro jurídico-legal, a participação comunitária por meio dos conselhos locais dos níveis distritais, do posto administrativo, localidade e de povoação, fóruns locais e comitês de desenvolvimento comunitário.⁷ Porém, a legislação não deixa claro se os conselhos são órgãos deliberativos ou apenas consultivos (FORQUILHA, 2010a, p. 32-33). As IPCCs têm por objetivo identificar as necessidades das comunidades locais e fazer com que sejam incorporadas nos planos distritais (FORQUILHA, 2010a, p. 41).

Tendo em vista a participação comunitária no planejamento e gestão do desenvolvimento local, o Estado moçambicano não apenas promove a participação popular nas IPCCs, como delega uma série de deveres às chamadas autoridades comunitárias, dentre as quais as autoridades tradicionais, num processo de transferência de funções próprias da administração pública para a sociedade. A multiplicação de formas de atuação da sociedade na resolução e gerenciamento dos problemas sociais se apoia nas possibilidades abertas de atuação dentro do paradigma neoliberal da governação descentralizada, entendendo que este paradigma admite o esforço de criação de espaços públicos para que o poder do Estado possa ser compartilhado com a sociedade. Em Moçambique, percebemos esta abertura na legislação referente ao processo de desconcentração administrativa e descentralização política.

O Estado moçambicano restituiu as autoridades tradicionais com o Decreto n° 15/2000 de 20 de junho, que estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias, em geral, sendo parte de um processo mais amplo de descentralização administrativa. Esse decreto reconhece como autoridades comunitárias, em seu artigo 1°, os chefes tradicionais, os secretários de bairro ou de aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas comunidades. Portanto, a princípio, o

Estado não reconhece nas autoridades tradicionais alguma especificidade que lhe permita ter algum privilégio frente a outras lideranças comunitárias (SANTOS, 2003, vol.1, p. 83).

Em seu artigo 5º, o decreto prevê algumas recompensas às autoridades comunitárias, tais como fardamento ou distintivos próprios, participação em cerimônias oficiais e subsídios pela participação na cobrança de impostos, semelhante à situação que vigorava no regime colonial (SANTOS, 2003, vol.1, p. 85).

Art. 5. No exercício das suas funções, as autoridades comunitárias gozam dos seguintes direitos ou regalias:

- a) Ser reconhecidas e respeitadas como representantes das respectivas comunidades locais;
- b) Usar os símbolos da República;
- c) Participar nas cerimônias oficiais organizadas localmente pelas autoridades administrativas do Estado;
- d) Usar fardamento ou distintivo próprio.
- e) Receber um subsídio resultante da sua participação na cobrança de impostos

Quanto ao papel administrativo das autoridades comunitárias, incluídas as autoridades tradicionais, o decreto especifica de maneira genérica, conforme a seguir:

Art. 2. No desempenho das suas funções administrativas, os órgãos locais do Estado deverão articular com as autoridades comunitárias, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais, na concepção e implementação de programas e planos econômicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local.

Art. 3. – 1 Os órgãos locais do Estado articulam com as autoridades comunitárias, observando estritamente a Constituição da República e demais leis.

2. A articulação referida no número precedente pode ser feita com uma ou mais autoridades da mesma comunidade ou de diferentes comunidades locais, conforme as necessidades de serviço.

Art. 4. São áreas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias, aquelas em que se realizam atividades que concorram para a consolidação da unidade nacional, produção de bens materiais e de serviços com vista à satisfação das necessidades básicas de vida e de desenvolvimento local, tais como:

- a) Paz, justiça e harmonia social;
- b) Recenseamento e registo da população;
- c) Educação cívica e elevação do espírito patriótico;
- d) Uso e aproveitamento da terra;
- e) Emprego;
- f) Segurança alimentar;
- g) Habitação própria;
- h) Saúde pública;
- i) Educação e cultura;
- j) Meio ambiente;
- k) Abertura e manutenção de vias de acesso

Cada uma das onze áreas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias permite variadas abordagens e pesquisas de campo que nos permita avaliar se nessas parcerias existe um potencial espaço de participação democrática por parte das comunidades locais, ou se são apenas articulações esporádicas com pouco ou nenhum espaço deliberativo para as comunidades.

O Decreto nº 11/2005, ao regulamentar a Lei dos Órgãos Locais do Estado (8/2003), criou uma série de instituições de diálogo entre esses órgãos locais e as comunidades. Reafirma, em seu artigo 116º, as áreas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias, conforme previsto no Decreto nº 15/2000 e aqui já apresentado. Em seu artigo 117º, determina que a participação e consulta comunitária deve ser feita através dos conselhos locais dos níveis de: a) Distrito, b) Posto Administrativo, c) Localidade, d) Povoação, sendo o Administrador Distrital o responsável pela institucionalização dos conselhos locais dos níveis distritais e inferiores. Compõem os conselhos locais as autoridades comunitárias e os representantes de grupos de interesse de natureza econômica, social e cultural, assegurando-se ao menos 30 % de representação feminina (artigo 118º). As reuniões devem ser promovidas ao menos duas vezes por ano (artigo 120º). Os conselhos consultivos locais visam mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito (artigo 103º). A legislação mostra-se aberta, portanto, para a mobilização de agentes da sociedade civil para o auxílio (técnico, material, financeiro, recursos humanos) na gestão e resolução de demandas próprias de cada distrito e localidade em diferentes áreas (saúde, educação, lazer, trabalho).

As autoridades comunitárias são reconhecidas como sendo pessoas que exercem uma certa forma de autoridade sobre determinada comunidade ou grupo social, como chefes tradicionais ou secretários de bairro ou aldeias. O artigo 106º do Decreto nº 11/2005 estipula os deveres das autoridades comunitárias como sendo:

- a) Divulgar as leis, deliberações dos órgãos do Estado e outras informações úteis à comunidade;
- b) Colaborar com os tribunais comunitários;
- c) Colaborar na manutenção da paz e harmonia social;
- d) Participar às autoridades administrativas e policiais as infrações cometidas e a localização de malfeitores, esconderijos de armas e áreas minadas.
- e) Participar às autoridades administrativas a exploração, circulação ou comercialização não licenciada dos recursos naturais tais como, madeiras, lenha, carvão, minérios e areias;

- f) Mobilizar e organizar as populações para a construção e manutenção de poços, diques, aterros, valas de drenagem e irrigação;
- g) Mobilizar e organizar as comunidades locais para a construção e manutenção, nomeadamente de salas de aula e casas para professores, enfermeiros, casas de espera para mulheres grávidas e para parteiras, centros de reabilitação nutricional para crianças mal nutridas, entre outras;
- h) Mobilizar e organizar as comunidades locais para a construção e manutenção de cemitérios;
- i) Mobilizar as comunidades locais para a construção e manutenção de vias de comunicação e sua sinalização;
- j) Educar a população para a construção de latrinas melhoradas;
- k) Participar na educação das comunidades sobre as formas de uso sustentável e gestão dos recursos naturais, incluindo a prevenção de queimadas não controladas, caça, corte de madeiras, lenha e carvão para fins comerciais sem autorização;
- l) Desenvolver medidas educativas preventivas de casamentos prematuros;
- m) Sensibilizar as populações para se integrarem em parcelamentos de terrenos para a produção agrícola;
- n) Mobilizar as comunidades para a utilização de tração animal como meio de transporte, assim como a construção e utilização de canoas pela população residente na costa ou em lugares próximos dos rios;
- o) Mobilizar e organizar as comunidades para participarem nas ações de prevenção de epidemias tais como cólera, meningite, diarreias, malária, doenças contagiosas, nomeadamente DTS, SIDA e tuberculose, e ainda nas campanhas de vacinação e saneamento do meio ambiente;
- p) Mobilizar as populações para o recenseamento anual;
- q) Mobilizar e organizar as populações para o pagamento dos impostos;
- r) Mobilizar e organizar as comunidades para a construção de mercados e feiras agropecuárias;
- s) Mobilizar os pais ou encarregados de educação para mandar os seus filhos à escola;
- t) Promover jogos e outras atividades recreativas de caráter formativo e educativo das crianças;
- u) Incentivar o desenvolvimento do desporto recreativo escolar.

São deveres em especial dos chefes tradicionais e secretários de bairro ou aldeias (artigo 107º):

- a) Transmitir às comunidades as orientações das autoridades administrativas sobre lavouras e outras formas de reparação dos terrenos para a agricultura, sementeiras, sachas, colheitas e outras operações necessárias para aumentar os rendimentos das culturas;
- b) Mobilizar as comunidades para as ações de apoio à extensão rural, visando a melhoria dos métodos de produção, o fomento agrícola e pecuário e a introdução de variedades de sementes e espécies de alta produtividade e resistência à seca e às doenças;
- c) Instruir as populações sobre o uso da tração animal na produção agrícola e afins;

- d) Colaborar na investigação sobre a história, cultura e tradições das comunidades locais, incluindo a culinária, música, canto e dança e datas históricas e nas festas tradicionais;
- e) Educar as comunidades a participar condignamente nas cerimônias de celebração das datas históricas e as festas tradicionais;
- f) Assegurar a preservação e desenvolvimento dos valores culturais das comunidades;
- g) Informar as comunidades sobre a previsão de ocorrência de calamidades naturais, formas de prevenção e reparação de prejuízos e comunicar às autoridades administrativas do Estado sobre os efeitos provocados por essas calamidades;
- h) Informar as autoridades administrativas sobre a existência de epidemias, secas, cheias e pragas;
- i) Ajudar a identificar situações de falta de emprego e promover as formas de autoemprego, individual ou associativo;
- j) Apoiar as iniciativas locais de formação profissional e promoção de iniciativas de criação de emprego;
- k) Educar os cidadãos a promover o registro dos seus casamentos tradicionais, nascimentos e óbitos;
- l) Mobilizar a população para realizar atividades de limpeza e saneamento do meio e educá-la sobre as melhores formas de preservação do ambiente;
- m) Orientar as comunidades para a criação de animais de pequena espécie, visando a melhoria da sua dieta alimentar e rendimento.

O artigo 108º do referido decreto também estabelece os direitos das autoridades comunitárias em geral:

- a) Ser reconhecidas e respeitadas como representantes das respectivas comunidades locais;
- b) Participar nos conselhos locais;
- c) Participar nas cerimônias oficiais organizadas localmente pelas autoridades administrativas do Estado.

Fica estabelecido que as autoridades comunitárias devem ser consultadas nas questões fundamentais que afetam a vida e o bem-estar da população. O caráter consultivo não é dado de forma obrigatória, sendo uma prerrogativa do Chefe do Posto Administrativo promover e organizar a participação das comunidades na solução dos problemas locais, devendo essas reuniões acontecer sempre que se julgar necessário para dar informações, promover a educação cívica e recolher sugestões sobre a administração (artigo 57º).

Percebe-se forte semelhança entre as funções designadas para os Chefes de Localidade e as atribuídas às autoridades comunitárias, sendo funções concorrentes como as que versam sobre saúde preventiva, habitação, legislação ambiental, agricultura, segurança alimentar e segurança pública. Vejamos as competências dos Chefes de Localidade conforme o artigo 62º do Decreto n° 11/2005:

- a) Promover a assistência a crianças, velhos e doentes desamparados;
- b) Promover a higiene e o saneamento do meio;
- c) Promover e garantir o ordenamento das casas e aperfeiçoamento da sua construção;
- d) Promover a educação das populações sobre o controle das queimadas;
- e) Promover a gestão sustentável dos recursos naturais;
- f) Encorajar a produção alimentar e rendimento;
- g) Mobilizar a comunidade local para aumentar as áreas de cultivo;
- h) Promover feiras e mercados de produtos agropecuários e de artesanato;
- i) Promover jogos e outras atividades recreativas de caráter formativo e educativo;
- j) Zelar pela manutenção da ordem pública e combate à criminalidade;
- k) Promover a manutenção da paz e harmonia social;
- l) Mobilizar e organizar a participação da comunidade local na resolução dos problemas sociais da respectiva localidade;
- m) Promover ações de desenvolvimento econômico, social e cultural da localidade, de acordo com o Plano Econômico e Social do Governo.

Isso confirma a atribuição de um papel administrativo complementar às autoridades comunitárias, num processo de transferência de funções do Estado para a sociedade. Ao mesmo tempo, é notória a semelhança entre as atribuições das autoridades comunitárias e os deveres atribuídos as autoridades tradicionais pela administração colonial. É o que vemos a partir da Reforma Administrativa Ultramarina de 1933, nos artigos 91º a 117º que instituíam os deveres dos regedores indígenas, dos chefes de grupos de povoações indígenas e dos chefes de povoação indígena (In: LOURENÇO, 2009, p. 336-344). Especificamente em relação às autoridades tradicionais, incluídas dentre as autoridades comunitárias pelos decretos 15/2000 e 11/2005, afirmamos o problema da perpetuação da administração indireta como uma condição particular dentro desse processo de transferência ou compartilhamento de funções do Estado com a sociedade, uma vez que a atuação das autoridades tradicionais envolve o problema do pluralismo jurídico e o da legitimidade tradicional das suas deliberações.

A atuação “administrativa” e mesmo jurídica⁹ das autoridades tradicionais não se enquadra num modelo de atuação de ONGs ou organizações da sociedade civil de interesse público. Também não atuam como movimento social ou sindical, o que cria um forte desafio para pensarmos numa atuação democrática das autoridades tradicionais tendo em mente o “[...] objetivo da partilha efetiva do poder entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos” (DAGNINO, 2004, p. 206). A legislação moçambicana (decretos 15/2000 e 11/2005) não faz uma distinção entre os deveres das lideranças comunitárias e das autoridades

tradicionais na sua parceria com os órgãos locais do Estado. Sua atuação no campo das políticas públicas (saúde, educação e infraestrutura) pode assemelhar-se a atuação dos demais líderes comunitários (ONGs, instituições filantrópicas, secretários de bairro, etc.). No entanto, sua atuação jurídica soma-se a um conjunto de práticas de ordenação social assentes numa legitimidade que faz dessa uma instituição da sociedade diferente das demais. Não se trata de uma instituição voltada para a representação de interesses públicos, embora atue nesse âmbito. A partilha do poder do Estado moçambicano com as autoridades tradicionais, que assumem funções administrativas e jurídicas sob outra base de legitimidade, não se dá nessa chave de leitura da sociedade civil participativa e propositiva, desejada tanto pelo projeto neoliberal e seu paradigma da governação descentralizada, quanto por uma tradição política de esquerda. As autoridades tradicionais assumem posições sociais paradoxais: não são funcionários públicos, mas atuam em funções próximas, assim como não são organizações privadas de interesse público, mas atuam na consecução de direitos sociais.

Ao participarem nas IPCCs, as autoridades tradicionais assumem um papel representativo de suas comunidades, dentro do processo de criação de espaços de participação e consulta popular como parte das reformas de descentralização política e administrativa, que desconcentram as deliberações sobre a gerência e planificação do desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, os decretos 15/2000 e 11/2005 inserem as autoridades tradicionais num processo de desregulamentação de funções “próprias” do Estado que visa compartilhar tais atribuições com a sociedade (ONGs, líderes comunitários). Esse processo acaba por reabilitar a administração indireta, podendo reduzir-se a uma instrumentalização política, na qual o Estado procuraria tirar das autoridades tradicionais “[...] o controle político sobre as populações, pondo a serviço do Estado o controle administrativo que elas podem proporcionar” (SANTOS, 2003, vol.1, p. 84), ou seja, o Estado pode apenas valer-se do controle social proporcionado pelas autoridades tradicionais mediante uma base de legitimidade tradicional/cultural de ordenação social, as cooptando politicamente. O uso de símbolos da república, fardamento e recebimento de subsídios, conforme o artigo 5º do decreto 15/2000, retira das autoridades comunitárias sua autonomia como representantes de segmentos da sociedade moçambicana e as transformam em agentes do Estado. Acreditamos que essa relação se estabeleça sobretudo com as autoridades tradicionais em detrimento das demais autoridades comunitárias ou organizações da sociedade civil de interesse

público. Com isso, perpetua-se a lógica da administração indireta, na qual o Estado colonial também reconhecia os chefes tradicionais de forma semelhante.

A atuação das autoridades tradicionais como agentes reconhecidos pelo Estado se abre a um processo de cooptação partidária uma vez que, segundo Salvador Cadete Forquilha, a realidade moçambicana é a de uma apropriação privada do Estado pelo partido no poder. Os recursos públicos são postos ao serviço da agenda partidária: “[...] a implantação da burocracia administrativa, escolas, postos de saúde, em zonas onde o Estado esteve ausente durante a guerra civil tem-se traduzido na implantação das estruturas partidárias da FRELIMO nessas mesmas zonas” (FORQUILHA, 2010b, p. 26). Por outro lado, as autoridades tradicionais podem ser vistas como agentes interessados, capazes de “[...] instrumentalizar o apoio do Estado para consolidar o seu próprio controle político sobre as comunidades” (SANTOS, 2003, vol.1, p. 84). Em todo caso, acreditamos que a atuação das autoridades tradicionais em funções típicas do serviço público (saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente) as insere em uma dinâmica de democratização da sociedade, entendida como a construção de espaços de participação ou exercício do poder de voto (BOBBIO, 2015, p. 93).

A reabilitação da administração indireta como debilidade institucional do Estado: o paradigma (neo) patrimonial.

A partir de uma concepção de Estado weberiana, a incorporação das autoridades tradicionais junto aos órgãos administrativos locais do Estado expõe, sobretudo, um problema de legitimidade. O poder de mobilização e deliberação das autoridades tradicionais nas comunidades, sobretudo em áreas rurais, apoia-se genericamente numa base de legitimidade tradicional e, portanto, em conflito com a legitimidade esperada de um agente público a ser baseada em critérios de especialização e impessoalidade. Baseada em textos jurídicos, a administração burocrática deve ser impessoal e formal, estando intrinsecamente ligada ao processo de institucionalização, com funções bem definidas por regras objetivas (FORQUILHA, 2010b, p. 22). Segundo Aslak Orre (2009, p. 5), existe um problema na autoridade que o governo confere aos chefes tradicionais quando promovem sua incorporação na administração local, uma vez que mobiliza o conflito das bases clássicas de legitimidade da administração estatal (racional-legal) com a herança institucional da administração indireta, cuja base de legitimidade seria tradicional. Assim, as autoridades tradicionais se convertem em um mecanismo de

controle social tendo por base uma dupla legitimidade: a dada pelo Estado e outra de ordem tradicional/cultural.

Numa perspectiva weberiana, que privilegia a “lógica” do Estado, as práticas “administrativas” e jurídicas das autoridades tradicionais ao se deixarem conduzir por valores outros sobre a normatividade da sociedade, ameaçam a pretensão de domínio do Estado ou o seu ideal de ampla vigência em defesa da racionalização das regras de convivência e das relações sociais dentro de uma associação política. De acordo com Max Weber, a ordem jurídica é a própria base de legitimidade da dominação exercida pelo Estado em sua forma não patrimonial. A efetiva existência da ordem jurídica depende de sua capacidade de controle sobre a ação social dos cidadãos a ela submetidos, estando sempre em conflito latente com outras fontes de orientação da ação social, seja o direito consuetudinário, o direito oriundo de comunidades domésticas, clãs e outras associações. A supressão dessas formas a favor da modernização do Estado seria o meio de prevalecer o poder na forma da dominação estatal, assim como a unidade jurídica na forma do direito estatal. As autoridades tradicionais, ao apoiarem sua legitimidade de poder e/ou dominação na tradição de costumes e crenças, atuam em desacordo com o controle pretendido pelo Estado, contrariando o princípio da legitimidade legal e racional da ordem jurídica a ser mantida pelo Estado. Portanto, o conteúdo da dominação apresenta-se comprometido tanto nas ações das autoridades tradicionais, quanto nas ações dos indivíduos que a elas se submetem. A atuação das autoridades tradicionais, baseada em critérios tradicionais, contrariaria a característica do Estado moderno na sua forma típica ideal que é constituir-se “[...] de uma ordem administrativa e jurídica que pode ser modificada por meio de estatutos, pela qual se orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo” (WEBER, 1999, vol.1, p. 35).

O hibridismo institucional, como uma herança da administração colonial bifurcada¹⁰ alimenta discussões sobre a baixa institucionalização do Estado moçambicano ao autorizar a atuação de agentes informais na prestação de serviços públicos. O aparato burocrático ao depender da ação “informal” das autoridades tradicionais permeia-se de relações potencialmente clientelares, abrindo-se a cooptação partidária ou pessoal na relação entre os agentes do Estado e as autoridades tradicionais, ferindo os critérios de formação do quadro administrativo de modo impessoal. As autoridades tradicionais trariam para o âmbito de atuação do Estado (administrativo e jurídico) relações de obediência vinculadas pessoalmente a um “senhor” em virtude de

devoção aos hábitos e costumes ou por relações pessoais de fidelidade, comprometendo a impessoalidade pretendida pela burocracia. Se os agentes do Estado se manifestam de maneira pessoal, sem objetivos e funções claras, a legitimidade do Estado como guardião da ordem jurídica e do seu controle sobre a condução das ações, torna-se precária. Diferente dos mecanismos de formação do quadro administrativo burocrático da dominação legal (com nomeação regulada, ascensão regulada, formação profissional, salário fixo), todas as outras formas de recrutamento são previstas por Weber como pertencentes à dominação tradicional: por meio de pessoal tradicionalmente vinculado ao senhor; membros do clã; escravos; funcionários domésticos; clientes; colonos; libertados; relações pessoais de confiança; vassalagem (WEBER, 1999, vol.1, p. 148 – 149).

Para Fernando Florêncio (2010), o processo de incorporação das autoridades tradicionais pela administração do Estado, em nível local, tem conduzido à elaboração de um sistema misto de governo, onde as autoridades tradicionais seguem desempenhando funções administrativas semelhantes às exercidas no período colonial na lógica do *indirect rule*, agindo tanto como representantes comunitárias como também agentes do Estado. Costumam, ainda, manter a prerrogativa de zelar pela manutenção da ordem social, onde se manifesta o problema do pluralismo jurídico (FLORENCIO, 2010, p. 169). O direito consuetudinário tende a integrar-se no sistema legal, manifestando-se em temas como acusação de feitiçaria, adultério, agressões físicas e conflitos em torno do uso da terra.

Segundo Elísio Macamo (2002, p.2), a sociologia africana está dominada pelo paradigma neo-patrimonial, uma derivação das definições primárias de patrimonialismo, o que torna importante o retorno à sociologia weberiana, uma vez que suas considerações estão frequentemente presentes nas análises sobre os fenômenos políticos na África. O paradigma (neo)patrimonialista está presente nas análises dos autores aqui citados e que estudam os processos de incorporação das autoridades tradicionais na administração local de países africanos, como Aslak Orre, Salvador Cadete Forquilha, Vitor Lourenço e Fernando Florêncio. Aslak Orre mostra-se incomodado pela ameaça das autoridades tradicionais às bases de legitimidade da autoridade legal-racional do Estado. Vitor Lourenço e Fernando Florêncio evidenciam a realidade de um sistema misto de governo cujas bases de legitimidade advém de matrizes político-culturais distintas. Salvador Cadete Forquilha denuncia o aspecto da baixa institucionalização do

Estado moçambicano a favor dos critérios de fortalecimento da administração burocrática conforme prescritos por Max Weber.

Uma concepção moderna e weberiana do conceito de autoridade concede às autoridades tradicionais um estatuto pré-moderno e estabelece uma dicotomia entre modernidade e tradição (MENESES et al., 2003, vol.2, p. 342). No entanto, torna-se complicado atribuir ao Estado colonial um estatuto pré-moderno e compatível a dominação patrimonial, conforme as bases de legitimidade postas por Weber. As autoridades tradicionais pertencem ao universo colonial, não correspondendo integralmente aos sistemas políticos pré-coloniais em África, que poderiam ser classificados como patrimoniais. O hibridismo institucional, resultado da administração indireta que se apoiou na distinção jurídica dos “cidadãos” ou comandados, coloca evidentemente problemas para se pensar a legitimidade do Estado colonial africano dentro do modelo weberiano. O Estado colonial em África não é propriamente um Estado cuja legitimidade encontra-se na garantia da ordem jurídica através de uma administração burocrática, cujas regras são claras e objetivamente dadas aos seus subordinados. Também não é um Estado patrimonialmente administrado, com base de legitimidade apoiada na tradição e defesa da ordem social por ela estabelecida. De um lado, temos uma administração capaz de legitimar a defesa da ordem jurídica perante os colonos e assimilados, por outro, uma administração que se valia da defesa de uma ordem jurídica própria aos indígenas. Podemos considerar que essa dominação exercida sobre os “indígenas”, “nativos”, não assimilados, sustentava-se a partir de critérios da “dominação patrimonial” ao subordinar parte da população às autoridades tradicionais. Ao assumir poderes jurídicos, administrativos e executivos, as autoridades tradicionais assumem uma característica do “Senhor” patrimonialista. No entanto, parece que essas múltiplas atribuições correspondem menos a uma sobrevivência da estrutura política pré-colonial e mais a uma construção forjada pelo sistema colonial¹², embora assente na convicção de que a administração indireta se valia de uma lógica de poder tradicional autóctone. O empreendimento colonial caracteriza-se, portanto, numa dominação apoiada numa administração burocrática e racional, ao mesmo tempo em que se vale de uma administração tradicional ou patrimonial para as áreas rurais. Ao mesmo tempo, os aspectos de formação do quadro administrativo colonial, apoiado na administração indireta, contamina os possíveis aspectos de racionalidade burocrática dessa mesma administração. Assim suas bases de legitimidade são esdrúxulas (nem tradicional, nem legal).

As áreas coloniais fazem parte de um projeto político moderno e ocidental e, portanto, não podem assumir um estatuto pré-moderno, nem uma dinâmica alheia a cultura ocidental eurocêntrica. A teleologia histórica que reconstrói a trajetória de racionalização burocrática em diferentes setores, sobretudo na economia e na política, como processo universal de “organização racional, burocrática, especializada e baseada na divisão do trabalho, de todas as associações de dominação humanas” (WEBER, 1999, vol.2, p. 517 - 540), argumenta a favor da eficácia de dominação da administração burocrática, de modo a superar as formas patrimoniais. As formas de burocracia e administração patrimoniais, sem contar as sociedades sem Estado na África pré-colonial, assumem um estatuto de pré-modernidade, que envolve frequentemente uma percepção de tempo linear. Parece haver na sociologia weberiana a conclusão de que o Estado moderno, assim como o capitalismo moderno, ao serem resultados de um processo histórico marcado pela crescente racionalização, são também o produto de uma eficácia, socialmente testada, de dominação. Como desdobramento reflexivo da racionalidade de dominação exposta por Weber, podemos considerar que a eficiência burocrática do sistema colonial teria servido para administrar extensas áreas territoriais, permitindo o domínio colonial. Passa a configurar-se a exportação do sistema político ocidental para terras africanas, um Estado compreendido como sendo mais eficiente, em termos de dominação, que os modelos autóctones pré-coloniais. O aparelho burocrático colonial (político, militar e econômico) se impôs por uma eficácia de dominação e emprestou-se à ideologia política da colonização. A racionalidade de dominação também teria se manifestado no nascimento do patrimonialismo que, segundo Weber, está associado ao fator político de ampliação dos territórios dominados, criando uma distinção entre súditos, militares e civis; e ao fator econômico referente à racionalização crescente da economia (1999, vol. 2, p. 245). Em decorrência dessa expansão territorial, a progressiva divisão de funções e a racionalização do funcionalismo patrimonial assumiu traços burocráticos. O mesmo teria ocorrido no nascimento do Estado moderno. Consideramos que a sociologia weberiana concebe a superação de formas patrimoniais por formas modernas de dominação estatal como movimento irremediável de racionalização.

Do mesmo modo que o chamado progresso em direção ao capitalismo, desde a Idade Média, é o critério unívoco da modernização da economia, o progresso em direção ao funcionamento burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão de trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, é o critério igualmente unívoco da

modernização do Estado, tanto do monárquico quanto do democrático (WEBER, 1999, vol.2, p. 529).

Seria essa uma barreira entre modernidade (ou modernização) e tradição imposta pela experiência colonial, na medida em que um olhar ocidental insere nos processos de dominação uma racionalidade entendida como progresso. Trata-se de uma racionalidade que opera na lógica da dominação, subjugando saberes, práticas e agentes. As autoridades tradicionais são tradicionais, portanto, por sua legitimidade compatível a formas pré-modernas de dominação.

Acreditamos que é o entendimento da sociedade como sendo marcada por conflitos de interesses, tendo a ação social o aspecto de dominação em sua caracterização, o que conduz a abordagem de Weber sobre o crescimento da racionalização como meio eficaz para a dominação política ou para a expansão econômica. Segundo ele, a “luta” e a “concorrência” caracterizam as relações entre os indivíduos, estando em questão apenas as “condições de luta” ou a maneira pelas quais se orientará o comportamento das pessoas na luta. Está em questão a “seleção das relações sociais”, sendo um processo eterno em que o “patrimônio genético” e a “educação” competem para o sucesso de uns em detrimento de outros. Uma ordem pacifista apenas regula os “meios, os objetos e a direção da luta”, promovendo uma seleção das relações sociais que, no entanto, não elimina a concorrência em si (WEBER, 1999, vol. 1, p. 24).

O pluralismo jurídico e a atuação “administrativa” das autoridades tradicionais podem ser pensados a partir do conceito da *ecologia das trans-escalas* (SANTOS, 2010, p. 112), que aponta os limites da experiência de globalização e dos universalismos de certos processos sociais. Esse conceito atenta-nos para as condições locais a partir dos impactos da globalização hegemônica e para além desses impactos, àquilo em que nessas realidades locais escapa às condições hegemônicas. O Estado moderno como um *localismo globalizado* (eurocêntrico), uma forma de organização política “local” que se tornou hegemônica, se manifesta em África como um *globalismo localizado*. Em sua localização, a partir de uma experiência colonial e pós-colonial, temos um conjunto de heranças institucionais e de práticas. Portanto, o que se manifesta como patrimonial ou neo-patrimonial pode encobrir uma diversidade de modos de pensar a vida social, sustentando práticas políticas em desacordo com a racionalidade hegemônica pretendida pelo Estado. Elísio Macamo nos sugere que compreendamos que as relações clientelares não se fundam apenas em considerações egoístas e criminosas, mas por noções de

direito e obrigações, em deliberações sobre os valores que devem nortear a base normativa, sendo também “espaços políticos em miniatura” (MACAMO, 2002, p. 20). Appiah acredita existir limites do conceito de racionalização weberiana para a compreensão da dinâmica social e suas solidariedades étnicas, religiosas, raciais, de classe que alimentam a vida política em África (APPIAH, 1997, p. 204-206). Para ele, emerge a necessidade de um Estado facilitador da dinâmica social em suas variadas associações que assumem prerrogativas do Estado no cuidado do interesse público (APPIAH, 1997, p. 237-239).

Considerações Finais

Diante dos fatos apresentados, são necessárias pesquisas que acompanhem as relações entre os conselhos e as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado de modo a perceber se as autoridades comunitárias possuem alguma capacidade de intervenção real nos rumos das políticas públicas ou se apenas são sobrecarregadas com uma série de tarefas reconhecidas pelos Decretos 15/2000 e 11/2005. Mediante a tantos “deveres”, a contrapartida restringe-se ao reconhecimento social, reforçado pelo Estado, e a uma remuneração que não é muito clara, conforme vimos no artigo 5º do Decreto nº 15/2000, que menciona apenas o pagamento de um subsídio restrito às atividades de cobrança de impostos.

O reconhecimento dos deveres das autoridades tradicionais mostra-se controverso pela semelhança com a administração indireta e os deveres atribuídos aos “chefes tradicionais” no período colonial. Haveria uma continuação da mobilização de força de trabalho não remunerado para obras públicas, embora o caráter dessa mobilização e a função pública dessas obras provavelmente não se assemelhem às condições e aos interesses expostos pela sociedade colonial. Se cabe às autoridades tradicionais a mobilização de mão de obra, qual o papel do Estado através dos seus agentes locais, na fiscalização e cumprimento dessa medida? Sob quais condições essa mobilização de mão de obra se opera? O regime de prestação de contas dos deveres das autoridades comunitárias, dentre elas as autoridades tradicionais, precisa ser melhor acompanhado de modo a entendermos o dito papel “administrativo” das autoridades tradicionais na temerária reabilitação da administração indireta. A legislação nos revela o papel ambíguo das autoridades tradicionais, como representantes comunitários e agentes do Estado, mas apenas o cotidiano pode revelar-nos como a sociedade entende os deveres

atribuídos a essas autoridades, se os entende como abusivos ou se são vistos com bons olhos.

A realidade de pluralismo jurídico e a atuação “administrativa” das autoridades tradicionais pode ser entendida como uma realidade “local” que escapa às diretrizes hegemônicas, mas que com ela está em diálogo. Sabemos que a opção pela incorporação das autoridades tradicionais na administração das localidades manterá a realidade de mecanismos informais de funcionamento das instituições do Estado em nível local ou aprofundará o processo de desregulamentação de áreas sociais que passam a ser assumidas pela sociedade. Ao coadunar processos formais e informais de funcionamento, damos reconhecimento a deliberações em um espaço local de relações de poder que ameaçam a unidade burocrática e jurídica do Estado-nação ou sua pretensão de domínio.

A administração indireta do regime colonial em Moçambique, apoiada na divisão administrativa diferenciada entre as áreas urbanas (Conselhos Municipais) e rurais (Circunscrições), teria reforçado os espaços rurais como o lugar da tradição dos povos nativos, configurando a lógica da distinção étnica baseada na ideia de “população indígena”. A intermediação dada pelos chefes tradicionais entre as comunidades rurais e a administração colonial reforçava a bifurcação administrativa e jurídica do Estado, tendo por base o trato diferenciado entre colonos e nativos, seja por respeito a suas tradições, seja por discriminação racial e cultural entre civilizados e indígenas. Hoje, a legitimidade reivindicada pelas diferentes autoridades tradicionais, em seus diferentes modos de exercer influência sobre uma determinada comunidade, nos impõe a questão do lugar social desse reconhecimento. Embora passe pela eleição popular e se dê de forma espontânea, apoia-se atualmente num discurso de valorização da gestão sociocultural das autoridades tradicionais a ser formalizada pelo Estado. Os aspectos de identidade em torno das funções jurídicas e administrativas desempenhadas pelas autoridades tradicionais reivindicam o respeito e a preservação de tradições culturais, criando bases discursivas de legitimidade para sua “incorporação” junto a administração local do Estado. A perpetuação da “chefatura administrativa”, no contexto de descentralização política e administrativa, justifica-se como experiência social dos povos nativos, convertendo essa realidade numa espécie de “desobediência política” alimentada por uma “desobediência epistêmica” (MIGNOLO, 2008, p. 287). A atual realidade em que “[...] lógicas informais de funcionamento das instituições do Estado em nível local [...]” coabitam com procedimentos de institucionalização racional - legal

(FORQUILHA, 2010b, p. 24), poderá perpetuar-se como alternativa mais viável ao Estado moçambicano?

O desejo de consolidação da estrutura administrativa burocrática é o desejo de consolidação das instituições do Estado ou de sua ampla vigência num dado território nacional. Podemos considerar que a consolidação dos mecanismos de dominação é, antes de tudo, uma preocupação com os meios de dominar em si, uma preocupação com o poder. Sendo assim, toda a discussão sobre a fragilidade do Estado em África é antes uma discussão sobre a consolidação do poder, da dominação e da disciplina nos Estados africanos. Cabe perguntarmo-nos porque nos interessa a consolidação do Estado, sabendo que o controle dessa poderosa máquina, cujo aperfeiçoamento se coloca em discussão, pode entregar-se a diferentes concepções ideológicas (WEBER, 1999, vol.2, p. 223)? Por isso, compreendemos que é fonte de legitimidade desse poder não apenas a racionalidade e justiça da ordem burocrática e jurídica, mas os atores que reivindicam a necessidade de um Estado forte e capaz de promover transformações sociais e econômicas por intermédio da máquina pública.

Referência Bibliográfica

APPIAH, Kwame Anthony. *Na casa de meu pai: a África na filosofia da cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução. 13^o ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CAMPOS, Luciana Martins. *As autoridades tradicionais nos processos de governação descentralizada em Moçambique*. 2017. Dissertação (mestrado). Centro de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal de Pernambuco.

CARVALHO, Clara. A Revitalização do Poder Tradicional e os Regulados Manjaco da Guiné-Bissau. *Soronda: revista de estudos guineenses*, GW, n.7, p.7-43, 2003. Disponível em: casacomum.org/cc/visualizador?pasta=09709.007#13. Acesso em: 15 abr. 2015.

CUMBE, Raúl Afonso. *Modelo de implementação de cadastros territoriais multifinalitários urbanos em Moçambique*. 173f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, 2016.

DAGNINO, Evelina. Confluência Perversa, Deslocamentos de Sentido, Crise Discursiva. *CLACSO*, 2004. Disponível em: biblioteca.clacso.edu.ar. Acesso: 31 dez. 2016.

FLORENCIO, Fernando. No Reino da Toupeira: autoridades tradicionais do M'balundu e o Estado Angolano. In: FLORENCIO, Fernando. *Vozes do Universo Rural: reescrevendo o Estado em África*. Lisboa: GERPRESS, 2010, p. 79 – 175.

_____. *Autoridades Tradicionais e Estado Moçambicano: o caso do distrito do Búzi. Caderno de Estudos Africanos*, Lisboa, p. 89-115, 2004. Disponível em: cea.revues.org/1051. Acesso: 24 out. 2014.

FORQUILHA, Salvador Cadete. Remendo Novo em Pano Velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique. In: BRITO, Luís de (org.) *et al. Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008

_____. O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local. *Caderno de Estudos Africanos*, Lisboa, p. 89-114, 2008. Disponível em: <http://cea.revues.org>. Acesso em: 28 out. 2011.

_____. *Governação Distrital no Contexto das Reformas de Descentralização Administrativa em Moçambique: lógicas, dinâmicas e desafios*. Grupo de Investigação Cidadania e Governação do IESE, Maputo, 2010a. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_2.GovDist.pdf. Acesso em: 02 mar. 2016

_____. Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-Patrimonial: um olhar a partir dos conselhos locais e OIIL em Moçambique. In: Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique – comunicações apresentadas na *II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos*, Maputo, 2010b. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/pobreza/IESE_Pobrez_a_1.RefDesc.pdf. Acesso em: 02 mar. 2016

FORTES, M.; EVANS-PRITCHARD, E.E. *Sistemas Políticos Africanos*. Tradução. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Iberoamericana, p. 11-90, 2010.

LOURENÇO, Vitor Alexandre. *Moçambique: memórias sociais de ontem, dilemas políticos de hoje*. Lisboa: GERPRESS, 2009.

MACAMO, Elísio. A Transição Política em Moçambique. *Centro de Estudos Africanos*, 2002. Disponível em: repositorio.iscte-iul.pt. Acesso em: 20 abr. 2015.

MANDANI, Mahmood. Thinking through Africa's Impasse. In: *Citizen and Subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. New Jersey: Princeton University Press, 1996, p.3-35.

MENESES, Maria Paula G. O “Indígena” Africano e o Colono “Europeu”: a construção da diferença por processos legais. *e-cadernos-ces*, Coimbra, p.67-93, 2010. Disponível: <http://eces.revues.org>. Acesso: 10 maio 2015.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência Epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. *Cadernos de Letras da UFF – Dossiê Literatura, língua e identidade*, n° 34, 2008, p. 287 – 324. Disponível: www.uff.br/cadernosdeletras. Acesso em: 22 abr. 2016.

ORRE, Aslak. Fantoches e Cavalos de Tróia? Instrumentalização das autoridades tradicionais em Angola e Moçambique. *Caderno de Estudos Africanos*, Lisboa, 2009, p. 159-178. Disponível em: <http://cea.revues.org/191>. Acesso: 18 out. 2014.

RANGER, Terence. A Invenção da Tradição na África Colonial. In: HOBBSAWM, E.; RANGER, T. *A Invenção Das Tradições*. Tradução. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, p. 269-332.

ROCHA, José Antônio Oliveira; ZAVALE, Gonçalves Jonas Bernardo. O Desenvolvimento do Poder Local em África: o caso dos municípios em Moçambique. *Caderno de Estudos Africanos*, Lisboa, 2015, p. 105-133. Disponível em: <http://cea.revues.org/1879>. Acesso: 02 mar.2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O Estado Heterogêneo e o Pluralismo Jurídico. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos (org.). *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Edições Afrontamento, 2003. v. 1, p. 47 – 87.

TRINDADE, João Carlos. Rupturas e Continuidades nos Processos Políticos e Jurídicos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos (org.). *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Edições Afrontamento, 2003. v. 1, p.97 – 125.

MENESES et al. As Autoridades Tradicionais no Contexto do Pluralismo Jurídico. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos (org.). *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Edições Afrontamento, 2003. v.2, p. 341 – 417.

SCHÜTZER, Herbert. Os Instrumentos Estatais e a Geopolítica das Linhagens na África Subsaariana: poder legal versus poder tradicional – caso da Guiné-Conakry. *Conexão Política*, v. 1, n. 1, 2012, p. 115-141. Disponível em: www.casadasafricas.org.br. Acesso em: 15 dez. 20

WEBER, Max. Fundamentos Metodológicos. In: *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 1, p. 4 – 35.

WEBER, Max. Os Tipos de Dominação. In: *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 1, p.139 – 198.

WEBER, Max. Sociologia da Dominação. In: *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 2, p. 188 – 580.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 4/92, de 6 de mai. de 1992. Criação dos Tribunais Comunitários, Boletim da República, nº19, mai. de 1992: Disponível em: http://www.stj.pt/ficheiros/fpstjptlp/mocambique_tribunaiscomunitarios.pdf. Acesso: 12 set. 2015.

_____. Lei n. 9/96, de 22 de nov. 1996. Emenda constitucional referente a questão do poder local. Disponível: <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/02/Lei-9-96.pdf>. Acesso: 12 set. 2015.

_____. Lei n. 2/97, de 28 de mai. de 1997. Lei de Base das Autarquias. Disponível: <http://www.ilhademocambique.co.mz/editais>. Acesso: 12 set. 2015.

_____. Decreto n. 15/2000, de 20 de jun. de 2000. Estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias, Boletim da República, jun.2000.Disponível:http://www.caicc.org.mz/images/stories/documentos/decreto_15_2_000.pdf. Acesso: 12 set. 2015.

_____. Decreto n. 11/2005, de 10 de jun. de 2005.Regulamento da lei dos órgãos locais do Estado, Boletim da República, jun. 2005. Disponível: <http://www.ilhademocambique.co.mz/editais>. Acesso: 12 set. 2015.

_____. Lei n. 8/2003: Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado. Disponível: https://www.caicc.org.mz/images/stories/documentos/Lei_8_2003.pdf. Acesso: 12 set. 2015.

Notas

¹ sobre a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades tradicionais em Moçambique: FLORENCIO, 2004; FORQUILHA, 2008a; LOURENÇO, 2009a; Guiné: SCHUTZER, 2012; Angola: ORRE, 2009; FLORENCIO, 2010; Guiné-Bissau: CARVALHO, 2003.

O termo *indirect rule* ou administração indireta, referia-se originalmente ao sistema de governo colonial usado por ingleses e francesas na África e Ásia, caracterizado pelo uso de estruturas de poder local pré-

existentes. Fernando Florêncio (2004; 2010) emprega o termo *indirect rule* ou *neo-indirect rule* para a realidade das colônias portuguesas em África que, claramente, também adotaram formas de administração apoiadas em estruturas de poder local. Segundo Mahmood Mamdani, a Grã-Bretanha foi a primeira a empenhar-se na possibilidade de uma autoridade apoiada na cultura nativa. Os poderes coloniais teriam privilegiado as tradições dos estados de conquista do século XIX ao estarem orientados por uma noção monárquica, autoritária e patriarcal do costume, o que refletia com mais precisão as práticas do próprio regime colonial. Nesse sentido, foi uma construção ideológica dentro de um contexto institucional que enviou o “costume” a favor das autoridades tradicionais designadas pelo Estado (MAMDANI, 1996, p. 21 -22). Segundo Terence Ranger, o governo indireto na África precisou apoiar-se na adoção da “unidade tribal”. E os nativos criaram tribos destinadas a funcionar dentro do contexto colonial. As mudanças nos padrões autóctones de limites territoriais, posse da terra, comércio e comunicação “exigiram” das autoridades coloniais o restabelecimento da ordem por meio da definição e imposição da tradição (RANGER, 2015, p. 312-313). O papel de intermediários, desempenhado pelas autoridades tradicionais, também pode ser confirmado para a África Ocidental em: CARVALHO, 2003.

² Para Terence Ranger, o legado da cultura africana tradicional mostra-se ambíguo, produto de uma tradição reificada por administradores, missionários, tradicionalistas progressistas, anciões e antropólogos coloniais. Acabou por ocorrer um processo de “reificação colonial do costume rural”, substituindo a dinâmica pré-colonial por sociedades microcósmicas locais. A tradição codificada no período colonial tornou-se mais rígida, estando associada aos interesses vigentes na época de sua elaboração (RANGER, 2015, p.318-326).

³ para mais informações sobre o pluralismo jurídico em Moçambique ver: SANTOS, 2003; CAMPOS, 2017, p. 72-86;

⁴Conforme o regulamento do Decreto n°15/2000 de 20 de junho, os Órgãos Locais do Estado são definidos como os “órgãos representativos do Estado responsáveis pela realização de tarefas e programas econômicos, sociais e culturais de interesse nacional, na respectiva área de jurisdição, sob supervisão do governo da província” (In: LOURENÇO, 2009a, p. 347 – 353).

⁵Para mais informações a respeito do processo de descentralização política e desconcentração administrativa, sobre a organização territorial e administrativa de Moçambique e a construção das Instituições de Participação e Consulta Comunitária ver: ROCHA; ZAVALE, 2015; FORQUILHA, 2008a,2008b, 2010b; CAMPOS, 2017, p. 55-66.

⁶ Conforme a Lei de Base das Autarquias (2/97), em seu artigo segundo, as autarquias correspondem aos municípios e as povoações. Os municípios abrangem o território das vilas e cidades. Essas cidades são classificadas pelo Ministério da Administração Estatal (MAE) que as dividem conforme os níveis de desenvolvimento econômico, social e densidade populacional. Atualmente, existem 53 autarquias em Moçambique, sendo 23 cidades e 30 vilas (CUMBE, 2016, p. 67 - 69). São órgãos das autarquias locais uma Assembleia, com seus membros eleitos por sufrágio universal, direto, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia; e um órgão executivo composto por um presidente eleito também por sufrágio universal (artigo 16°). Portanto, são órgãos do município a Assembleia Municipal, o Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal (artigo 32°). A Assembleia Municipal varia de 13 a 39 membros (de acordo com a população do município). O Conselho Municipal é o órgão executivo composto pelo Presidente do Conselho Municipal e por vereadores por ele escolhidos (artigo 49°). Já as povoações possuem, como órgão representativo, a Assembleia da Povoação, composta por membros eleitos para um mandato de cinco anos (artigos 66°, 67°e 69°). O órgão executivo das povoações é o Conselho da Povoação, constituído pelo Presidente do Conselho e por vereadores por ele escolhidos e nomeados (artigo 81°).

⁷A organização territorial de Moçambique divide o país a partir de províncias, seguidas descententemente por distritos, postos administrativos, localidades e povoações. Os poderes executivos (principal cargo) de cada área correspondem a governador, administrador distrital, chefe do posto administrativo e chefe de localidade. Nas povoações, considera-se a atuação das autoridades comunitárias, sendo áreas subordinadas administrativamente às localidades. O Governador da Província é nomeado pelo Presidente da República. O Administrador Distrital e o Chefe do Posto Administrativo é nomeado pelo Ministro que superintende na administração local do Estado, por proposta do Governador Provincial. Já o Chefe de Localidade é nomeado pelo Governador Provincial (lei 8/2003). Nas autarquias locais, onde ocorrem eleições para os líderes do executivo e legislativo, existe uma Assembleia, com seus membros eleitos por sufrágio universal, direto, igual, secreto, pessoal e periódico e um órgão executivo composto por um presidente eleito também por sufrágio universal (lei 2/1997, artigo 16°).

⁸ Conforme o regulamento do Decreto n°15/2000, entende-se por chefes tradicionais, que aqui chamamos autoridades tradicionais, “as pessoas que assumem e exercem a chefia de acordo com as regras tradicionais da respectiva comunidade” (In: LOURENÇO, 2009a, p. 347 - 353).

⁹ Sobre o funcionamento dos regulados ou dos tribunais das autoridades tradicionais ver: SANTOS, vol.2, 2003, p. 341 – 417.

¹⁰ É importante frisar que os critérios de burocratização e especialização de funções de modo racional e legal é um tipo ideal construído a partir de “características gerais” que se configuravam historicamente em torno dos Estados ocidentais centrais. A tipificação desse novo Estado moderno que surgia não pretendeu ser a manifestação histórica dos Estados modernos ocidentais, refletidos plenamente em aspectos categorizados sociologicamente. É a partir de sua tipificação que consideramos a racionalidade do Estado como base de sua legitimidade, assim como as práticas dela desviante, ao longo desse trabalho.

¹¹ Tomamos emprestado o termo cunhado por Mahmood Mandani (1996), *Estado bifurcado*, para expressar a política distinta de colonização entre as áreas urbanas e rurais em África.

¹² Segundo Fortes e Evans-Pritchard, é possível agrupar os sistemas políticos africanos pré-coloniais em duas categorias tendo em consideração suas estruturas políticas. Embora sejam sociedades totalmente distintas em termos culturais, pelo método comparativo foi possível a esses autores pontuar elementos semelhantes quanto as estruturas políticas que estão por trás dos conteúdos culturais, descortinando a lógica dos processos sociais. O primeiro grupo de sistemas políticos (A), seria composto por sociedades onde existe autoridade centralizada, máquina administrativa e instituições judiciais. Nesse primeiro grupo as divisões por riqueza, privilegio e status corresponderia à divisão do poder e a autoridade. Num segundo grupo (B), estariam reunidas as sociedades sem autoridade centralizada, máquina administrativa e instituições judiciais, ou sem governo. Nelas não existe divisões claras de classe-categorias, status ou riqueza. Considerando o Estado a partir da presença de instituições de governo, o segundo grupo abrigaria as sociedades sem Estado e o primeiro grupo as sociedades com Estado primitivo. A partir da tipificação dos sistemas políticos africanos, feita por Fortes e Evans-Pritchard, incluindo outros dados aqui não expostos, percebemos que a caracterização dos sistemas políticos pertencentes ao grupo A se enquadra na definição weberiana de Estados patrimonialistas. Já os sistemas políticos do grupo B, escapam a esse enquadramento uma vez que não possuem um aparelho administrativo, sendo sociedades sem Estado.

Artigo recebido em 18 de agosto de 2017.

Aceito em 27 de novembro de 2017.