



UNIVERSIDADE  
FEDERAL  
DE PERNAMBUCO



**Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**Luciana Martins Campos**

**As Autoridades Tradicionais nos Processos de Governança  
Descentralizada em Moçambique.**

Recife, 2017

**Luciana Martins Campos**

**As Autoridades Tradicionais nos Processos de Governação  
Descentralizada em Moçambique.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, sob orientação do professor Dr. Remo Mutzenberg para obtenção do título de mestre em sociologia.

Recife, 2017

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

C198a Campos, Luciana Martins.  
As autoridades tradicionais nos processos de governação descentralizada em Moçambique / Luciana Martins Campos. – 2017.  
125 f.: il.; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Remo Mutzenberg.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2017.  
Inclui Referências.

1. Sociologia. 2. Democracia – Moçambique. 3. Descentralização da administração pública – Moçambique. 4. Autoridades tradicionais. I. Mutzenberg, Remo (Orientador). II. Título.

301 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-071)

**Luciana Martins Campos**

**As Autoridades Tradicionais nos Processos de Governação  
Descentralizada em Moçambique.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, sob orientação do professor Dr. Remo Mutzenberg para obtenção do título de mestre em sociologia.

Aprovada em: 16/03/2017

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. Remo Mutzenberg (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Paulo Henrique Novaes Martins de Albuquerque (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Marcos Costa Lima (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

## **Agradecimentos**

Primeiramente, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco por ter confiado na minha proposta de pesquisa, ainda tão incipiente no momento do processo seletivo. Por isso, agradeço a todos os professores que lecionaram as disciplinas obrigatórias do mestrado pelo muito que ajudaram na definição e conclusão dessa pesquisa, assim como ao professor Dr. Remo Mutzenberg por sua orientação e liberdade concedida a mim para que a pesquisa assumisse minhas aspirações. Agradeço a minha irmã, Patrícia Martins Campos e a Jacir Damásio dos Santos pela amizade, apesar da distância. Também, a Lana dos Santos pelo acolhimento em sua casa. Reverência a Recife pelo prazer de ter aqui residido, tendo a oportunidade de conhecer mais de perto sua riqueza cultural e belezas naturais, realizando assim um sonho de juventude. Dedico essa empreitada a minha mãe, Eliana Martins dos Santos, pelo apoio financeiro, afetivo e espiritual dispensados a mim.

## Resumo

A partir da década de 1990 iniciou-se, em vários países da África Subsaariana, um movimento de liberalização e descentralização política com a adoção de regimes democráticos. Associado a esse processo se têm em curso reformas administrativas e legislativas que visam incorporar as autoridades comunitárias e tradicionais à administração pública local a partir do reconhecimento de sua importância social e representativa para certas comunidades rurais, onde a presença do Estado se faz menor ou de modo deficitário. No entanto, esse lugar de importância social e cultural das autoridades tradicionais, em específico, só existe enquanto herança do Estado bifurcado colonial, conduzindo à elaboração de um sistema misto de governo na atualidade, onde as autoridades tradicionais seguem desempenhando funções “administrativas” semelhantes às exercidas no período colonial na lógica do *indirect rule*. As relações das autoridades tradicionais com o Estado em termos de administração local expõe uma situação de hibridismo institucional em decorrência do desafio de penetração do Estado enquanto administração pública e burocrática que, portanto, coabita com lógicas informais de funcionamento da administração e da realidade jurídica.

**Palavras-chave:** Autoridades tradicionais. Democracia. Hibridismo institucional.

## **Abstract**

From the decade of 1990, it has started in many countries of sub-Saharan Africa a liberalization and political decentralization movement with the adoption of democratic regimes. Associated to this process, there are ongoing administrative and legislative reforms that aim to incorporate communitarian and traditional authorities to the local public administration from the acknowledgement of its social and representative importance in certain rural communities, where the presence of the State is less or in deficit. However, this place of social and cultural importance of traditional authorities, in particular, only exists as heritage of the bifurcated colonial state, leading to the formulation of a mixed government system nowadays, which traditional authorities proceed performing "administrative" functions similar to those performed during the colonial period and following the logic of the indirect rule. The relationship between traditional authorities and the state in terms of local administration exposes a situation of institutional hybridity due to the state penetration challenge, as public and bureaucratic administration, therefore, cohabit, informal logic of functioning administration and legal reality.

**Keywords:** Traditional authorities. Democracy. Institutional hybridity.

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>8</b>
<b>Sobre Moçambique</b> .....	<b>12</b>
<b>Capítulo 1 – As Autoridades Tradicionais nos Processos de Governação Descentralizada em Moçambique.</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 A Ameaça de Reabilitação da Administração Indireta.</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2 A Reabilitação da Administração Indireta como Ameaça à Institucionalização do Estado: o paradigma (neo)patrimonial.</b> .....	<b>26</b>
<b>Capítulo 2 - O que é Tradicional na Autoridade Tradicional?</b> .....	<b>36</b>
<b>2.1 As fronteiras da Tradição e da Modernidade Impostas pela Experiência Colonial.</b> .	<b>37</b>
<b>Capítulo 3. Bricolage Burocrática e as Justiças Multiculturais e Pluriétnicas: uma herança do Estado Bifurcado.</b> .....	<b>55</b>
<b>3.1 Estrutura Administrativa Local e as Autoridades Tradicionais.</b> .....	<b>55</b>
<b>3.1.1 Decreto n° 15/2000.</b> .....	<b>66</b>
<b>3.1.2 Decreto n° 11/2005 (regulamenta a Lei n° 8/2003).</b> .....	<b>67</b>
<b>3.2 O Direito Oficial e o Direito Consuetudinário.</b> .....	<b>72</b>
<b>3.2.1 A Lei de Terras n° 19/97.</b> .....	<b>72</b>
<b>3.2.2 Os Tribunais Comunitários.</b> .....	<b>73</b>
<b>3.2.3 Tribunais dos Régulos.</b> .....	<b>76</b>
<b>Capítulo 4 – Bricolage Burocrática como Arranjo Institucional Alternativo: tentativas de não desperdício da experiência.</b> .....	<b>87</b>
<b>4.1 Possibilidades Compreensivas e Propositivas na Agregação de Novas Experiências como Justiça Epistêmica.</b> .....	<b>87</b>
<b>4.2 A Proposta de Estado Experimental.</b> .....	<b>98</b>
<b>Considerações finais</b> .....	<b>110</b>
<b>Referências.</b> .....	<b>117</b>

## Introdução

A pesquisa realizada se propôs a analisar as interpretações sobre a atuação “administrativa” das autoridades tradicionais a partir de levantamento bibliográfico que agrega pesquisadores que trataram desse tema para a realidade de países africanos e, em particular, de Moçambique. 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*<sup>1</sup>] 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 estar sendo reabilitada a partir do reconhecimento do auxílio administrativo<sup>2</sup> das autoridades tradicionais pelos decretos 15/2000 e 11/2005<sup>3</sup> do Governo de Moçambique. 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 formar um quadro administrativo e jurídico moderno, ao mesmo tempo em que eram vistas como colaboradoras do regime colonial.

Nosso objetivo geral foi analisar as interpretações que se consolidam entre os pesquisadores a respeito das relações entre as autoridades tradicionais e o Estado, tendo em vista o atual contexto de descentralização política e administrativa, o paradigma da governação descentralizada e democrática e a fragilidade material e de recursos humanos da máquina pública no oferecimento de serviços. Consideramos que o auxílio administrativa das autoridades tradicionais junto aos órgãos locais da administração estatal vem sendo analisado, por diferentes pesquisadores, tendo por substrato os conceitos da sociologia weberiana, o que conduz a consolidação das noções de (neo)patrimonialismo para a abordagem sociológica da realidade moçambicana e, em certa medida, do conjunto de países subsaarianos que foram submetidos ao processo colonial. As relações das autoridades tradicionais com o Estado em África, em geral, são vistas como uma ameaça à consolidação da administração pública, sob

---

<sup>1</sup>O termo *indirect rule* 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. Alguns autores, como veremos, empregam o termo para a realidade das colônias portuguesas em África que, claramente, também adotaram formas de administração apoiadas em estruturas de poder local.

<sup>2</sup>A ideia de “auxílio administrativo” é uma interpretação sugerida pela autora da dissertação a partir da avaliação dos deveres que são atribuídos às autoridades tradicionais.

<sup>3</sup>A noção de Estado bifurcado remete à Mandani (1996) no sentido de que o poder urbano falava a linguagem da sociedade civil e dos direitos civis, enquanto o poder rural falava a linguagem da comunidade e da cultura.

aspectos de racionalização, impessoalidade, especialização e clareza das regras e funções. Por isso, retomamos os princípios definidores dessas noções a partir da sociologia de Max Weber de modo a explicitar o que há de “tradicional” nas autoridades tradicionais a partir do emprego desses conceitos “científicos”. Como contraponto, procuramos, por uma sugestão descolonial, pensar nas possibilidades de reconhecimento das autoridades tradicionais, tendo em vista a possível contribuição de práticas sociais apoiadas, em tese, numa desobediência epistêmica. Buscando uma reflexão teórica que possa contribuir para a compreensão dessa realidade moçambicana e sua relação com os desafios para a construção de uma democracia participativa, encaminhamos nosso objeto reflexivo por dentro da sociologia das ausências e das emergências de Boaventura de Sousa Santos. O resultado é uma reflexão sincera que contrapõe racionalidades distintas para se pensar a relação do Estado com a sociedade moçambicana.

A avaliação da incorporação administrativa das autoridades tradicionais, no âmbito da proposta de descentralização política e administrativa, encontra-se entre os desafios da consolidação do Estado democrático e as possíveis vantagens e desvantagens desse processo de incorporação mediante a aceitação da experiência popular na construção de espaços políticos locais. Para a resolução do (s) objetivo (s) dessa pesquisa utilizamos de fontes bibliográficas, compreendendo tratar-se de uma pesquisa exploratória sobre um campo novo de abordagens, tanto empíricas quanto teóricas, onde a pesquisa bibliográfica, enquanto recurso metodológico de construção de dados e enquanto recurso de revisão bibliográfica, mostra-se pertinente. O texto, que segue, apresenta a postulação de hipóteses e caminhos interpretativos a se desenvolverem em futuras pesquisas de campo.

Apoiada em técnicas de leitura, a pesquisa bibliográfica foi a opção metodológica utilizada para fazermos tanto uma revisão bibliográfica quanto o levantamento dos conceitos que julgamos mais apropriados ao debate, além de construir dados históricos, estatísticos ou qualitativos de diferentes vertentes. Conforme exposto no primeiro parágrafo, nosso objeto de pesquisa configura-se num objeto/problema interpretativo que alinhava dados do mundo social e conceitos sociológicos para construir o panorama de uma realidade social que ainda se apresenta sem as devidas observações microssociológicas. A seleção e cruzamento de dados, valendo-se de diferentes experiências de pesquisa, de modo transdisciplinar, caracteriza a escolha metodológica dessa pesquisa que objetivou construir perspectivas

analíticas tendo por base a situação legislativa vigente quanto ao auxílio administrativo<sup>4</sup> das autoridades tradicionais. A aproximação com a realidade moçambicana se deu através de informações variadas e dispersas em diferentes publicações (livros, periódicos, teses, dissertações, leis e decretos), operando-se a construção de dados a partir da perspectiva analítica e da proposição teórico-reflexiva desenvolvida como exercício de construção de mediações entre o saber acadêmico e a realidade. Enquanto pesquisa exploratória dedica-se a construir um conhecimento diversificado e introdutório. Valendo-se da leitura, como principal técnica para a coleta e seleção de dados, suas etapas se operacionalizam num desenho metodológico circular ou de aproximação sucessiva (MARTÍNEZ, 2004, *apud*, LIMA; MIOTO, 2007, p. 42). O mapeamento bibliográfico garantiu a apreensão dos elementos caracterizadores do objeto de estudo, ou seja, das problemáticas centrais em torno da relação que se estabelece entre o Estado e as autoridades tradicionais. O embate crítico com a literatura, a construção e desconstrução de hipóteses, a associação de ideias, a coleta de dados, conceitos e temas subjacentes à compressão do objeto aqui proposto, assim como a comparação de propósitos entre os objetivos dessa pesquisa e de outros trabalhos na área (LIMA; MIOTO, 2007, p.41), constituiu o esforço para garantir os objetivos de uma pesquisa exploratória. O levantamento das teorias mais utilizadas pela literatura especializada, controvérsias metodológicas e aspectos ainda não estudados sobre o tema ou em temas subjacentes (FLICK, 2009, p. 62), também fizeram parte desse esforço. Não se restringindo a uma revisão bibliográfica, a pesquisa aqui desenvolvida, ao propor um objeto analítico (análise explicativa de uma situação) de caráter interpretativo e propositivo, valeu-se de um esforço criativo na medida em que buscou soluções tendo em vista o confronto de perspectivas teóricas antagônicas.

A construção do objeto de estudo partiu do reconhecimento de sua “dimensão histórica” e da sua “consciência histórica”, onde os atores imersos na dinâmica social são também construtores de sentido assim como o pesquisador. Considerando, a “essência qualitativa” do objeto, entendemos que as teorizações e estudos sociais não dão conta da complexidade da realidade social (MINAYO, *apud* LIMA; MIOTO, 2007, p. 39). A compreensão dos papéis sociais atribuídos às autoridades tradicionais, na atualidade, demandou uma abordagem de dimensão histórica, interconectando os períodos pré-colonial, colonial e pós-independência para o entendimento da origem, vigência e herança institucional da administração indireta. O

---

<sup>4</sup>Os decretos 15/2000 e 11/2005 fazem referência a “deveres” das autoridades comunitárias ou a “articulação” do Estado com elas. A ideia de “auxílio administrativo” é uma interpretação sugerida pela autora da dissertação, mediante a avaliação dos deveres que lhe são atribuídos.

atual processo de parceria administrativa com as autoridades tradicionais, ou sua instrumentalização pelo Estado, só pode ser entendido a partir das relações entre os povos tradicionais 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.

No capítulo um apresentamos um conjunto de análises sobre o atual processo de reconhecimento das atribuições “administrativas” das autoridades tradicionais pelo Estado moçambicano, evidenciando o entendimento desse processo como reabilitação da administração indireta vigente no período colonial. Veremos que o hibridismo institucional, como uma herança da administração colonial bifurcada, alimenta discussões sobre a baixa institucionalização do Estado, seu poder e suas bases de legitimidade. O capítulo dois arremata essa primeira parte da pesquisa, fechando as conclusões sobre a predominância do paradigma (neo)patrimonial para caracterizar os estados africanos, assim como problematiza a construção da instituição das autoridades tradicionais durante a administração colonial e suas bases de legitimidade apoiadas na noção de distinção racial, étnica e cultural entre nativos africanos e colonos. O capítulo três se concentra na realidade legislativa de Moçambique referente ao reconhecimento do auxílio administrativo das autoridades tradicionais, assim como das ditas autoridades comunitárias, sobretudo nas localidades rurais. O auxílio administrativo das autoridades tradicionais mostra-se particular uma vez que atribuições jurídicas também estão em jogo, num diálogo circular que retroalimenta ambas as funções. Por fim, o capítulo quatro procura conduzir nosso problema de pesquisa dentro da sociologia das ausências e das emergências de Boaventura de Sousa Santos de modo a propormos uma outra perspectiva analítica e/ou interpretativa sobre o caso em questão, tendo em vista uma maior sensibilidade aos processos de adaptação das populações nativas à dominação colonial. Desse modo, procuramos ser propositivos, entendendo que a solução do impasse, aqui debatido, depende do modo como ele é avaliado por nossas ferramentas de conhecimento sobre o social.

Acreditamos que produzir ciências sociais em África ou sobre África no Brasil envolve o desafio de conhecer a especificidade dos processos de formação histórica das sociedades africanas e de reflexão epistemológica, para que os saberes produzidos possam converter-se em entendimento adequado de sua realidade e que, ao mesmo tempo, sejam capazes de

alimentar iniciativas de desenvolvimento social. Os desafios colocados ao Centro de Estudos Africanos em Maputo, quando da sua inauguração em 1976, mostram-se semelhantes aos desafios impostos para as ciências sociais hoje em Moçambique ou para os estudiosos desse país. O questionamento sobre as perspectivas teóricas e metodológicas por meio das quais se analisa a realidade africana permanece uma vez que se busque a contribuição científica para o aperfeiçoamento das políticas econômicas, administrativas e distributivas. Por uma emergência de reconstrução do país num momento pós-independência, a pesquisa urgentemente precisou aliar-se a um saber apoiado na experiência, com impactos sobre o nível conceitual das análises (GENTILI, 2012, p. 17 – 26). A descolonização das relações de poder na produção do conhecimento só vale a pena na medida em que transforme mentes e, conseqüentemente, práticas, tornando credível novas possibilidades num momento de crise dos paradigmas de desenvolvimento e administração das desigualdades. Esperamos que essa pesquisa se integre a essa inspiração, embora convicta das devidas distinções entre o saber e o uso político do saber.

## **Sobre Moçambique**

Moçambique é um país localizado no sudeste da África, fazendo fronteira ao norte com a República da Tanzânia, Malawi e Zâmbia a noroeste. A oeste com Zimbábue, Suazilândia e África do Sul a Oeste e sul. É banhado pelo Oceano Índico e possui uma extensão territorial de 799.380 km<sup>2</sup>, o que representa 9,39% da superfície total do Brasil. Sua população foi estimada em 25.041.922 de habitantes para o ano de 2015. A população moçambicana tende a se concentrar nas áreas costeiras, onde encontra-se os maiores centros urbanos, assim como na região sul do país devido aos melhores índices de desenvolvimento social e econômico nessa região (CUMBE, 2016, p. 63-69).

De 1880 a 1910 o continente africano teve que enfrentar a sua conquista e ocupação pelas potências imperialistas, período seguido pela instauração de um sistema colonial. Até 1880, poucas áreas estavam sob domínio direto de países europeus, com pequenas possessões nas costas litorâneas. Na África central, o domínio português restringia-se a algumas faixas costeiras de Moçambique e Angola. Se nesse momento cerca de 80% do território africano encontrava-se sob formas de governo autóctones, em 1914 a África inteira estaria sob controle colonial, com exceção da Etiópia e Libéria. Os domínios coloniais apresentaram uma extensão muito maior que as formas políticas preexistentes. O colonialismo promoveu uma

profunda transformação nas relações entre europeus e africanos estabelecidas nos últimos três séculos antecedentes (BOAHEN, 2010, p. 1 - 3). A partir de 1880, seguiu-se a um período de recursos diplomáticos e/ou militares por parte dos líderes políticos africanos para a defesa de suas terras e soberania perante os europeus (BOAHEN, 2010, p. 11 – 16). Num segundo momento, petições e delegações às autoridades metropolitanas, greves, boicotes, o uso da imprensa e os congressos que buscavam dar um caráter internacional aos movimentos nacionalistas e anticoloniais, foram as armas usadas contra o sistema colonial, sobretudo a partir do fim da Primeira Guerra Mundial. Frequentemente buscavam conseguir melhorias no interior da sociedade colonial de modo a construir uma igualdade de direitos entre africanos e colonos (BOAHEN, 2010, p.17). Em seu diálogo com o mundo no século XX, a África foi responsável, dentre outras contribuições, pela “redefinição ética do racismo no seio do sistema mundial”, num fervoroso combate promovido por dirigentes africanos antes e após as independências, aliados com afro-americanos. O colonialismo africano e asiático promoveu a revisão das regras internacionais de conduta, condenando o colonialismo até então legitimado pelo direito internacional eurocêntrico (MAZRUI, 2010, p. 24).

Moçambique tornou-se independente em 1975, num processo revolucionário de caráter nacionalista contra a dominação portuguesa sob o regime salazarista. Encabeçado pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), o processo de independência, no contexto da Guerra Fria, conduziu a uma aproximação de Moçambique com a extinta União Soviética (URSS). A influência do marxismo-leninismo se fazia presente entre os líderes revolucionários, como Samora Machel, que se tornou o primeiro presidente de Moçambique, Aquino de Bragança e Eduardo Mondlane. Argélia, China, Cuba e URSS apoiaram as lutas pela independência nacional e a posição anticolonialista dos países africanos, o que favoreceu ao alinhamento de Moçambique com o bloco socialista. Em fevereiro de 1977 a FRELIMO autodenominou-se marxista-leninista, passando de uma frente nacionalista para um partido de vanguarda revolucionário, que assume o marxismo-leninismo como referencial teórico compatível com as experiências dos povos oprimidos.

Ainda em 1977, Moçambique entrou num longo período de guerra civil que chegou ao fim somente em 1992 com o acordo de paz assinado entre a FRELIMO e a RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana). A RENAMO contestou o governo socialista da FRELIMO, recebendo os apoios da Rodésia, África do Sul e de alguns antigos colonos portugueses. A guerra civil trouxe sérias consequências a consolidação do processo de independência, retirando áreas extensas do território moçambicano da administração do

Estado que via suas possibilidades de promover o desenvolvimento econômico do país, assim como dos aparelhos públicos, simplesmente se esfacelar. A RENAMO ao controlar parte do país valeu-se dos serviços, sempre solicitados ao longo da história moçambicana, de “controle social” das autoridades tradicionais. Portanto, a RENAMO soube valer-se do ressentimento das autoridades tradicionais, substituídas pelos Grupos Dinamizadores na gestão da FRELIMO, para angariar apoios contra o regime socialista.

A partir dos anos de 1980 a ajuda econômica oferecida pela URSS, por meio dos acordos de comércio e cooperação, foi escasseando e em 1984 Moçambique se viu forçado a entrar como membro do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), tendo que renunciar ao marxismo-leninismo e aderir ao pluripartidarismo, formalizado na Constituição de 1990, tendo ocorrido as primeiras eleições diretas em 1994 (MALOA, 2011, p. 85 – 91).

# **Capítulo 1 – As Autoridades Tradicionais nos Processos de Governança Descentralizada em Moçambique.**

Entre o conjunto de autores que tivemos acesso e que pesquisam sobre as relações entre Estados africanos e autoridades tradicionais, consolida-se o entendimento de que essas relações vem reforçando uma realidade de hibridismo institucional, uma herança da administração colonial. Entende-se que ocorre em vários países africanos a reabilitação da administração indireta do período colonial, uma ameaça à institucionalização do Estado ao autorizar a atuação de agentes informais na prestação de serviços públicos. É o caso do atual processo de reconhecimento das atribuições “administrativas” das autoridades tradicionais pelo Estado moçambicano, expondo discussões sobre (neo)patrimonialismo, uma vez que o aparato burocrático ao depender da ação “informal” das autoridades tradicionais permeia-se de relações potencialmente clientelares. Ao mesmo tempo, a atuação do Estado se expõe a contradições quanto ao seu conteúdo e transparência, uma discussão sobre suas bases de legitimidade.

## **1.1 A Ameaça de Reabilitação da Administração Indireta.**

A partir da década de 1990 iniciou-se, em vários países da África Subsaariana, um movimento de liberalização e descentralização política com a adoção de regimes democráticos. Associado a esse processo, em alguns países (Angola, Guiné, Gana, Moçambique), se têm em curso reformas administrativas e legislativas que visam incorporar as autoridades tradicionais à administração pública local a partir do reconhecimento de sua importância social, cultural e representativa para certas comunidades rurais, onde a presença do Estado se faz menor ou de modo deficitário.

As reformas institucionais e administrativas visam aperfeiçoar a participação dos chefes tradicionais e das demais lideranças comunitárias na administração pública, reconhecendo o valor das comunidades locais para o desenvolvimento socioeconômico e cultural dos países. Para Aslak Orre (2009, p. 145-146), a reintrodução das autoridades tradicionais na governança local rural em Moçambique coincidiu com o discurso da descentralização e da desconcentração num contexto de enfraquecimento do Estado que passou a pedir emprestado a legitimidade e os serviços das autoridades tradicionais.

O olhar sobre as autoridades tradicionais nos estudos políticos é conduzido pelos desafios e possibilidades de construção de sociedades democráticas no continente africano, onde a experiência e o lugar social e cultural das autoridades tradicionais não tem conseguido ser silenciado pelo Estado, exigindo o diálogo que já se processa pelas políticas de integração. Ao mesmo tempo, esse processo de incorporação administrativa das autoridades tradicionais na administração pública nas localidades promove uma série de debates quanto a fragilidade do Estado moçambicano, ou de alguns estados da África Subsaariana, ao promover o que, para muitos, perpetuaria o “*indirect rule*” da administração colonial no Estado democrático atual.

Segundo Vitor Alexandre Lourenço (2010, p.28), a partir dos anos 1980, a problemática do papel das autoridades tradicionais, no domínio da política e do político em África e das suas relações com o Estado, volta a ter a importância que teve no final do período colonial. Nas décadas de 1960 e 1970, o Estado passou a ser o centro das atenções analíticas, o agente social promotor do desenvolvimento e da modernização nos processos de construção nacional. Nos finais dos anos 1980, as dinâmicas da sociedade civil ganham destaque, com pesquisas voltadas para o estudo das dinâmicas sociais locais ou para os modos populares de ação política. Várias disciplinas científicas voltam-se para o estudo das “sociedades tradicionais” sobre sua lógica de produção do político e de reprodução social e das suas dinâmicas relacionais com o Estado pós-colonial. Essas pesquisas enquadram-se num “modelo analítico que procura analisar as relações do Estado com a sociedade, em geral, e com a “tradicional”, em particular” (LOURENÇO, 2010, p. 28).

A presente pesquisa pretende desenvolver uma reflexão a partir das políticas de incorporação das autoridades tradicionais, em específico, na administração pública das localidades em Moçambique, de modo a melhor compreender as relações do Estado pós-colonial com a sociedade, admitindo que as autoridades tradicionais são centrais para a “(...) definição e entendimento das relações sociais estabelecidas no campo político em África” (LOURENÇO, 2007, p. 51). Essas relações sociais são fundamentais para se avaliar a natureza do Estado pós-colonial moçambicano, quanto aos desafios para a consolidação do regime democrático constitucional. Refiro-me à democracia constitucional e suas regras de convívio político e dissenso, onde a soberania reside na constituição, nas leis e nas instituições, definindo obrigações, direitos individuais e sociais, além de limites às formas públicas e privadas de poder. Ao mesmo tempo, também acreditamos que as relações já

estabelecidas ou ainda possíveis entre o Estado e as autoridades tradicionais são significativas para a construção de uma democracia social ou participativa.

Como nos sugere Aslak Orre (2009), a instrumentalização administrativa e partidária são os principais problemas envolvidos quanto à relação do Estado com as autoridades tradicionais em termos de democratização. Segundo Aslak Orre, existe um problema na autoridade que o governo confere aos chefes tradicionais quando promovem sua incorporação na administração local. Esse “problema” será o foco de nossa análise nesse capítulo, 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.

Afirmando que essas comunidades são portadoras de visões políticas autóctones e que compreendem o Estado moderno como uma imposição externa à sua geopolítica histórica (LOURENÇO, 2007, p.4), o problema se coloca quanto à perpetuação das autoridades tradicionais associadas à administração estatal e o quanto isso pode ferir as bases de legitimidade do Estado na medida em que o poder tradicional compete com o poder moderno mediante outras bases de legitimidade do seu próprio poder tradicional. Conclui-se, nessa perspectiva de análise, a incompatibilidade entre a legitimidade do Estado, e sua lógica burocrática e constitucional, e as lógicas do poder político tradicional que tenderia a trazer desvios ao fortalecimento do Estado ao alimentar práticas clientelares. Engendra-se um discurso temerário em relação ao *empoderamento* das autoridades tradicionais na medida em que o Estado se torna delas dependente para a implementação de políticas públicas.

Para alguns autores, como 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*. Não mais responsáveis pelo controle da mão-de-obra e do trabalho forçado, as autoridades tradicionais na contemporaneidade tendem ainda a manter algumas prerrogativas herdadas do *indirect rule*, como o auxílio na implantação de políticas públicas, quando agem 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.

Apesar dos desgastes sofridos pelas autoridades tradicionais, por conta do seu papel ambíguo durante o regime colonial, enquadradas como agentes da administração e, ao mesmo tempo, representantes comunitárias, e pela discriminação que sofreram pelo discurso oficial da FRELIMO, que associou as autoridades tradicionais ao obscurantismo e ao atraso político decorrente de uma herança colonial, seu papel social mostra-se ainda relevante enquanto fonte simbólica de variadas tradições, fundamentais ao pertencimento social. O processo histórico de criação das autoridades tradicionais no período colonial e sua sobrevivência no período pós-colonial até os dias de hoje mostra-nos sua importância, principalmente associada às comunidades rurais.

Entendemos que esse “poder tradicional”, resultado da adaptação das populações nativas ao regime colonial, possui um caráter de experiência política na medida em que advoga espaços autônomos de controle social, revelando as autoridades tradicionais como agentes políticos típicos da realidade social africana. As políticas de integração administrativa, ao reafirmarem a dependência do Estado em relação às autoridades tradicionais para a implantação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, ao reconhecerem a autonomia de seus espaços de “legislação comunitária”, estão a perpetuar a lógica do *indirect rule* diante de um Estado pouco presente nas áreas rurais, deficitário na prestação de serviços e no seu quadro de funcionários administrativos.

Segundo Salvador Cadete Forquilha, o conceito de Estado é amplamente baseado na sociologia weberiana, numa concepção teórica que concebe a sociedade como sendo marcada por conflitos de interesses e antagonismos. Weber concebia dois critérios fundamentais para a análise do Estado: administração burocrática e monopólio da violência física legítima (FORQUILHA, 2010b, p.22). 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. Nosso objetivo, primeiramente, é avaliar o papel desempenhado pelas autoridades tradicionais como agentes do Estado na implementação de políticas públicas, tendo em consideração, por sua importância teórica para o conceito de Estado, a sociologia weberiana, segundo a qual a

administração burocrática é o tipo-ideal para analisarmos a legitimidade da dominação ou do poder de um Estado.

Num país marcado politicamente pela hegemonia do partido FRELIMO desde a independência, a ameaça de instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais converte-se, frequentemente, em instrumentalização partidária.

Não são, no entanto, somente autoridades tradicionais cuja legitimidade lhes é conferida desde a tradição ou o costume. Elas gozam também de uma legitimidade que lhes é outorgada enquanto intermediários reconhecidos pelo Estado e, portanto, em termos weberianos, da autoridade *legal-racional* que a instrumentalização administrativa lhes confere (ORRE, 2009, p. 5).

Estariam em jogo duas lógicas legitimadoras procedentes de matrizes políticas estruturalmente diferentes. Segundo Vitor Alexandre Lourenço, para as áreas de jurisdição Ashanti, em Gana, a legitimidade dos *Paramount Chiefs* Ashanti<sup>5</sup>, provêm de uma “(...) matriz político-cultural em que os códigos do sagrado e os princípios do político constituem um todo coerente, indissolúvel e centrípeto” (LOURENÇO, 2010, p. 273). Em Gana, o Estado, embora assente num aparelho político moderno, sente a necessidade de integrar as autoridades tradicionais Ashanti nas estruturas político-administrativas locais. Em troca da colaboração jurídica e administrativa, os *Paramount Chiefs* procuram apoderar-se dos recursos econômicos, administrativos e jurídicos do Estado de modo a reforçar os seus padrões de dominação pessoal, baseado em redes familiares e clientelares (LOURENÇO, 2010, p. 272-273).

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). As principais características da administração burocrática são:

(...) funcionários que obedecem unicamente às obrigações objetivas das suas funções; a existência de uma hierarquia; competências da função solidamente estabelecida; predominância do princípio de nomeação dos funcionários segundo uma qualificação profissional; uma retribuição fixa em moeda; a existência de carreiras; a submissão dos funcionários a uma disciplina estrita e homogénea (WEBER, 1971, *apud*, FORQUILHA, 2010b, p. 22).

Para Forquilha, a “(...) presença de elementos da dominação legal-racional traduz-se numa forte institucionalização do Estado (...)” (FORQUILHA, 2010b, p. 23). Na prática o

---

<sup>5</sup>Designação do líder político que ocupa o topo na hierarquia de um governo, seja no poder central ou na administração local.

funcionamento do Estado seria sempre marcado pela dominação legal-racional e por outras práticas apoiadas em outros tipos de dominação. Em África, o fraco grau de institucionalização dos Estados promoveu uma série de correntes teóricas que se debruçam sobre os sinais de crise do funcionamento do Estado. Em meio a esses debates, o conceito de neo-patrimonialismo passou a ser empregado para caracterizar os mecanismos de funcionamento do Estado em África. Sistematizado por Eisenstadt na década de 1970 para designar os sistemas políticos dos países em desenvolvimento, o conceito tem suas origens na categoria de patrimonialismo de Weber (FORQUILHA, 2010b, p. 23). O neo-patrimonialismo, ou a baixa institucionalização dos estados africanos, caracteriza-se pelo

(...) hibridismo institucional; coexistência de elementos da dominação patrimonial e legal-racional; fraca previsibilidade das regras, normas que ditam o funcionamento do Estado; fraca separação entre o público e o privado (cristalizada no uso de recursos públicos para legitimação política); primazia de relações verticais em detrimento de relações horizontais (CAMMACK, et al, 2007, *apud*, FORQUILHA, 2010b, p. 24).

Segundo Forquilha, a fraca institucionalização do Estado em Moçambique foi agravada pela guerra civil que, em algumas áreas, chegou a destruir completamente a administração burocrática do Estado, retirando parte do território nacional da administração do Estado (FORQUILHA, 2010b, p. 24).

A incorporação das autoridades tradicionais, junto a administração local, não parece adequado na medida em que elas são vistas como “partidárias” ou agentes com seus próprios interesses de reprodução do seu poder de controle social. A questão emergente é de como controlar as possibilidades de aliança política ou de instrumentalização partidária das autoridades tradicionais? Nos Estados dirigidos por um partido dominante, é natural que o partido tenha outros interesses para além do fortalecimento ou construção do Estado (ORRE, 2009, p. 7). Para 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). A expansão do Estado segue ainda, segundo Forquilha, uma lógica de alianças locais clientelistas, o que tem promovido a ascensão da FRELIMO nas áreas de influência da RENAMO. Um exemplo sugestivo desse movimento é uma pesquisa desenvolvida por Salvador Cadete Forquilha no distrito de Gorongosa sobre o processo de execução do OIIL (Orçamento de Investimento de Iniciativa Local). A seleção dos projetos a serem financiados

pelo fundo dos 7 milhões (que será visto mais adiante) parece seguir uma lógica de favorecimento com base na filiação político-partidária (FORQUILHA, 2010b, p. 43).

Em Angola, por exemplo, Aslak Orre observou a instrumentalização partidária dos *sobas*<sup>6</sup> através de pressões para que se tornem membros da MPLA e cooperem para o enaltecimento do Estado. Os *sobas* passam mesmo a cooperar na intimidação de indivíduos que fazem oposição política, atuando também como informantes do Estado sobre atividades de oposição política. *Sobas* filiados a outros partidos, como a UNITA, são ignorados, assim como a sucessão têm desprezado os descendentes das linhagens notáveis em detrimento de *sobas* membros da MPLA. Os *sobas* que não colaboram podem sofrer várias retaliações, tais como ameaças, espancamentos, retirada de subsídios e privilégios, ou serem substituídos (ORRE, 2009, p. 14). 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.

A percepção de Aslak Orre (2009) é bastante negativa quanto à realidade de integração das autoridades tradicionais no sistema administrativo. Para ele, na maioria dos contextos africanos, as autoridades tradicionais são reduzidas a fantoches do Estado ou cavalos de Tróia que ameaçam o fortalecimento da lógica burocrática-administrativa. O Estado pretende apenas manter as autoridades tradicionais como instrumentos cooperativos. Em boa parte das zonas rurais em Moçambique não há eleições para os governantes locais. O partido no poder provincial, geralmente a FRELIMO, nomeia todos os outros cargos subordinados da administração local, tornando os cargos partidarizados pelo poder central.

A aceitação das chefaturas locais abre precedentes a um pluralismo jurídico que cria desafios para a construção de uma sociedade civil capaz de sustentar o estado-nação, além da fragmentação da legitimidade do poder (GUEDES, 2005; GUEDES; LOPES, 2007, *apud*, ORRE, 2009, p. 17). Compreendemos que o pluralismo jurídico é origem/consequência dos poderes administrativos das autoridades tradicionais. Seus poderes “administrativos” ao serem reconhecidos pelo Estado reforçam a legitimidade de seus poderes jurídicos e vice-versa. Quais seriam os limites territoriais da jurisdição das autoridades tradicionais? Quais os direitos reservados àqueles que não se submetem a essa autoridade no território em que vivem? As autoridades tradicionais são legítimos representantes das comunidades rurais?

---

<sup>6</sup>Denominação de autoridade regional tradicional em Angola

No entanto, seria essa a única perspectiva para avaliarmos a incorporação das autoridades tradicionais pela administração estatal local? As possibilidades que surgem a partir da realidade social específica de África e de Moçambique pode nos permitir enxergar o Estado conforme a sugestão de Appiah: um Estado facilitador das iniciativas dinâmicas das sociedades africanas em suas variadas associações (religiosas, étnicas, de mulheres, sindicatos) que assumem prerrogativas do Estado no cuidado do interesse público (APPIAH,1997, p. 237-239)? Favorável às iniciativas e associações da sociedade, incluindo as de solidariedade étnica, Appiah afirma ser fácil

(...) observar a inadequação do modelo do Estado nacional frente às complexas instituições de fidelidade mediante as quais a sociedade civil pode organizar-se. (...) para que o Estado venha algum dia a reverter a história recente e ampliar o papel que desempenha na vida de seus cidadãos, ele terá que aprender alguma coisa sobre a surpreendente persistência dessas afiliações “pré-modernas”, dessa trama cultural e política de relações pela qual nossa identidade é conferida (APPIAH,1997, p. 239).

A integração das autoridades tradicionais no sistema administrativo e constitucional, segundo Aslak Orre (2009), é um paradoxo com o qual o antropólogo alemão Trutz Von Trotha lutou por mais de uma década.

A chefia africana tem de ser transformada de uma instituição de chefia administrativa em uma instituição de justiça local, de debate público e de uma sociedade civil emergente baseada nas tradições das instituições e políticas africanas; Só assim a sociedade civil pode enfrentar os desafios do presente para alcançar uma forma de governo mais responsiva e responsável e encontrar uma saída para o impasse do despotismo pós-colonial (TROTHA, 1996, p.92)<sup>7</sup>.

Na perspectiva de Trotha, a chefia tradicional poderia ser transformada, pelo Estado, numa instituição da justiça local e do debate público, respeitando a cultura de uma sociedade civil emergente baseada nas tradições das organizações políticas e instituições africanas. No entanto, Aslak Orre considera que a solução de Trotha implicaria uma “engenharia social de cima muito complexa, ou visaria uma autotransformação voluntária que parece pouco provável na maior parte dos contextos africanos” (ORRE, 2009, p. 3).

---

<sup>7</sup>African chieftaincy has to be transformed from an institution of administrative chieftaincy into an institution of local justice, of public debate, and of an emerging civil society based on the traditions of African polities and institutions; only in this way can civil society confront the challenges of the present in order to achieve a more responsive and responsible form of government and to find a way out of the cul-de-sac of postcolonial despotism.

Para Trotha, a partir de suas experiências de pesquisa no Togo, a chefia tem demonstrado uma notável durabilidade durante os últimos cem anos, desafiando todas as tentativas de sua abolição. Por isso, lhe parece ser mais realista mudar a abordagem sobre a instituição. Em vez de tratar a chefia como incompatível com a "democratização", é mais apropriado perguntar se as chefias poderiam fazer parte de um desenvolvimento institucional. Este desenvolvimento seria construído sobre os pontos fortes da chefia tradicional, fazendo com que ela faça parte dos esforços mais gerais para uma ordem social, política e cultural mais justa e responsiva (TROTHA, 1996, p. 90). Parece-nos que Trotha defende a necessidade de uma sociedade mais atuante e responsável na gestão dos problemas sociais que enfrenta de modo a estender a esfera de responsabilidades para além do Estado. Nesse sentido, a instituição das autoridades tradicionais já seria um campo de atuação a ser aprimorado.

Pensando no pluralismo jurídico, uma vez que a função mais importante da chefia em toda a África é provavelmente a legal, por meio da qual se expressa as principais relações sociais e conceitos culturais básicos da ordem local (TROTHA, 1996, p. 84), Trotha defende um pluralismo jurídico a ser assumido pelo Estado. O princípio da autonomia local deve vigorar sobre a ideia de um sistema único e unificado de direito que pressupõe o tipo de integração societária que as políticas ocidentais começaram a realizar na segunda parte do século XIX (TROTHA, 1996, p. 93). O princípio da autonomia local implica deixar a solução dos problemas locais para os membros da ordem local. E por mais que o Estado monitore essas justiças locais, Trotha acredita que a atuação dos mecanismos de controle dos próprios sistemas locais, como os anciãos, clãs e linhagens concorrentes, os procedimentos para eleições de sucessores, as crenças religiosas, as formas comunitárias de relações sociais, devem funcionar na limitação do poder dos chefes (TROTHA, 1996, p.93). No entanto, o autor presume que seria inútil tentar reformar as chefias sem a reestruturação das instituições do Estado, sem um reordenamento do sistema político e administrativo nacional. O governo precisaria assumir uma forma mais responsável de governo, baseado num sistema de pesos e contrapesos (TROTHA, 1996, p. 91). A proposta de Trutz Von Trotha se apresenta numa realidade de desenvolvimento da chefatura pós-independência marcada pela sua integração à administração dos Estados, pela sua instrumentalização política e pela sua "tradicionalização folclorizada", aspectos destacados pelo próprio autor (TROTHA, 1996, p. 88). Ao mesmo tempo, Trotha também admite o problema da representatividade dos "chefes" em relação as comunidades, uma vez que a ideia de que o chefe representa "o seu povo" não se baseia num

conceito de representação no sentido ocidental do governo representacional, mas baseia-se numa ideia social e moral de representação (TROTTHA, 1996, p. 98). A chefia africana é para Trotha uma forma de “Dominação Intermediária”, que evidencia os limites do poder do Estado para organizar diretamente, isto é, burocraticamente, ordens sociais e culturais locais. Elas são um sinal da fraqueza do estado colonial e pós-colonial. Elas são uma indicação da falta de "poder organizacional" do Estado (TROTTHA, 1996, p. 82 – 83).

Na mesma perspectiva reformadora da instituição das autoridades tradicionais está a antropóloga Iraê Lundin. Tendo coordenado o projeto intitulado *Autoridade e Poder Tradicional*, desenvolvido entre os anos de 1991 a 1995, assumiu a liderança intelectual de alguns debates científicos e governamentais sobre o tema. Iraê Lundin argumenta que as autoridades tradicionais e as instituições políticas a elas relacionadas foram e ainda são importantes para a coesão social e identidade cultural, regulando as relações sociais entre as populações rurais com outras populações e com o meio ambiente (*apud*, LOURENÇO, 2009, p. 26). Além dessa pesquisa intitulada *Autoridade e Poder Tradicional*, patrocinada pelo Ministério da Administração Estatal (MAE) de Moçambique, outra importante pesquisa foi patrocinada pela Agência para o Desenvolvimento Internacional (ADI) dos EUA, junto ao MAE, com o objetivo político de instruir os funcionários locais do Estado sobre o papel político das autoridades tradicionais num programa de propostas formais para uma reforma legislativa e política. Nesse projeto intitulado *Desenvolvimento Democrático em Moçambique*, executado entre os anos de 1995 e 1997, a componente *Descentralização / Autoridade Tradicional (D/AT)* visava desenvolver um projeto de pesquisa interno intitulado *Autoridade Tradicional e Administração Local* de modo a integrar as autoridades tradicionais no processo de descentralização e democratização (LOURENÇO, 2009, p. 110). No entanto, os agentes locais do Estado mostraram receio acerca da viabilidade jurídica e política do restabelecimento social das autoridades tradicionais. O deputado Sergio Vieira da FRELIMO, em 1996, afirmou que a pesquisa desenvolvida por estrangeiros trazia uma demanda exótica, defendendo a posição de muitos membros do partido que consideram que as autoridades tradicionais não são remanescentes das instituições políticas preexistentes à colonização, tendo estas sido destruídas e substituídas por colaboradores do regime colonial. Em todo caso, o ministro da Administração Estatal, Alfredo Gamito, prometeu que o Presidente da República se pronunciaria a respeito do papel social da autoridade tradicional (LOURENÇO, 2009, p. 110-111). Nesse momento, o governo da FRELIMO retrocedeu no reconhecimento

das prerrogativas sociais, administrativas e / ou jurídicas da autoridade tradicional, que só viriam a se formalizar com o decreto nº15/2000.

Boaventura de Sousa Santos parece compartilhar de uma perspectiva semelhante à dos antropólogos Trotha e Lundin, em direção a uma reforma da instituição das autoridades tradicionais, sobretudo quanto a sua atuação jurídica. Referente a realidade de pluralismo jurídico em Moçambique, Santos acredita que a deliberação comunitária dos régulos deve ser respeitada com ampla autonomia, sendo reconhecido como um recurso político-administrativo tipicamente africano. A autoridade dos régulos em temas jurídicos ou de regulação social deve, no entanto, passar por um aperfeiçoamento contínuo, por via da educação, onde a diversidade de opiniões e de concepções no seio das comunidades, assim como a participação democrática, deverá ser promovida. O Estado deve assegurar a despartidarização das autoridades tradicionais e combater a influência partidária sobre a escolha dos régulos. A etinização do Estado e o controle político dos espaços deliberativos das autoridades tradicionais devem ser evitados (SANTOS, 2003, p. 590 – 592). Portanto, Santos parece defender a mesma perspectiva que o antropólogo Trutz Von Trotha que advogou a transformação da instituição de chefatura administrativa numa instituição de debate público e justiça local. A partir da sociologia das ausências e seu paradigma de justiça epistemológica e não desperdício da experiência, faremos um esforço reflexivo sobre as possibilidades de uma “terceira via” para as autoridades tradicionais no quarto capítulo, para além da sua abolição ou sua instrumentalização administrativa e/ou política.

A questão é saber se o Estado moçambicano é capaz de promover as reformas de descentralização política e administrativa e se nelas existe um lugar para as autoridades tradicionais e qual é esse lugar. A integração das autoridades tradicionais no âmbito da administração local, questão que nos interessa propriamente, enquadra-se no projeto de governação descentralizada e sua diretriz de participação popular na planificação dos planos distritais? As autoridades tradicionais, como recurso político-administrativo, são embriões em potencial para uma democracia participativa? Um possível potencial socialmente inovador das justiças costumeiras e do papel “administrativo” dos régulos emergirá a partir de uma “engenharia social de cima” ou por via de uma autotransformação voluntária das autoridades tradicionais? É preciso ou é possível, de fato, uma transformação do perfil de atuação das autoridades tradicionais? Por último, 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? A natureza do Estado moçambicano pós-colonial, assim como sua atual capacidade de conduzir democraticamente os processos de descentralização em curso depende da sua herança institucional, da sua história política e do nível econômico (FORQUILHA, 2010b, p. 22).

## **1.2 A Reabilitação da Administração Indireta como Ameaça à Institucionalização do Estado: o paradigma (neo)patrimonial.**

Vimos que o hibridismo institucional, característica da situação de incorporação das autoridades tradicionais junto à administração local do Estado moçambicano, é um sintoma de baixa institucionalização do Estado, o que promove a fraca previsibilidade das regras e normas que ditam o seu funcionamento (por via dos seus agentes públicos). A fraca previsibilidade das regras, para nosso problema em específico, reside na orientação tradicional ou cultural, em tese, das deliberações das autoridades tradicionais. O Estado ao reconhecê-las promove ou reforça sua capacidade de mobilização e deliberação (como no caso do direito consuetudinário), que tem por base uma legitimidade de origem tradicional e, portanto, em conflito com o que se espera de um agente da administração moderna. Toda essa discussão é pautada pela sociologia weberiana, segundo a qual as autoridades tradicionais ao serem integradas à administração burocrática, ferem os princípios de justificação ou legitimidade da dominação estatal conforme o regime de governo atualmente vigente.

Para Boaventura de Sousa Santos, 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 (SANTOS, 2003, p. 342). O lugar de importância da concepção weberiana de autoridade para a teoria do Estado, nos impõe um debate de legitimidade entre a autoridade do Estado e a autoridade das autoridades tradicionais.

A partir da sociologia weberiana, sabemos que a administração burocrática é um recurso de dominação que confere legitimidade ao poder exercido pela associação política moderna, ao mesmo tempo em que é a própria manifestação ou existência do Estado. 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)? O poder de dominação do Estado sob o paradigma democrático se faz legítimo de modo a impor e assegurar que tipo de ordem social?

Moçambique passou pela experiência socialista enfrentando a questão que aqui se impõe na atual experiência de consolidação do regime democrático. Ou seja, no momento de independência, Moçambique enfrentou o dilema de consolidação de um Estado capaz de promover a “modernização” do país. Para isso, optou pelo caminho da centralização política e administrativa, como o meio eficaz de estruturação de uma economia nacional planificada, para a formação do “Homem Novo” sob inspiração nacionalista e socialista, e para a adoção de novos padrões organizacionais ocidentais. A intervenção da FRELIMO nas áreas rurais exemplifica bem o desejo (ou necessidade) de poder, de modo a promover grandes transformações na ordem social e econômica a partir do Estado. Hoje, no paradigma da governação descentralizada, em termos políticos e administrativos, o entendimento sobre a consolidação da administração burocrática (institucionalização) do Estado é outro, tendo em vista as mudanças sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade. Segundo Max Weber, a eficácia da dominação do Estado, apoiada na administração burocrática e racionalizada, se empresta a diferentes fontes de poder que dela saibam tirar proveito. Portanto, compreendemos que é fonte de legitimidade desse poder não apenas a racionalidade e justiça da ordem burocrática e jurídica, mas também os atores que reivindicam a necessidade de um Estado forte capaz de promover transformações sociais e econômicas. A legitimidade é fonte de uma dominação segura porque ultrapassa os limites da obediência motivada por interesses pessoais. Logo, a legitimidade compactua os indivíduos em torno de uma ordem social que pretende vigência. No Estado moderno ocidental, a legitimidade repousa na ordem jurídica tida como justa, sendo o que permite a existência do poder ou da dominação. Por sua vez, a dominação somente se exerce mediante a administração burocrática, capaz de controlar o curso da ação social (WEBER, 1999, vol.1, p. 19 – 23).

Numa perspectiva weberiana, a existência e capacidade de dominação do Estado repousa no tipo do seu quadro administrativo que, por sua vez, é dependente das bases de

legitimação que permitem configurar os motivos de obediência dos dominados e dos próprios agentes administrativos. A conformidade da ação social à lei, garantida pelo poder político, é um recurso de legitimidade do Estado que tomou para si o monopólio de impor a observação dessa ordem sobre outras comunidades portadoras de poderes coativos. Sem uma consolidada base de legitimidade a obediência individual conduzida por interesses pessoais, por hábito, por motivos afetivos ou valorativos, não será capaz de garantir uma obediência segura. Para convencer sobre sua impessoalidade, a dominação precisa apoiar-se em estatutos, objetiva e legalmente estatuídos. O quadro administrativo precisa mostra-se alheio a relações de fidelidade pessoal, sendo destinado a uma finalidade impessoal e objetiva. A remuneração fixa, baseada na natureza das funções e no tempo de serviço, é um fator fundamental na garantia da rotina burocrática, que deriva sua eficácia puramente por sua superioridade técnica, facilitando o emprego da especialização das funções.

Os motivos de obediência ao determinarem o tipo de dominação, estabelecem uma relação direta entre legitimidade e poder. Sendo o poder a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social (WEBER, 1999, vol. 1, p. 33), o poder do Estado depende do controle previsível da conduta dos seus agentes e dos seus subordinados. A ausência desse controle pode ser um problema de falta de legitimidade. A legitimidade pretendida para sustentar uma dominação legal, baseada na crença na legitimidade da ordem jurídica, depende da construção e convencimento sobre a obediência a uma ordem impessoal. A legitimidade de uso da força, de modo a garantir a ordem jurídica, vem acompanhada de uma racionalização crescente das regras da própria ordem jurídica legítima.

Um Estado moderno existe em grande medida dessa maneira - como complexo de específicas ações conjuntas de pessoas -, porque determinadas pessoas orientam suas ações pela ideia de que este existe ou deve existir dessa forma, isto é, de que estão em vigor regulamentações com aquele caráter juridicamente orientado (WEBER, vol.1, 1999, p. 9).

Para Weber, o Estado enquanto “formação coletiva”, “associação de caráter político”, que determina (ou pretende determinar) o curso da ação social dos indivíduos, assume uma importância causal significativa sobre a ação social. A interpretação da ação deve levar em consideração as formações coletivas (Estado, cooperativas, fundações) que fazem parte do pensamento cotidiano, sendo parte de algo que existe e que pretende vigência (WEBER, vol. 1, 1999, p. 9). O controle sobre o “curso da ação social” destina-se aos membros da associação, sendo esse curso previsível da ação coletiva a própria definição e existência das instituições. Por isso, segundo Max Weber, o Estado só existe mediante a ação dos seus

agentes, sendo a previsibilidade da ação coletiva dos agentes da administração pública compreensível a eles próprios e aos outros dominados através das diretivas da associação. Enquanto perspectiva ideal, o curso da ação dos agentes públicos orienta-se pela ideia de que o Estado existe e deve existir de uma dada forma. A associação assume um caráter de realidade a partir da ação coletivamente orientada em seu curso e, ao mesmo tempo, enquanto ideal de existência sobre determinada forma já pré-definida. Se a ação coletiva não se conduz de uma certa forma, no nosso caso, burocraticamente e imparcialmente, a própria existência do Estado está ameaçada. Portanto, interessa ao Estado garantir sua dominação mediante o controle da ação burocratizada de seus agentes. Isso lhe permitiria uma perpetuação duradoura e eficaz, permitindo-lhe o controle sobre outras fontes de influência da ação dos seus agentes de modo a prevalecer o domínio das diretrizes legais e burocráticas. A orientação da ação social pela tradição ou pela convenção, pelo direito consuetudinário ou pelo direito sagrado, oriundo de comunidades domésticas, clãs e outras associações, competem com a efetiva existência da ordem jurídica, dependente de sua capacidade de conduzir a ação social dos indivíduos a ela submetidos. A ordem jurídica, como processo de racionalização das regras de convivência e das relações sociais dentro de uma associação política, é a própria base de legitimidade da dominação exercida pela associação política (Estado) em sua forma não patrimonial.

O clientelismo, independentemente de suas fontes de fidelidade, diminui esse controle do Estado (domínio), o que lhe enfraquece enquanto associação capaz de conduzir (de cima) a sociedade e a economia. Pretende-se, portanto, que a ação dos agentes públicos seja orientada de acordo com as diretivas do Estado (racional-legal), sendo sempre uma ameaça à capacidade de domínio do Estado a coexistência de outras lógicas de condução da ação. Portanto, numa perspectiva weberiana que privilegia a “lógica” do Estado, as relações clientelares praticadas por agentes públicos ou partidos políticos, ao se deixarem conduzir por valores outros sobre a normatividade da sociedade, ameaçam a pretensão de domínio do Estado. Se seus agentes se orientam sob outras bases normativas a respeito da sociedade, existe aí um processo de enfraquecimento do Estado, do seu ideal de ampla vigência em defesa da racionalização das regras de convivência e das relações sociais dentro de uma associação política. Segundo Weber, temos frequentemente a vigência de várias ordens em paralelo que orientam os indivíduos, mesmo sendo contraditórias entre si. No entanto, diante da violação constante de uma ordem, encontramos um quadro de vigência limitada (WEBER, 1999, vol. 1, p. 20). Sociologicamente, a existência real da dominação se dá na

medida em que efetivamente encontra obediência, independentemente das motivações individuais para o cumprimento do mandado (costume, sentimento de obrigação, vantagens pessoais, medo) (WEBER, 1999, vol.2, p. 191).

A característica peculiar de uma associação (no nosso caso política) é determinada pelo seu quadro administrativo, “(...) pelo círculo de pessoas que exercem a administração, pelos objetos administrados e pelo alcance que tem a dominação. As duas primeiras características, (...) dependem principalmente do caráter dos fundamentos de legitimidade da dominação” (WEBER, 1999, vol.1, p. 33). A *dominação* que exerce apoia-se na “probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo (...)”, dependente da *disciplina* que é “(...) a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas” (WEBER, 1999, vol.1, p. 33). O que caracteriza a associação política não é o uso da coação física para o cumprimento de ordens, mas a pretensão de que seu quadro administrativo e suas ordens domine todo um território geográfico. É para isso que dispõe de meios coercitivos (WEBER, 1999, vol.1, p. 34). A característica do Estado moderno 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, p. 35).

Parece haver na sociologia weberiana a conclusão de que o Estado moderno, assim como o capitalismo moderno, ao serem o resultado de um processo histórico marcado pela crescente racionalização, são também o produto de uma eficácia, socialmente testada, de dominação.

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).

Manifesta-se uma “seleção social” de instituições postas a prova pela eficácia ao longo da história. A disciplina e a burocracia, estando à disposição de qualquer poder que saiba criá-las, contribuí para o desenvolvimento da força militar e da economia, além da administração de massa. Capaz de criar um complexo social dificilmente destrutível, a burocracia é o principal meio de poder uma vez que conduz de maneira previsível (racionalmente ordenada) as relações associativas. O destino material (ou político) das massas depende do

funcionamento das organizações ordenadas de forma racional, numa engrenagem que se presta a trabalhar para qualquer interesse (WEBER, 1999, vol.2, p. 222 – 223). A “racionalização da satisfação das necessidades políticas e econômicas” seria um fenômeno universal, restringindo progressivamente a ação individualmente diferenciada (WEBER, 1999, vol. 2, p. 362). A busca por funcionários administrativos é demonstrada historicamente como um movimento “natural” de busca por eficácia e autonomia do poder do “príncipe”, seja no Japão, na China ou na Idade Média europeia, num conflito contínuo com poderes segmentários. Passando por italianos, ingleses, bizantinos, os Estados territoriais da era absolutista, pelos franceses até chegar nos alemães, ocorreu a progressiva “organização racional, burocrática, especializada e baseada na divisão do trabalho, de todas as associações de dominação humanas, desde a fábrica até o exército e o Estado” (WEBER, 1999, vol.2, p. 517 - 540). A “especialização” e o “treinamento racional” são os elementos de superioridade da burocracia moderna sobre as “burocracias patrimoniais”. Num “avanço irrefutável da burocracia”, as formas de organização política terão que lidar com o desafio de limitação da “prepotência” da “posição de poder do funcionalismo estatal”, além do desafio entorno do “poder pessoal” capaz de renovar a vida política e econômica, tarefa não desempenhada pela burocracia (WEBER, 1999, vol.2, p. 542-543).

Essa satisfação de demandas econômicas e políticas ao longo da história da humanidade é preenchida com seus respectivos conteúdos (interesses) conforme os tempos e contextos culturais. Mas é o entendimento da sociedade como sendo marcada por conflitos de interesses, tendo a ação social o aspecto de dominação em sua caracterização, que conduz a abordagem do crescimento da racionalização como meio eficaz para a dominação política ou para a expansão econômica. 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 irá orientar o comportamento das pessoas na luta, sendo essa orientação racional referente a valores e fins, ou tradicional. 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). Indo ao extremo de seu argumento / convicção, Weber defende que, mesmo numa situação de “socialismo estatal”, haveria forte probabilidade dessas “associações políticas com economias públicas” procurarem garantir, por meio violento, vantagens econômicas como trocas comerciais favoráveis entre Estados. A

violência, como meio mais fácil de se obter vantagens econômicas, encontra respaldo na ação individual dos membros da associação política, não havendo “interesses econômicos pacifistas”. O interesse em políticas imperialistas manifesta-se no desejo de garantia do emprego das classes trabalhadoras e do prestígio das classes abastadas sob o domínio das quais se chegou ao sucesso do país (WEBER, 1999, vol.2, p. 170-171).

Como vimos, independentemente de suas fontes de fidelidade, para Weber o clientelismo diminui o domínio pretendido pelo Estado, sendo sempre uma ameaça à sua capacidade de dominação a coexistência de outras lógicas de orientação da ação. Elísio Macamo nos sugere que compreendamos que as relações clientelares não se fundam apenas em relações de interesse racional / criminoso, 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, 2015, p. 20). Considerando essa afirmação de Macamo, a partir da teoria weberiana, podemos compreender que ações motivadas por uma racionalidade clientelista/oportunista enquadram-se num tipo ideal de ação racionalmente motivada e, portanto, sociologicamente mais compreensível. Sendo o aspecto racional da ação individual ou coletiva o mais evidente para a compreensão sociológica, isso não descarta outras motivações (afetiva, tradicional). O caráter das ações cotidianas mescla as características tipificadas de ação racional referente a fins, de ação racional referente a valores, de ação de modo afetivo e tradicional. Uma ação social imersa num cálculo clientelista é uma ação racional referente a fins não apenas oportunistas, mas que também podem ser calculados por motivações valorativas, como nos parece sugerir Macamo. As relações clientelares podem ser motivadas por uma racionalidade referente a fins oportunista e privados (individuais ou para rede de clientes), porém norteados por valores que norteiam a base normativa da sociedade. Portanto, um sistema de valores coordena as ações clientelistas a partir de referenciais normativos que não se restringem a um cálculo racional referente a interesses pessoais, mas referente também a valores como lealdade e ajuda mútua.

Numa perspectiva weberiana as relações clientelares, sustentadas por agentes públicos ou partidos políticos, ao serem conduzidas por valores de normatividade não impostos pelo Estado, ameaçam sua pretensão de domínio que tem por fonte de legitimidade a defesa da ordem jurídica. A dominação efetiva depende do controle previsível da conduta dos membros da administração, para que sua vigência se concretize de modo controlável e extensível a um dado território. 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, podendo atuar dentro da máquina pública mediante interesses pessoais ou de facções. As autoridades tradicionais contrariam o princípio de legitimidade legal da administração burocrática uma vez que a obediência a suas deliberações se baseiam em fundamentos tradicionais (culturais) de legitimidade. As autoridades tradicionais trariam para dentro do Estado 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. Portanto, o conteúdo da dominação apresenta-se comprometido tanto nas ações das autoridades tradicionais quanto nas ações dos indivíduos que a elas se submetem. 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. A ordem jurídica deixa de ser o único centro de orientação das condutas.

Num Estado moderno plenamente desenvolvido, o tipo puro de cargo administrativo não guarda fidelidade alguma com uma pessoa, sendo destinado a uma finalidade impessoal e objetiva (WEBER, 1999, vol.2, p. 200 – 201). Um funcionário nunca deve ser eleito pelos dominados. Se assim for, deixa de ser uma figura puramente burocrática (WEBER, 1999, vol.2, p. 202). A remuneração fixa baseada na natureza das funções e no tempo de serviço são fatores fundamentais na garantia da rotina burocrática (WEBER, 1999, vol.2, p. 204). Sabemos que as autoridades tradicionais não são funcionários públicos, embora compartilhem de responsabilidades próprias da administração pública. Sua parceria com os órgãos locais do Estado é uma brecha para relações de fidelidade pessoal entre agentes do Estado e líderes tradicionais, uma vez que não passaram pelo processo formal de recrutamento do quadro administrativo (concurso). Sua eleição ou reconhecimento comunitário também contraria o princípio de “avanço da organização burocrática”, sua superioridade técnica, dificultando o emprego da especialização das funções. A democratização, no sentido adotado por Weber, não se refere ao aumento da participação ativa da população, mas ao impedimento do desenvolvimento de um estamento fechado de funcionários, mantendo-se o acesso geral aos cargos, além da influência da opinião pública sobre eles (WEBER, 1999, vol.2, p. 220). Com essas considerações esperamos ter ficado claro as objeções ao auxílio administrativos das autoridades tradicionais em Moçambique a partir da sociologia weberiana.

Para Elísio Macamo, a sociologia africana está dominada pelo paradigma neo-patrimonial.

A abordagem weberiana no novo paradigma consiste, primeiro, na definição do Estado em África como não estando emancipado da dinâmica social. Noutros termos, contrasta-se o Estado moderno ocidental, visto como tendo sido o resultado dum processo gradual de diferenciação da área política e sua constituição em instituições políticas autónomas, com o Estado em África que permanece essencialmente patrimonial. Uma das marcas distintivas da não emancipação do Estado em África é a ausência dum aparelho burocrático independente e a confusão do pessoal com o estatal. Segundo, a abordagem weberiana apoia-se também naquilo que os autores entendem como sendo a noção weberiana de racionalidade. Assim, eles definem como racional aquilo que do ponto de vista dum ator social é racional (MACAMO, 2015, p. 15).

A ideia de um “Estado colonizado pela sociedade” em Patrick Chabal parece ir de encontro ao paradigma neopatrimonial, conforme destacado por Elísio Macamo acima, ao considerar que o Estado em África não teria se emancipado da dinâmica social. Em *Power in Africa*, Chabal sustenta que as numerosas relações entre os agentes do Estado e a sociedade civil construíram uma realidade de “colonização do Estado pela sociedade”. Isso quer dizer que, embora o Estado em África seja “(...) o principal agente da construção e manutenção da nação-Estado e o objeto principal do impulso hegemônico”, sua capacidade de mudar a sociedade, por meio de uma engenharia social e econômica, é limitada. O Estado é um meio de acesso a recursos por diversas redes que utilizam esses recursos para “câmbio, consumo ou acumulação” em detrimento de “investimento e produção” (CHABAL, 1993, p. 41). Chabal conclui que o Estado pós-colonial em África não pode ser entendido como o principal agente capaz de promover um desenvolvimento econômico (capitalista ou socialista). Ao contrário do que costumamos pensar, o Estado centralizador do pós-independência não tinha, de fato, a capacidade de intervenção social idealizada. Para Chabal o Estado é colonizado pela sociedade de modo que sua capacidade de intervenção social e econômica é limitada. Isso porque, sendo o Estado alimentado e reproduzido pelas redes que o conectam com a sociedade (por ser fonte central de recursos), essas mesmas redes limitam sua autonomia deliberativa necessária para mudar os rumos econômicos e sociais do país (de cima). Falta a esse Estado os recursos materiais e humanos para impor suas políticas. Patrick Chabal entende que um Estado africano africanizado compreende sua evolução para além de um Estado europeu teórico. Essa africanização corresponde a maneira como o legado do Estado colonial e da sociedade colonial (ideias, práticas e instituições) foram assimilados, transformados e reapropriados em África (CHABAL, *Power in Africa*, cap. 12, *apud*, CHABAL, 1993, p. 47, 52).

Parece subentendido, em Chabal, a problemática da baixa institucionalização do Estado em decorrência da sua não emancipação da dinâmica social, o que não teria permitido consolidar um aparelho burocrático e administrativo de modo a construir uma percepção socialmente mais clara entre o pessoal e o estatal. Portanto, o paradigma patrimonialista não estaria ausente em sua abordagem, assim como foi referendado pelos autores 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 reforça o aspecto da baixa institucionalização do Estado. Patrick Chabal em sua proposta de “colonização do Estado pela sociedade” nos apresenta um Estado que é meio de acesso a recursos por diversas redes que se estende pela sociedade civil.

O processo histórico pelo qual passou a Europa na diferenciação da esfera política, com a construção de instituições políticas autônomas e de um aparelho burocrático independente, acaba por ser defendido enquanto modelo universal. Uma vez que o modelo de Estado ocidental se impôs mundialmente, parece fazer-se necessário essa trajetória de consolidação das instituições políticas. Por mais que estejamos atentos às especificidades locais e ao fato de que o modelo teórico de Estado ocidental não se manifesta igualmente em todos os lugares, nem corresponde a uma realidade histórica, permanecemos subjugados ao tipo ideal de Estado como um devir desejado para essa instituição na contemporaneidade. Portanto, a presença de elementos da dominação legal-racional é desejada como meio capaz de combater as relações clientelares, entendidas como uma espécie de tendência das relações sociais em torno do poder.

O retorno a alguns conceitos fundamentais da sociologia weberiana teve por objetivo vasculhar as percepções advindas do conceito de dominação racional- legal em oposição a dominação de caráter patrimonial. Ambos, norteiam nossa compreensão atual do Estado moderno ocidental e das práticas abrigadas no âmbito do conceito de neopatrimonialismo. A partir da racionalidade presente na construção típica e ideal dos conceitos weberianos, vimos que a participação das autoridades tradicionais na administração pública local se manifesta como um desafio de controle sob o ponto de vista do Estado. Pela importância da definição de neopatrimonialismo para a sociologia africana, conforme sugerido por Elísio Macamo, continuaremos nosso retorno a Max Weber e sua definição de dominação patrimonial, de modo a percebermos porque os Estados africanos enquadram-se frequentemente sob o marco

conceitual do neopatrimonialismo, uma derivação das definições primárias de patrimonialismo.

## **Capítulo 2 - O que é Tradicional na Autoridade Tradicional?**

O campo de dualidade posto pela relação “nativo/endógeno” *versus* “colonizador/exógeno” no processo de dominação colonial, terminou por inserir a África em campos discursivos sobre a preservação de tradições, sobre a modernidade e a modernização, assumindo, frequentemente, essa dualidade em termos de tradição *versus* modernidade. Em diferentes matizes, o polo do colonizador foi sendo construído como o de modernização, através de suas instituições, cultura, ciência e economia capitalista, ao passo que o polo do nativo foi posto no âmbito discursivo da tradição. O primeiro perigo dessa dualidade é a perda de percepção da modernidade como culturalmente híbrida, impactada politicamente, cientificamente e economicamente por fluxos entre o Novo Mundo, a Europa e a África nos últimos cinco séculos. O conjunto cultural criado no mundo atlântico a partir da diáspora negra, por exemplo, é irredutivelmente moderno (GILROY, 2012). Em todo caso, a experiência de invasão, ocupação e reconfiguração da ordem social em África criou a sensação de perda de um contínuo histórico, o que mobilizou as reivindicações de estabilidade social através da sobrevivência ou recriação das formas até então comuns de existência.

Um saber antropológico permite-nos enquadrar os sistemas políticos africanos, de um modo geral, na categoria dos Estados patrimoniais de Weber. A sociologia weberiana concebe a superação de formas patrimoniais por formas modernas de dominação estatal como movimento irremediável de racionalização. Essa é nossa primeira 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 por sua legitimidade compatível a formas pré-modernas de dominação.

Ao mesmo tempo, pretendemos expor as ambiguidades presentes no “legado africano” abrigado pelo discurso de reconhecimento das tradições, mais especificamente em relação a

legitimidade das práticas jurídicas e administrativas das autoridades tradicionais quando entendidas pelo viés da ancestralidade das formas de poder que reivindicam.

## **2.1 As fronteiras da Tradição e da Modernidade Impostas pela Experiência Colonial.**

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 encobertos por simbologias.

(...) un estudio científico de las instituciones políticas debe ser inductivo y comparativo y su único fin debe ser el de establecer y explicar las uniformidades encontradas entre éstas y su interdependencia con otros rasgos de la organización social” (FORTES; EVANS-PRITCHARD, 2010, p. 66).

Suas considerações partem de uma amostra de oito sistemas políticos espalhados pelo continente africano ao sul do Saara.

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 (FORTES; EVANS-PRITCHARD, 2010, p. 66).

Apresentamos algumas distinções entre os grupos A e B conforme proposta pelos autores supracitados (FORTES; EVANS, 2010, p. 66-78).

### **Grupo A**

- O sistema de linhagens pode estar associado às estruturas de poder, porém de modo secundário. A organização administrativa é que regula as relações políticas, não as relações de linhagem.
- Os privilégios econômicos, como o direito de arrecadar impostos, tributos e trabalho, é o principal meio de recompensa do poder político. No entanto, as diferenças de categoria e status funcionam independentemente da riqueza. O acúmulo de riquezas, convertida em bens de consumo, não alimenta divisões de classe. A divisão do trabalho se apresenta de modo rudimentar, sendo em grande parte uma economia de subsistência sem mecanismos de acumulação que se reverta em capital comercial ou industrial.
- São, em geral, sociedades culturalmente heterogêneas. A heterogeneidade econômica e cultural parece demandar uma organização administrativa e autoridade centralizada para abrigá-las dentro de um sistema político único. No entanto, o sistema político centralizado não é uma condição prévia para a mescla de grupos culturais, nem é dela uma consequência.
- A unidade administrativa é uma unidade territorial.
- Um fator importante da estrutura política é o equilíbrio entre a autoridade central e a autonomia regional com seus poderes e privilégios. A delegação de poder e autoridade aos chefes regionais compõe-se de elemento administrativo e de representatividade dos diferentes segmentos da sociedade. O poder central, portanto, compõe-se por poderes mistos. As obrigações de quem compartilha o poder são frequentemente as de proteção, justiça e zelo pela paz geral através de certos rituais.
- Caracterizam-se por uma única teoria de governo, não havendo o desenvolvimento de alternativas para outras formas de governo.
- Presença de força coercitiva organizada que permite o cumprimento das leis, da constituição, em defesa da sociedade em geral. Com o consentimento de seus súditos, o uso da força emprega-se para a manutenção da ordem social.
- A legitimidade do chefe reside na tradição e são místicas.
- A autonomia entre grupos políticos é um aspecto controverso, havendo em geral, a sobreposição entre grupos políticos vencidos. As relações políticas (definidas como ações militares e sanções legais) não são as demais relações sociais como entre clãs, grupos de idade, associações rituais, comerciais. Língua e crenças seguem outras fronteiras, solidarizando povos que não reconhecem os mesmos centros de poder político.

### **Grupo B**

- O sistema de linhagens regula as relações políticas entre os diferentes segmentos num dado espaço territorial, embora seja este um papel secundário. Embora a estrutura de linhagem corresponda ao sistema político, não se restringe a essa função.

- O cargo político não acarreta privilégios econômicos, sendo sociedades economicamente homogêneas, igualitárias e segmentárias. Uma obtenção especial de riquezas pode se justificar por atributos pessoais e status.
- Não existe unidade territorial definida por um sistema administrativo. Laços de linhagem e de cooperação determinam a extensão da comunidade.
- O equilíbrio político é garantido pelos laços de linhagem, pelos rituais e pela justaposição de segmentos estruturalmente equivalentes.
- A força física coercitiva é usada em disputas entre diferentes segmentos, não havendo um grupo onde repousa a soberania. A guerra é o meio de defesa de interesses particulares ou segmentários dentro de um campo de valores comuns.
- Não havendo líderes, os segmentos equilibrados que compõem a vida política estão garantidos pela tradição e pelo mito. Mitos, dogmas, cerimônias, poderes místicos encontram-se associados a diferentes segmentos que são pontos cardinais da estrutura social.

A partir da tipificação dos sistemas políticos africanos, feita por Fortes e Evans-Pritchard, 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. Assim como Evans-Pritchard e Fortes, as definições weberianas tem por base um estudo comparativo entre estruturas políticas de diferentes sociedades. Em Weber, as comparações se deram em tempos históricos e em continentes distintos. Em Fortes e Evans-Pritchard as comparações se detiveram menos ao aspecto diacrônico e ocorrerão entre sociedades distintas do mesmo continente. Nesses autores o que temos é um trabalho de caracterização abstrata e generalizante, conduzido pelo exercício de analogias e induções. Nossa intenção aqui, a princípio, é apenas apontar, através de um saber antropológico, o enquadramento dos sistemas políticos africanos, genericamente, em formas de dominação patrimonial ou pré-modernas.

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). O servidor patrimonial pode obter seu sustento diretamente na mesa do senhor; por emolumentos; por terras funcionais; por oportunidades exclusivas de renda, taxas e impostos; por feudos (WEBER, 1999, vol.1 p.

154). Ou seja, os privilégios econômicos, como o direito de arrecadar impostos, tributos e trabalho, é o principal meio de recompensa do poder político, um elemento importante da estrutura política que permite o equilíbrio entre a autoridade central e a autonomia regional com seus poderes e privilégios, conforme característica dos sistemas políticos africanos do grupo A. A tradição determina o conteúdo das ordens, assim como permite o livre arbítrio do senhor. Uma ordem jurídica vinculada à tradição é o que restringe a livre arbitrariedade do senhor (WEBER, 1999, vol.2, p. 239). A legitimidade do chefe reside na tradição e são místicas. A presença de força militar organizada e que permite o cumprimento das leis, se dá em defesa da ordem social, conforme característica dos sistemas políticos africanos do grupo A.

Com o desenvolvimento de um quadro administrativo e militar, as formas de dominação tradicional (patriarcado) evoluíram para o patrimonialismo, sendo esta toda dominação orientada pela tradição e exercida em virtude do pleno direito pessoal (WEBER, 1999, vol.1, p. 151 – 152). A dominação baseia seu poder de mando na autoridade pessoal, sendo esta fundamentada na tradição sagrada, no habitual (WEBER, 1999, vol. 2, p. 198). Segundo Max Weber, numa formação política patrimonialmente administrada, o dever principal dos dominados é o abastecimento material do senhor e de sua corte. Desde a antiguidade, na Ásia e na Idade Média europeia, as necessidades materiais dos complexos políticos eram satisfeitas através da “economia comum” (prestação de serviços e entregas em espécie), além do monopólio econômico e tributos (WEBER, 1999, vol.2, p. 241).

Originalmente, a administração patrimonial cuidava especialmente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor. A obtenção de um domínio “político”, isto é, do domínio de *um* senhor sobre outros senhores, não submetidos ao poder doméstico, significa então a agregação ao poder doméstico de outras relações de dominação (...). (...) Os dois poderes especificamente políticos, do nosso ponto de vista, o poder militar e o judicial, são exercidos pelo senhor ilimitadamente sobre aqueles que lhe estão patrimonialmente submetidos, como partes integrantes do poder doméstico (WEBER, 1999, vol.2, p. 240).

O nascimento do patrimonialismo, 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). Para Weber, o capitalismo ou o tráfico de bens não foi o fator decisivo para a expansão política, embora seja bastante influente quanto a forma da expansão política (WEBER, 1999, vol.2, p. 167). Em decorrência dessa expansão territorial, a progressiva divisão de funções e a

racionalização do funcionalismo patrimonial assumem traços burocráticos. Os cargos, no entanto, são vistos como direito pessoal do funcionário e não como consequência de interesses objetivos. A própria administração política é tratada como esfera pessoal do senhor, sendo objeto de seu livre – arbítrio, porém limitado pela tradição (WEBER, 1999, vol.2, 253). A posse de recursos materiais é o fundamento essencial da autoridade patrimonial, garantindo a descentralização da administração patrimonial em forma de prebendas e distribuição de oportunidades, além da manutenção da força militar. Os funcionários em posse de tais benefícios, no entanto, podem limitar o poder governamental do senhor, mantendo-se uma divisão dos poderes políticos, que são escalas de graus de autonomia dos poderes locais existentes dentro da associação de dominação patrimonial (WEBER, 1999, vol.2, p. 261). A organização da administração por meios próprios foi o mecanismo capaz de combater os poderes patrimoniais locais, favorecendo a uma centralização precursora do Estado moderno. O desenvolvimento das “corporações territoriais estamentais” no ocidente, permitiram ao poder senhorial o domínio indivisível sobre todo um dado território. O feudalismo seria um “caso-limite” da estrutura patrimonial, um estereótipo das relações entre senhores e vassalos. Os serviços militares e administrativos seriam trocados por concessões de direitos, formando um quadro de baixa estabilidade das posições de poder (WEBER, 1999, vol.2, p. 288-289).

Conforme afirmado anteriormente, a sociologia weberiana considera que o Estado moderno, caracterizado pela administração burocrática e racionalizada, é o resultado de um longo processo histórico marcado pelo progresso da racionalização dos meios de dominação de modo a melhor atender aos interesses políticos e econômicos em cada contexto. O progresso em direção ao funcionamento burocrático é o critério unívoco da modernização do Estado, seja ele monárquico ou democrático (WEBER, 1999, vol.2, p. 529). Uma vez comparada as definições de Fortes e Evans-Pritchard às de Weber, os sistemas políticos africanos pré-coloniais, em sua tipificação estrutural, ao enquadrarem-se como associações políticas de dominação patrimonial, encontram no Estado colonial seu momento de superação, por meio da eficácia de dominação. 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, ao permitir uma eficácia de dominação, empresta-se a diferentes ideologias políticas, como foi o caso da colonização.

No caso de um Estado colonial adentramos no problema da legitimidade: o Estado colonial 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. O hibridismo institucional, resultado da administração indireta que, por sua vez, se apoiou numa distinção jurídica dos seus “cidadãos” ou comandados, coloca evidentemente problemas para pensar a legitimidade do Estado colonial dentro do modelo weberiano. O Estado colonial também não é patrimonialmente administrado, com bases de legitimidade apoiadas na tradição e defesa da ordem social por ela estabelecida. O empreendimento colonial parece caracterizar-se como uma dominação apoiada numa administração burocrática e racional, assim como o próprio Estado patrimonial também possuía uma racionalidade burocrática, mas sob bases de legitimidade esdrúxulas (nem tradicional, nem legal). 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, mas não sob o alicerce do contrato, mas sob o alicerce da dominação absoluta (condição colonial). Segundo Boaventura de Sousa Santos, para a modernidade ocidental, “os espaços coloniais sempre foram concebidos como permanecendo no estado de natureza, donde só poderiam sair, não por via de contrato, uma vez que este pressupõe a igualdade dos contratantes, mas por via da ocupação e da usurpação” (SANTOS, 2010, p. 322).

Podemos considerar que essa dominação exercida sobre os “indígenas”, “nativos”, não assimilados, se sustentava 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 colonial tendo por base uma tradição política autóctone “inventada”. Inventada quanto as formas e atribuições da instituição das autoridades tradicionais, embora assente nesse aspecto comum de “chefes” com múltiplos poderes. O conteúdo das ordens proferidas pelos chefes tradicionais africanos estaria apoiado numa “tradição” reificada pelo sistema colonial. O direito consuetudinário é exemplo disso. O Estado colonial recrutou parte de seu quadro administrativo a partir de uma manobra de controle sobre a elite política autóctone (para as sociedades do grupo A) ou na “construção” de “chefes africanos” (para as sociedades do grupo B), num processo de negociação/dominação que permitiu a troca de interesses entre

as partes ou a simples subordinação dos nativos por meio dos agentes coloniais. Portanto, a dominação exercida pelo Estado colonial, através das “autoridades tradicionais”, não se deu por um quadro administrativo impessoal, mas por relações pessoais de “recrutamento”. Ao mesmo tempo, a dominação do Estado colonial também se deu a partir de critérios da dominação burocrática, por meio da subordinação de parte da população a funcionários da administração estatal, recrutados, supõe-se, segundo critérios de especialização e impessoalidade.

Para Fortes e Evans-Pritchard, frequentemente ocorreu com as sociedades do grupo A, a diminuição do poder supremo do principal líder político, sendo reforçado os poderes dos seus subordinados. Proibido de usar a força organizada a seu mando, sua autoridade passa a ser exercida em nome do governo colonial. Então, o líder político assume a condição contraditória de representante do seu povo e de representante do poder colonial. Configura-se, portanto, o governo indireto como forma de estabilizar a nova ordem política (FORTES E EVANS-PRITCHARD, 2010, p. 79). Nas sociedades de tipo B, a administração indireta valendo-se do conjunto de indivíduos que já compunham o segmento político nativo não foi possível, sendo necessário o uso de agentes administrativos novos. Esses agentes foram recrutados entre pessoas que poderiam enquadrar-se na estereotipia de “chefes africanos”, porém dando-lhes uma autoridade, em nome da administração colonial, de alcance desconhecido até então (FORTES E EVANS-PRITCHARD, 2010, p. 80). Fazendo referência à administração indireta, os autores sugerem que a aristocracia ou o segmento político das monarquias africanas pertencentes ao grupo A foi adaptada pela administração indireta de modo a servirem à administração colonial. Por outro lado, o sistema colonial “inventou” líderes políticos para as sociedades do grupo B, autoridades com novas funções até então desconhecidas dentro dos seus sistemas políticos. Nos dois casos, esses líderes assumem a noção genérica de “chefes tradicionais” ou “autoridades tradicionais”, resultado de uma nova instituição inventada de acordo com os interesses de conformação de uma nova sociedade.

Segundo Mahmood Mamdani, a Grã-Bretanha foi a primeira a empenhar-se na possibilidade de uma autoridade apoiada na cultura nativa. Nesse processo, definiu um mundo do costume em que a terra se definia como propriedade coletiva. Os poderes coloniais privilegiaram 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 enviesou o “costume” a favor das autoridades tradicionais designadas pelo Estado (MAMDANI, 1996, p. 21 -22).

O governo indireto 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). Administradores coloniais, missionários,

Todos procuram organizar e tornar mais compreensível a situação infinitamente complexa que consideravam consequência do caos não tradicional do século XIX. As pessoas precisavam ser “reconduzidas” a suas identidades tribais; a etnicidade devia ser “restaurada”, como base da associação e da organização. Os novos endurecimentos, imobilizações e identificações étnicas, embora servissem a interesses europeus bastante imediatos, podiam, contudo, ser considerados pelos brancos como completamente “tradicionais” e, portanto, legítimos. (...) o chamado direito consuetudinário, direitos territoriais consuetudinários, estrutura política consuetudinária, e daí por diante, havia sido, na verdade, *inteiramente* inventado pela codificação colonial (RANGER, 2015, p. 312).

Segundo Ramiro Delgado Salazar, as concepções de etnia, tribo e povoação foram conceitos destinados a caracterizar as sociedades africanas e cobrir diversas formas de organização política, econômica e jurídica (SALAZAR, 1991, p. 70). As entidades étnicas foram construídas a partir de novas referências espaciais, sociais e culturais, impostas pelo modelo colonial, perdendo, frequentemente, a dimensão histórica das diferentes sociedades. Para Salazar, as relações entre povos num momento pré-colonial fluíam mediante espacialidades distintas que o conceito de etnia frequentemente não dá conta, visto querer confinar comunidades a um pertencimento territorial que, por vezes, segue uma lógica europeia de propriedade territorial da comunidade-Estado. A iniciativa africana na elaboração do espaço político e geopolítico foi perdida com a constituição das colônias. O tribal, primitivo, étnico, demarca posições de sujeitos dentro da sociedade ocidental, não refletindo a categorização social, de status, de hierarquias, de relações entre povos, de espacialidades e temporalidades dos intercâmbios entre os povos não europeus. Ao mesmo tempo, a experiência de adaptação das populações nativas ao regime colonial deve ser considerada enquanto experiência apoiada nas tradições autóctones de organização social, política e econômica, mesmo que já correspondentes às necessidades de confinamento da administração colonial.

Segundo Mafeje (*apud* BORGES, 2015), o poder colonial construiu a identidade e o pertencimento ao Estado-nação como relação “lógica”, “universal”. Para Fernando Florêncio (2014), foi na obra *Au coeur de l'ethnie*, publicada em 1985, que um conjunto de autores refutou o caráter essencialista da identificação tribal de forma mais sistemática. Nessa obra, Jean Loup Amselle começa por defender que não existem etnias na história pré-colonial africana. Tanto na época pré-colonial como na colonial não se pode falar das etnias como entidades homogêneas do ponto de vista linguístico, racial e cultural. O colonialismo teria catalogado as diferentes unidades sócio-políticas africanas em termos de etnias fixando territorialmente estas unidades como forma de as controlar. Jean Loup Amselle ressalta que estas identificações étnicas, criadas pela colonização, foram interiorizadas e posteriormente reivindicadas pelas populações e utilizadas como instrumento ideológico e de ação política e social. No entanto, segundo Florêncio, a etnicidade não é a única forma de identificação conducente à ação política em África e por vezes nem sequer é a forma que aporta mais sentido à mobilização política, perdendo significado face a formas de mobilização em torno de simbologias raciais, religiosas, regionais, entre outras.

Para Terence Ranger, acabou por ocorrer um processo de “reificação colonial do costume rural”, substituindo a dinâmica pré-colonial por sociedades microcósmicas locais (RANGER, 2015, p. 318). O legado da cultura africana tradicional mostra-se ambíguo, produto de uma tradição reificada por administradores, missionários, tradicionalistas progressistas, anciões e antropólogos coloniais (RANGER, 2015, p. 326). “Uma das funções da invenção da tradição no século XIX foi dar uma forma simbólica reconhecível e rápida aos tipos de autoridade e submissão em evolução” (RANGER, 2015, p. 298) na África colonial. Terence Ranger argumenta que os europeus recorreram à tradições inventadas para criar a autoridade e a confiança que lhes permitissem se transformar em membros de uma classe dominante, defendendo sua soberania não apenas pelo recurso da força e coerção, mas também pela criação de um status e prestígio associados às neotradições europeias aplicadas ao contexto social africano. Neotradições porque, segundo a autora, as décadas de 1870 a 1890 foram marcadas pelo florescimento de tradições inventadas em toda a Europa (eclesiásticas, militares, educacionais, republicanas e monárquicas). A estratégia foi a associação dos serviços militares e administrativos, principalmente, com expressões de tradição europeia, de modo a definir posições e fornecer modelos de subserviência nas áreas coloniais. As tradições europeias, recém inventadas, eram adotadas nas colônias por diferentes grupos sociais (governantes, clero, funcionários públicos, chefes tradicionais) para

expressar “(...) a essência do colonialismo, como fonte de prestígio, ou como sinal de bom gosto (RANGER, 2015, p. 306).

A tradição inventada, segundo Hobsbawm, seria um conjunto de práticas de natureza ritual ou simbólica que visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição. O elemento da “repetição” estabelece uma continuidade com um passado histórico apropriado, numa pretensão de continuidade, no entanto, artificial (HOBSBAWM, 2015, p. 8). A tradição inventada tem no seu aspecto ritualístico talvez sua principal característica. Este aspecto ritualístico manifesta-se no sistema escolar, na organização militar, na rotina burocrática da administração e nas cerimônias em torno de símbolos nacionais ou do regime de governo (monarquia e república). Precisam ser práticas mobilizadoras por meio simbólico ou por meio da repetição de rotinas que assumam o status representativo de uma tal categoria de pessoas e/ou instituições. Trata-se de uma ritualização ou formalização, ainda desconhecida quanto aos processos de sua criação (HOBSBAWM, 2015, p. 11). Porém, o que parece se observar é que muitas tradições que advogam continuidade com tempos históricos antigüíssimos podem apenas ter surgido em um curto espaço de tempo.

Segundo Terence Ranger, chefes tradicionais e aristocracias locais teriam apelado para a tradição afim de manter e expandir seu controle sobre seus súditos. As populações nativas recorriam à tradição para reforçar direitos econômicos e políticos frente as populações migrantes. Os anciões recorreram ao “monopólio gerencial” da tradição contra os mais jovens, contra as ameaças de mudança que eles pareciam representar uma vez que saíam para trabalhar nos centros urbanos. Os homens reforçavam sua autoridade queixando-se que as mulheres estavam desrespeitando as tradições ou que pudessem ameaçar o controle masculino nas comunidades uma vez modificada a divisão sexual do trabalho (RANGER, 2015, p. 318-322). Para Terence Ranger, a tradição codificada no período colonial tornou-se mais rígida, estando associada aos interesses vigentes na época de sua elaboração (RANGER, 2015, p.318). A autora também faz referência as tentativas de manipulação do “simbolismo real britânico” por parte das autoridades tradicionais africanas, como meio de invenção de tradições tribais. Disputas por convites para coroações britânicas, lutas pelo reconhecimento de autoridades tradicionais como reis, reprodução de coroações a moda britânica, foram meios de afirmar ou de redefinir a autoridade dos chefes por meio de tradições inventadas (RANGER, 2015, p. 304).

Podemos concluir, a partir das considerações de Terence Ranger, que as tradições inventadas europeias, quando empregadas em África, visavam oferecer os termos de uma relação entre governantes e governados, estabelecendo hierarquias claras de modo a garantir a posição de domínio dos europeus e legitimá-los, assim como suas tradições, como agentes de modernização. Os rituais públicos da monarquia, a hierarquia militar, os rituais da burocracia e a disciplina escolar europeia agiram em África como meio de convencimento da superioridade técnica e institucional do sistema colonial, engajando os governados nas fileiras do serviço militar, burocrático, no sistema de ensino, mediante rituais roteirizados. O Estado colonial teria exercido forte papel na construção das atribuições sociais das autoridades tradicionais. Nos processos de seu agenciamento pelo campo de influência do Estado colonial teria ocorrido a reificação de uma tradição rural condizente com relações sociais do período colonial.

O dilema da modernização das sociedades africanas se manifestou na legitimação dos europeus e suas tradições inventadas como agentes da modernização. No âmbito do Estado, sobretudo com os processos de independência, o dilema da modernização manifestou-se na necessidade de progresso em direção ao funcionamento burocrático da máquina pública. É fato que as mudanças trazidas pelo colonialismo europeu, como a economia monetária, uma nova divisão do trabalho, novos modos de produção, um novo modo de distribuição de bens materiais e poder político deram as sociedades africanas modernas uma base social e material fundamentalmente diferente (MAFEJE, 1971, *apud.* BORGES, 2015, p. 354). Com isso, acreditamos que as sociedades endógenas e suas expressões culturais e instituições sociais passaram a enquadrar-se sob o âmbito da tradição em oposição aos processos de mudança. A imposição dos processos de mudança, por meio de uma racionalidade econômica e política ocidental, associou essa mudança à ideia de modernização. Importante lembrar que para Max Weber essa racionalidade, antes de ser científica, filosófica, é marcadamente de eficácia dominadora. As tradições europeias passaram a agir em África como agentes de modernização, ao passo que as tradições locais foram imobilizadas como resistência e/ou preservação de ancestralidades.

A perspectiva trazida com o conceito de “invenção das tradições” nos conduz a relativizar a ancestralidade de diferentes expressões culturais de matriz africana, assim como europeia. Neotradições europeias e africanas se consolidaram nas jovens sociedades coloniais em África, com diferentes filiações históricas, pertencimentos identitários e, sobretudo, com distintos status. Numa realidade pós-moderna de identidades culturais descentradas do seu

lugar no mundo social por processos como a globalização e o consumismo de estilos, lugares e imagens através dos meios de comunicação, a identidade individual defronta-se com uma identificação de seu lugar social mais provisória e variável, ao passo que se descentra de si mesma (HALL, 2015). As possíveis identidades culturais e /ou étnicas que recaem sobre as autoridades tradicionais e que são pensadas em associação com um espaço-tempo local e “tradicional” estão na verdade em diálogo com identidades globais que gravitam em torno de centros de poder que convocam os indivíduos a assumirem “posições de sujeito” distintas. Os contextos locais de interação são impactados por relações sociais que seguem escalas indefinidas de espaço-tempo (GIDDENS, 1990, *apud*, HALL, 2015, p. 13). Portanto, as relações sociais e as posições de sujeito não se estabelecem ou tem seus termos definidos apenas em relação à realidade local, nem de acordo com uma orientação unívoca, mas relacionam-se com contextos sociais e de poder eles mesmos impactados por centros distintos de poder. Podemos considerar que o “deslocamento” das estruturas<sup>8</sup>, conforme apontado por Stuart Hall a partir de Laclau (*apud*, HALL, 2015, p. 13-14), impacta as “sociedades tradicionais” que passam a operacionalizar-se, assim como todas as outras sociedades modernas, sem um princípio articulador ou organizador único. Portanto a tradição frequentemente manifesta-se muito mais como uma retórica que como uma realidade de ordenação social a partir de um centro de autoridade cultural mais estável e homogêneo (característica frequentemente atribuída às sociedades tradicionais em contraste com as sociedades modernas em decorrência dos seus “deslocamentos” mais intensos).

Acreditamos ser impossível definirmos um sentido unívoco para os diferentes usos dados ao termo “tradição”. Acreditamos que seu sentido esteja associado aos contextos do seu uso e ao que classifica como tradicional em contradição ao que reconhece como moderno dentro de limites semânticos dados pelo contexto social ou acadêmico. A própria polissemia do termo modernidade e as filiações que evoca dificultam a definição do seu outro, o tradicional, que, portanto, não pode ser um oposto absoluto, mas um oposto relacional. Aqui, o termo tradição evoca a (re)criação de “fontes” de legitimidade do poder legislador ou de ordenação social das autoridades tradicionais a partir de uma ideia de continuidade com um

---

<sup>8</sup>Compreendemos, a partir de Laclau, que a realidade social é caracterizada por mudanças estruturais e a proliferação de centros de poder, o que se intensificou na modernidade ou pós-modernidade, fazendo com que as identidades individuais e coletivas se tornem mais instáveis e descentradas do seu lugar no mundo social, devido a interconexão que essas identidades ou os processos de identificação estabelecem em diferentes dimensões (local, regional, nacional, global). O *deslocamento* são as situações que criam uma desestruturação, desarticulando discursos e posições de sujeitos, que, cada vez mais, assumem diferentes posições discursivas. As identidades e o mundo social é construído num processo contínuo de articulação, desarticulação e nova articulação de estruturas discursivas numa disputa por hegemonias identitárias (centros de poder) que produzem os significados da realidade (FERREIRA, 2011, p. 13 – 14).

passado conveniente, seja ele pré-colonial ou mesmo colonial. Podemos considerar, a partir da Teoria do Discurso de Ernesto Laclau (FERREIRA, 2011), que o termo “tradição” comporta-se como um significante polissêmico dado a partir de um conjunto de relações de elementos possíveis num sistema discursivo. Seu sentido mais ou menos objetivo dependerá da sua relação com os outros elementos dentro do sistema discursivo, um sentido sempre contingencial e relacional, mas portador de estabilidade na medida em que constrói o mundo social que habitamos, por construir significação para a realidade (FERREIRA, 2011, p. 13 – 15). O termo *tradição* evoca sentidos para além de um simples significado de dicionário. Ao ser proferida por diferentes posições de sujeito, o que influi no tipo de articulação discursiva pretendida e/ou possível, a palavra tradição não só está imersa em sistemas discursivos diferentes onde assume sentidos relacionais, como ela própria parece ser um sistema discursivo ou articulador de elementos (diferenças sociais passíveis de serem articuladas discursivamente). Por exemplo, a administração indireta se legitimou desde o período colonial no discurso de reconhecimento cultural dos povos africanos (de suas tradições). No entanto, a ideia de “reconhecimento cultural dos povos nativos”, a partir da década de 1990, articula-se a uma nova base discursiva que acreditamos ser o discurso hegemônico de valorização da diversidade étnica e cultural (multiculturalismo), num momento político específico de abertura da FRELIMO a novas diretrizes internacionais, como o próprio regime democrático e de participação popular.

A fonte de legitimidade das autoridades tradicionais perante as comunidades sempre repousou numa retórica de cunho tradicional. No entanto, o conceito de “invenção das tradições” nos alerta para a “novidade” de muitas manifestações rituais e simbólicas, conduzindo a uma crise de legitimidade das reivindicações de ancestralidade e imutabilidade das relações sociais mantidas por certas tradições perante os processos de mudança da ordem social. Mas, é preciso mantermo-nos atentos a diferença, posta por Hobsbawm, entre tradição e costume, uma vez que a tradição seria os aparatos simbólicos e práticas ritualizadas que sustentam instituições e atores sociais, ao passo que o costume seria correspondente ao sistema cultural de ordenação social das sociedades tradicionais. Acreditamos que o uso social de uma retórica de cunho tradicional articula o passado e os símbolos enquanto experiência de gerações, na defesa de um contínuo histórico que evoca a noção de “sociedade tradicional” ao passo em que são sociedades impactadas profundamente pela modernidade. A modernidade caracteriza-se por uma reflexividade sobre as práticas sociais, permitindo que seu caráter seja constantemente alterado (GIDDENS, 1990, *apud*, HALL, 2015, p. 12-13).

Diante dos processos de transformação social advindos com a colonização, as áreas rurais, a princípio, se converteram em lugares privilegiados de sobrevivência das tradições africanas, nos seus mais variados campos. O Estado colonial tendo um papel preponderante na construção das atribuições sociais das autoridades tradicionais, também teria reificado uma tradição rural, hoje reivindicada em diferentes contextos e aspectos. Nesse caso, quando falamos “Estado colonial”, precisamos ter em mente a “sociedade colonial”, uma vez que a agência de diferentes atores (burocratas, militares, missionários, chefes tradicionais e outros africanos) contribuiu para a (re)invenção das tradições africanas, inclusive as que alimentam a sobrevivência das autoridades tradicionais. O *indirect rule* e sua divisão administrativa e jurídica entre as áreas dos Conselhos Municipais e as áreas das Circunscrições, em Moçambique, reforçou o espaço rural como o lugar da tradição dos povos autóctones. Nas áreas rurais, o contato com as tradições europeias presentes no serviço burocrático, militar ou no sistema de ensino foram menores. A intermediação dada pelos chefes tradicionais entre as comunidades rurais e a administração colonial reforçava a lógica da distinção étnica baseada na ideia de “população indígena nativa” a ser tratada de modo diferenciado.

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 a ser dado a esses reconhecimentos. 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. A “reabilitação” da administração indireta nos impõe, primeiramente, o problema do desajuste dessa reabilitação e, em segundo lugar, a falsidade desse reconhecimento. Desajuste porque baseada no reconhecimento de agentes compatíveis a sistemas políticos patrimoniais ou coloniais e falso reconhecimento porque o lugar social das autoridades tradicionais foi dado pelo próprio sistema colonial.

Entrevistas com chefes tradicionais (Tihosis) no distrito de Mandlakazi, província de Gaza, em Moçambique, revelaram que a perspectiva do papel social e político a ser desempenhado pelas autoridades tradicionais era entendido pelos próprios chefes tradicionais como algo semelhante ao exercido no período colonial, não como um retorno a um tempo pré-colonial (LOURENÇO, 2009a, p. 183).

Os depoimentos a baixo são bem ilustrativo:

Era a FRELIMO quem nos devia dar instruções – a FRELIMO mandou-nos embora e depois mandou-nos regressar. Então era ela que tinha que dizer

quais eram as nossas tarefas. Se fosse necessário podíamos ir à administração perguntar pelos registros do tempo dos portugueses – existiam registros dos nossos deveres, e queríamos voltar a assumir o nosso papel [entrevista com o *hosi* Salomão Mathule] (LOURENÇO, 2009a, p. 183).

Nós pensávamos que o governo nos devia ajudar a ocupar o nosso lugar. Naquela época ninguém sabia quem era *hosi* e quem era *induna*. Não tínhamos uniformes: precisávamos de um uniforme como aquele que usávamos no tempo dos portugueses, para podermos ser identificados. Mesmo no exército existe uma hierarquia assinalada pelos uniformes – portanto o governo tinha que prestar atenção a isto para podermos ser respeitados pela população [entrevista com o *hosi* José Macuacua] (LOURENÇO, 2009a, p. 184).

O papel político/administrativo a ser desempenhado, na concepção dos *tihosis* entrevistados, correspondia ao papel dado pela administração colonial e que fora alterado após a independência e interrompido durante a guerra civil. Esses dois depoimentos nos sugerem que atualmente o papel socialmente significativo das autoridades tradicionais apoia-se numa significação social dada pela administração colonial. Segundo Vitor Alexandre Lourenço, as demandas por reconhecimento oficial passavam pela reivindicação de apoio material, como casas de alvenaria e uniformes (LOURENÇO, 2009a, p. 184), conforme vigorou no período colonial.

Uma vez destituídos de suas funções administrativas perante as comunidades rurais, algumas autoridades tradicionais entrevistadas por Vitor Alexandre Lourenço queixaram-se do desrespeito das populações em relação a suas orientações. Vejamos os depoimentos a seguir:

A população andava a fazer machambas em locais proibidos. Eles sabiam que esses locais eram sagrados mas o régulo não tinha poderes para protegê-los uma vez que o governo tinha dito que o régulo não podia dar ordens. Foi depois do Chissano ter dito que os régulos podiam fazer as suas cerimônias, em 1996, que nós começamos a ensinar as normas às populações. Ainda assim, existia população nas áreas sagradas, população que se recusava a sair. Queriam aquela terra porque ela era muito fértil. A terra perto da sede estava cansada. Aquela área era sagrada porque era na montanha que estava o sagrado da chuva – os espíritos zangar-se-iam se fizéssemos machambas ali [entrevista com o *tindota* de Tomás Langa] (LOURENÇO, 2009a, p. 184-185).

Essas pessoas estavam a cultivar ali devido à guerra e porque a FRELIMO nos tinha tirado todos os poderes – portanto não conseguíamos fazer respeitar as normas, dizer às pessoas que parassem. Para começar, foi assim que elas foram para lá. Era também um problema interno. Estas pessoas vieram de Vamangue para cultivar na montanha – deviam pagar uma multa por ter cultivado ali e depois deviam sair. A multa foi paga e levada ao *hosi* Vamangue, mas devia ter sido depois trazida de volta ao *hosi* Banze para

podermos realizar a cerimônia. Mas Vamangue ficou com o dinheiro. Não apanhámos nada, mas a população acusou-nos de ter ficado com o dinheiro. E como nunca chegámos a fazer a cerimônia de desculpas aos espíritos as pessoas nunca chegaram a sair. Eles diziam: nós pagamos, mas não chegou a haver cerimônia. Portanto esse dinheiro serviu para comprar a terra e nós podemos ficar. Pedi às pessoas para saírem, mas eles primeiro queriam o seu dinheiro de volta [entrevista com o *nyanga* Banze] (LOURENÇO, 2009a, p. 85).

O primeiro depoimento nos dá a impressão de completa perda de autoridade por parte do (s) chefe (s) tradicionais uma vez destituído (s) pelo Estado. A população parece ter se habituado com novos valores e passaram a desconsiderar a questão sagrada em torno da ocupação da terra. Os mecanismos de legitimidade dessa autoridade perante sua comunidade parecem ter sido abolidos, em partes ao menos. Talvez sua autoridade tenha sido enfraquecida diante de alguns assuntos do cotidiano, como esse que envolve aspectos de religiosidade em conflito com interesses econômicos. De qualquer forma, o exemplo reforça a importância do Estado na legitimação desses agentes.

Já o segundo depoimento, ao expor um caso de migração, confronta a autoridade de dois líderes – a do médico tradicional, Banze, e a do *hosi* Vamangue – o que pode, por si, explicar o incidente de desobediência, embora o depoente culpe a FRELIMO por sua perda de autoridade. Em ambos os depoimentos, percebemos que os ensinamentos das autoridades tradicionais nem sempre são vivenciados pela população, que precisa, frequentemente, consultar-se com eles para obter tais orientações. Ou seja, as pessoas não se orientam automaticamente a partir de um sistema de crença, mas precisam consultar suas autoridades a respeito das regras com frequência. O problemático disso são as brechas abertas para a ação individual ou para a manipulação interessada das autoridades tradicionais, uma vez que a tradição (costume) nem sempre é um mecanismo seguro de limitação do poder dessas autoridades. Os depoimentos fazem referência ao período da guerra civil (1977 a 1992) que provocou fortes deslocamentos populacionais e uma maior disputa por recursos, como terras agricultáveis. A guerra, os deslocamentos populacionais e a perda de autoridade dos chefes tradicionais, em conjunto, traziam a sensação de desordem social.

Durante a guerra não conseguíamos preparar as cerimônias, não podíamos ir ao mato, ficávamos na cidade. Mas para realizar as cerimônias era preciso ir para o mato, onde a guerra se encontrava. Durante 15 ou 16 anos não conseguimos realizar as cerimônias. A tradição foi completamente interrompida [entrevista com o *hosi* Zefanias Matsinhe] (LOURENÇO, 2009a, p. 190).

O novo programa de governo da FRELIMO, após o seu III Congresso em 1977, priorizou a indústria, a agricultura estatal e o projeto de desestruturação das economias domésticas das comunidades rurais (LOURENÇO, 2009a, p. 14). A adoção do marxismo-leninismo, a partir do terceiro congresso, transformou a FRELIMO num partido de vanguarda e mais intolerante quanto a organização sociocultural das sociedades rurais. Embora a FRELIMO tenha contado com o apoio dos régulos para a organização do campo político nas localidades, durante a luta armada de libertação, declarou extinta as regedorias administrativas coloniais, retirando das autoridades tradicionais todo o reconhecimento de sua autoridade sobre a população. Somente com o VI Congresso da FRELIMO, em 1991, promove-se um discurso de valorização da gestão sociocultural das autoridades tradicionais, abrindo espaço para sua formalização, no ano 2000, com o Decreto n° 15/2000 (LOURENÇO, 2009a, p. 24-25).

A “invenção das tradições”, como um conjunto de práticas de natureza ritual e simbólica, ao se manifestar nas cerimônias do regime de governo colonial e nos regimes de governo ou de gestão sociocultural africano, no seu diálogo com a sociedade colonial, assumem o status representativo de pessoas e instituições de modo a inculcar valores e práticas. Uma vez que as tradições inventadas são acionadas para inculcar certos valores e normas de conduta, sua “função” é de estabilizar as relações sociais numa dada sociedade, ou de oferecer os termos de uma relação entre governantes e governados. Nesse sentido, as tradições inventadas europeias e africanas, referentes à ordem social ou ao regime de governo, se comportaram, estabelecendo hierarquias claras de modo a garantir posições de domínio. Em seu conjunto, as tradições inventadas pelos europeus buscaram legitimá-los como agentes de modernização ao passo que as tradições inventadas pelos africanos e vinculadas ao exercício do poder dos chefes tradicionais buscaram manter o equilíbrio da ordem social de suas comunidades ao mesmo tempo em que mantinham posições de poder desses líderes sobre seus subordinados. A “invenção das tradições”, sendo uma “reação a situações novas”, procura estruturar de maneira imutável alguns aspectos da vida social numa conexão de continuidade com um passado histórico forjado (HOBSBAWM, 2015, p. 8).

Usando um exemplo dado por Hobsbawm, sendo o costume o que fazem os juízes e a tradição inventada a peruca que usam, assim como outros acessórios e rituais formais, o costume não é o mesmo que as tradições inventadas. O costume combina uma flexibilidade implícita e comprometimento formal com o passado. O costume faz referência a tradição vigente nas sociedades ditas tradicionais (HOBSBAWM, 2015, p. 8-9). Portanto, a questão

dos saberes e poderes (administrativos e jurídicos) dos povos nativos em África pode mostrar-se ainda mais complexa uma vez que mobiliza a defesa de culturas que não são “tradições inventadas”. O que ocorre com as autoridades tradicionais é que parte dos rituais e recursos simbólicos por elas empregados foram tradições inventadas no seu diálogo de acomodação e resistência com o domínio colonial. Tais recursos rituais e simbólicos buscaram garantir a ordem social constantemente ameaçada pela transformação promovida pelo sistema colonial. Por outro lado, muitas autoridades tradicionais do presente possuem legitimamente conexões com sociedades tradicionais, mas o dilema de preservação das tradições inventadas ou dos costumes sob sua guarda será sempre um dilema frente aos processos de transformação.

A legitimidade reivindicada pelas diferentes autoridades tradicionais nos impõe a questão do lugar social desse reconhecimento. A pesquisa desenvolvida por Vitor Alexandre Lourenço nos sugeriu que o papel administrativo e jurídico a ser desempenhado pelas autoridades tradicionais é entendido pelos próprios chefes tradicionais como algo semelhante ao exercido no período colonial. Portanto, caberia ao Estado a perpetuação dessa atuação conforme os termos do período colonial? Ou caberia ao Estado estipular novos termos para o reconhecimento e parceria com as autoridades tradicionais? Ou ainda, caberia ao Estado apenas a exclusão das autoridades tradicionais da administração local, mantendo seu reconhecimento apenas no campo cultural?

## **Capítulo 3. Bricolage Burocrática e as Justiças Multiculturais e Pluriétnicas: uma herança do Estado Bifurcado.**

Concentrando-se na realidade legislativa de Moçambique referente ao reconhecimento do “auxílio administrativo” das autoridades tradicionais, assim como o reconhecimento do direito consuetudinário, entendendo que as funções jurídicas e administrativas se retroalimentam na construção das atribuições sociais das autoridades tradicionais, pretendemos evidenciar a inserção dessa problemática no atual processo de democratização do Estado e democratização da sociedade. A interseção das autoridades tradicionais junto a gestão dos serviços públicos expõe o problema da legitimidade e transparência ou publicidade dos atos de governo através dos seus agentes (funcionários públicos), um fator de democratização do Estado<sup>9</sup>. Ao mesmo tempo, 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 gerencia e planificação do desenvolvimento local. Por outro lado, a atuação das autoridades tradicionais em funções típicas do serviço público (saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente) as inserem numa dinâmica de democratização da sociedade, entendida como a construção de espaços de participação ou exercício do poder de voto (BOBBIO, 2015, p. 93). Apresentaremos o modo como o Estado moçambicano promove a atuação das autoridades tradicionais junto a administração pública, assim como vem criando espaços de participação e consulta popular, num ambiente político e institucional marcado por heranças do período colonial.

### **3.1 Estrutura Administrativa Local e as Autoridades Tradicionais.**

Tomamos emprestado o termo cunhado por Mahmood Mandani, *Estado bifurcado*, para expressar a política distinta de colonização entre as áreas urbanas e rurais em África, o que deixou como herança uma realidade jurídica de pluralismo e resquícios da administração

---

<sup>9</sup> Segundo Norberto Bobbio, Estado democrático e Estado burocrático estão historicamente muito ligados uma vez que o Estado de serviços ou Estado social, para atender as demandas da sociedade (democracia) precisa de um grande aparato burocrático. Embora o aparato burocrático fortaleça o poder democrático entendido como prestação de serviços ou reconhecimento de direitos, o controle burocrático tende a consolidar um poder do vértice à base (BOBBIO, 2015, p. 60 – 62).

indireta por meio dos chefes tradicionais. Também tomamos emprestado o termo *bricolage burocrática* de Boaventura de Sousa Santos referente ao desafio de penetração do Estado enquanto administração pública e burocrática e a uma realidade de hibridismo institucional.

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 a tradição. O poder civil excluía os nativos das liberdades civis, ao passo que o poder consuetudinário estabelecia uma autoridade tribal 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 exclusão que definiu a especificidade da sociedade civil sob o domínio colonial foi a da raça. Mamdani procura compreender a especificidade do poder colonial por meio do qual a população de sujeitos excluídos da sociedade civil foi não apenas marginalizada, mas incorporada na arena do poder colonial através de uma realidade de “despotismo descentralizado” (MAMDANI, 1996, p. 15-16). 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). A administração direta (centralizada) ou indireta (descentralizada) são para Mamdani variações do despotismo do Estado colonial.

A partir da legislação vigente em Moçambique e referente à participação das autoridades comunitárias, dentre as quais as autoridades tradicionais, nos processos de consulta popular e, ao mesmo tempo, como parceiras do Estado na implementação de políticas públicas, é possível avaliarmos, previamente, o caráter dessa possível “reabilitação da administração indireta” em curso no país. Assim, como avaliar as possibilidades, já presentes na realidade moçambicana a partir de sua legislação, de participação e representatividade para as autoridades tradicionais. As autoridades comunitárias e tradicionais têm suas possibilidades de representação e participação subordinadas às Instituições de Participação e Consulta Comunitária, órgãos consultivos criados com os processos de descentralização política e desconcentração administrativa preconizadas pela Constituição de 1990. Ao mesmo tempo, seu papel de agente do Estado apresenta-se institucionalizado nos decretos 15/2000 e 11/2005.

A institucionalização das autoridades tradicionais encontra-se imbricada aos processos de descentralização política e administrativa emergentes com a nova concepção de governação local (descentralização democrática), onde questionamos o lugar social e político das autoridades tradicionais nesse processo de transformação em curso. Ao mesmo tempo, o lugar das autoridades tradicionais como agentes do Estado apoia-se numa autoridade de controle social indissociável do direito consuetudinário que autoriza os régulos a administrarem a justiça comunitária em seus regulados ou sobre determinados indivíduos que se submetem livremente à sua autoridade. Ou seja, as autoridades tradicionais não desempenhariam o lugar de liderança que possuem se não fossem reconhecidas como administradoras de um sistema de ordenação social mais amplo. Por isso, abordar a realidade de pluralismo jurídico torna-se também essencial, sendo mais um âmbito de interseção entre o Estado e as autoridades tradicionais quanto a heterogeneidade do Estado moçambicano, na medida em que a sua autoridade “administrativa” parece intimamente ligada à sua autoridade legisladora. Sem essa última acreditamos que não teriam autoridade para coordenar outros assuntos de interesse comunitário.

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 Locais que tem por objetivo a reforma do sistema de administração local do Estado, prevendo a extensão gradual da autonomia jurídica, administrativa e financeira dos órgãos locais. 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 pobreza. Reformas de descentralização seriam “(...) os atos legais e as medidas administrativas que iniciam a transferência de responsabilidade (autoridade), recursos (humanos e financeiros), responsabilização e regras (instituições) do governo central às entidades locais” (OLOWO; WUNSCH, 2004; *apud*, FORQUILHA, 2007, p. 73).

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. Com isso temos a atual realidade de Moçambique, com áreas urbanas

majoritariamente municipalizadas (autarquias) e as áreas rurais governadas por um administrador distrital nomeado pelo governo central (LOURENÇO, 2009, p. 112). A partir dessa emenda à Constituição da República de Moçambique, no seu artigo 188º, prevê-se que o “poder local” “(...) tem como objetivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios definidos a nível local”, devendo apoiar-se

(...) na iniciativa e na capacidade das populações e atuar em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades na identificação das suas prioridades, na formulação, implementação, e acompanhamento dos programas e planos económicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento (CANHANGA, 2008, p. 95).

A Lei nº 2/97, relativa a criação das autarquias locais e transferência de competências do Estado para as municipalidades, também veio em reforma da Lei nº 3/94. Ambas trazem concepções relativas a integração das autoridades comunitárias e tradicionais no processo de consulta local. A Lei nº 2/97 manifesta o princípio do gradualismo no processo de expansão das autarquias locais em Moçambique, sendo implementada, primeiramente, em 33 municípios. O número de autarquias atualmente chega a 53, como veremos mais a diante. Com a criação das autarquias, inicialmente 25% dos moçambicanos obtiveram o direito de eleger os seus representantes (ROCHA; ZAVALE, 2015, p. 114).

Salvador Cadete Forquilha (2010a) avalia que

(...) a Lei 2/97 representou um recuo em relação à Lei 3/94, na medida em que de uma administração local circunscrita exclusivamente aos distritos municipais, enquanto espaços inteiramente autônomos, passou-se para uma administração onde o Estado pode manter a sua representação e os seus serviços lá onde a sua zona de jurisdição eventualmente coincida com a de uma autarquia (Decreto 52/2006). Além disso, a introdução do princípio de gradualismo no processo de autarcização acabou instalando, de fato, dois modelos diferentes de descentralização no sistema político moçambicano: uma descentralização política, implicando a devolução de poderes para as 43 autarquias e uma descentralização administrativa, significando uma simples desconcentração para o resto dos órgãos da administração local, nomeadamente os distritos, maioritariamente em zonas rurais, cujo quadro legal se encontra na Lei 8/2003 sobre os órgãos locais do Estado (LOLE) e o seu respectivo regulamento – o Decreto 11/2005” (FORQUILHA, p. 31-32).

Segundo Raúl Afonso Cumbe (2016, p. 67-68) a República de Moçambique encontra-se administrativamente organizada em províncias (11), distritos (152), postos administrativos

(436) e localidades (1217). As localidades estão subdivididas entre aldeias, povoações, regulados, bairros, entre outras. Ainda segundo Cumbe,

(...) O MAE – Ministério de Administração Estatal aplica sua própria definição de áreas urbanas à entidades político – administrativas, com base nos seus níveis de desenvolvimento econômico, social, cultural, densidade da população, número e tipo de indústrias, grau de desenvolvimento das atividades de comércio, educação e saneamento. Com base nesses critérios, as cidades são classificadas em A, B, C e D (CUMBE, p. 67 – 68).

Atualmente, Moçambique possui 53 autarquias municipais, distribuídas entre as regiões Norte, Centro e Sul do país, sendo 23 cidades classificadas de A a D e 30 classificadas como vilas. As autarquias locais em Moçambique não fazem parte da divisão territorial, mas sim correspondem às unidades administrativas classificadas como cidades e ou vilas, que possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial (CUMBE, 2016, p. 68 - 69).

Conforme a Lei n° 2/97, de 28 de maio, as autarquias podem ser tanto municípios quanto povoações, abrangendo os territórios das cidades e vilas ou a circunscrição da sede do posto administrativo (Artigo 2°). 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°).

### Organização Administrativa Autárquica.

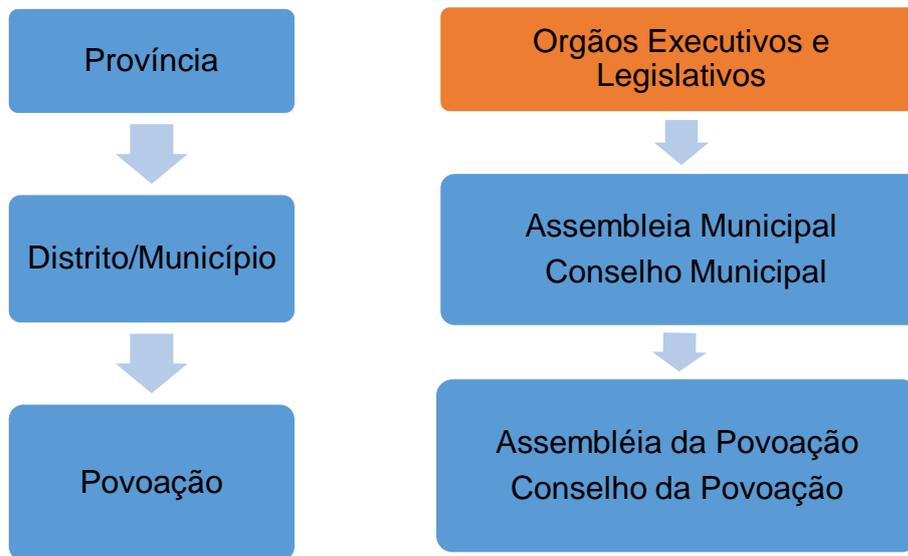


Figura 1 - Organização da autora

Quanto ao enquadramento das autoridades tradicionais pelas autarquias (cidades, vilas ou sede do posto administrativo com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regida por um poder executivo e legislativo eleitos pela população), o artigo 28º da Lei 2/97 destaca o carácter consultivo às autoridades comunitárias e tradicionais pelos órgãos locais, de modo a coordenar com elas atividades que visem a satisfação de necessidades locais (LOURENÇO, 2009, p. 112).

Conforme Rocha e Zavale, o território de Moçambique conta com três tipos de administração, complementares ou sobrepostas: a administração local do Estado (desconcentrada), a partir dos distritos (conforme a Lei nº 8/2003); a administração local autárquica (descentralizada), a partir da lei nº 2/97, e a administração comunitária (chefes tradicionais, secretários de bairro, grupos religiosos, ONGs) subordinada ora ao município, ora à província ou ao distrito (ROCHA e ZAVALE, 2015, p. 123). A Lei nº 15/2000 vai institucionalizar as autoridades comunitárias como intermediários políticos em nível local. As autoridades tradicionais ao serem mais atuantes nas áreas rurais ou suburbanas, reportam-se, mais frequentemente, aos agentes do Estado das áreas distritais, no âmbito das localidades. Mas isso não impede que estejam em diálogo com os agentes do Estado atuantes nos municípios ou autarquias, uma vez que estão presentes em áreas urbanas também.

Para Forquilha (2010a), 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), a partir da década de 1990, como meio de intervenção participativa das comunidades locais nos planos distritais. A Lei 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. 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).

### Organização Territorial e os Agentes Executivos.

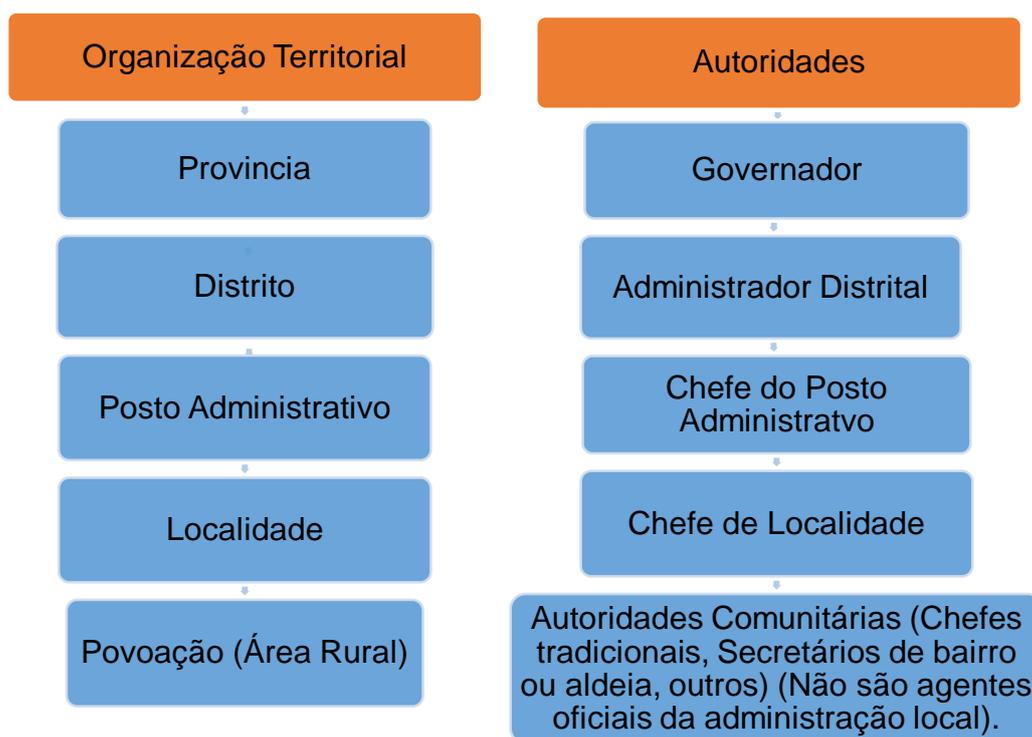


Figura 2 - Lei n° 8/2003, Organização da Autora

Segundo Forquilha e Orre (2011), apesar da Lei 8/2003 prever a criação dos Conselhos Locais ou Conselhos Consultivos, que são Instituições de Participação e Consulta Comunitária, sua expansão inicia-se apenas em 2006 num processo vinculado a implementação do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), hoje conhecido como Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD).

É importante considerarmos que os conselhos locais trazem, atualmente, quatro desafios centrais: 1º) quanto ao risco de sua instrumentalização política, 2º) quanto a capacitação de seus membros, 3º) quanto aos fracos mecanismos de prestação de contas e 4º) quanto a capacidade de resposta dos governos distritais às prioridades definidas nos conselhos.

Em relação à capacidade de resposta dos governos distritais, um problema de ordem orçamentária, Forquilha aponta para a questão da gestão centralizada do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL). Além da gestão centralizada, a decisão presidencial sobre o uso dos sete milhões<sup>10</sup>, apenas para comida, rendimento e emprego, retirou a autonomia dos distritos no gasto com os planos distritais, desestimulando o processo de participação popular (FORQUILHA, 2010a, p. 42-43). A proposta dos sete milhões, ou o OIIL para os distritos, inaugurada em 2005, incluindo as autarquias a partir de 2010, refere-se a um fundo de desenvolvimento que opera como microcrédito para diversos projetos de modo a fomentar a economia local através da geração de emprego, alimentos e monetarização das áreas rurais. No entanto, a ênfase na planificação participativa, ligada ao desenvolvimento da infraestrutura local, se perdeu na conversão dos sete milhões em microcrédito para atividades geradoras de renda e empregabilidade. A transparência quanto ao perfil dos projetos a serem beneficiados e o seu monitoramento, ao apresentar-se precários, comprometem a perspectiva da governação (FORQUILHA, 2012). Portanto, a mudança na proposta dos sete milhões é uma perda em termos de participação comunitária nos conselhos locais ou nos conselhos consultivos em relação às possibilidades de definição de prioridades em infraestrutura local. Com o descontentamento da administração local, o governo decidiu atribuir a cada distrito, além dos sete milhões, mais dois ou três milhões destinados a obras de infraestrutura. Atualmente, o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL) ultrapassa os sete milhões. Em 2007, o governo introduziu diferentes critérios para a distribuição de recurso, como o número da população, o índice de pobreza, a extensão territorial e fatores ligados a capacidade das receitas públicas (FORQUILHA, 2010b, p. 38). A capacidade de resposta do município/distrito às demandas, quer sejam estabelecidas nos conselhos locais ou não, devem ser compreendidas dentro da realidade mais ampla de fraca institucionalização do Estado, “(...) incapaz de integrar o OIIL num contexto mais vasto e complexo de redução da pobreza, com uma clara estratégia de desenvolvimento (...)” (FORQUILHA, 2010b, p. 41). O Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) não vem sendo utilizado no processo de

---

<sup>10</sup>O “fundo dos 7 milhões de Meticais” foi criado em 2005 para ser um fundo de desenvolvimento dos distritos de modo a fortalecer a participação e descentralização do desenvolvimento.

seleção dos projetos a serem financiados pelos sete milhões, o que beneficia projetos que não tem impacto na redução da pobreza. A falta de assistência técnica, por exemplo, é identificada como fator de insucesso para os projetos agrícolas (FORQUILHA, 2010b, p. 41).

Um estudo apresentado por Forquilha e Orre em 14 distritos teria mostrado o pouco envolvimento dos conselhos na elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDDs). O mesmo se observou para a elaboração dos Planos Econômicos Sociais e Orçamentos Distritais (PESODs), verificando-se que as Equipes Técnicas Distritais eram os autores dos planos. Numa amostra de 125 distritos, 84% deles fizeram a validação do PESODs. Mas, verificou-se que o assunto mais discutido, de acordo com as atas dos conselhos locais, foi o Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), onde os membros do conselho se ocupam em aprovar os projetos a receberem o microcrédito dos sete milhões (FORQUILHA; ORRE, 2011, p. 48-50). Portanto, a atuação mais consultiva do que deliberativa, em relação aos planos distritais, e o caráter apenas de aprovação dos projetos a serem contemplados pelo fundo dos sete milhões, já nos aponta os caminhos atuais de participação das autoridades comunitárias e tradicionais na governação local e suas possibilidades quanto a uma democracia participativa.

Quanto aos mecanismos de prestação de contas, Forquilha ressalta que as experiências, até o momento, mostram um fraco fluxo de informação entre os conselhos locais e as comunidades, não havendo mecanismos de responsabilização dos representantes nos conselhos perante suas comunidades.

Por fim, quanto a capacitação dos membros dos conselhos locais e as possibilidades de sua instrumentalização política, Forquilha acrescenta que

O risco de instrumentalização política dos espaços de participação e consulta local advém, igualmente, do fato de o processo de institucionalização dos conselhos locais estar centralizado na figura do administrador distrital. Assim, embora em alguns distritos haja representatividade na composição dos conselhos locais, em outros os conselhos são maioritariamente dominados pelo partido no poder (FORQUILHA, 2010a, p. 44).

Em lugares onde a organização da sociedade civil é fraca, o administrador pode influenciar na formação e escolha dos membros para o conselho local distrital.

Além dos Conselhos Consultivos Locais (CCLs), também encontramos em Moçambique a proposta de Orçamento Participativo (OP) embora sem uma estratégia nacional para sua implementação. Juntos, compõem os mecanismos de prestação vertical de

contas e de participação das comunidades, sendo o Orçamento Participativo um mecanismo de descentralização e de planificação participativa. No entanto, o Orçamento Participativo implementou-se experimentalmente, a partir de 2008, apenas no município de Maputo (JAMAL, 2014, p. 57-59). A abordagem sobre os Conselhos Consultivos Locais se faz por constituírem mecanismo legal de participação das autoridades comunitárias, dentre as quais as autoridades tradicionais, nos processos de planificação distrital (descentralização democrática). O carácter representativo é significativo como contraponto ao papel das autoridades tradicionais como agentes do Estado na implementação de políticas públicas, de modo a avaliarmos o carácter democrático desse processo em curso no país. Ou seja, interessamos observar se ocorre a simples instrumentalização das autoridades tradicionais pelo Estado, ou se existe uma contrapartida de participação ou deliberação política democrática para esses atores.

A transferência de responsabilidade do governo central às entidades locais, no processo de municipalização, visa promover a participação dos cidadãos através do voto, com eleições para os membros da Assembleia Municipal e Presidente do Conselho Municipal, assim como para a Assembleia da Povoação e Conselho da Povoação. Porém, parece que as reformas de descentralização não tiveram um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais (MÉTIER, 2005; SITOIE; HUNGUANA, 2005; *apud*, FORQUILHA, 2007, p. 72). A governação tem a ver “(...) com a maneira como diferentes atores, quer coletivos quer singulares, participam localmente no processo de tomada de decisões com vista à provisão de serviços” (FORQUILHA, 2007, p. 82). A participação dos atores locais, assim como os mecanismos de reprodução das mudanças institucionais, está marcada pela herança de práticas recorrentes na administração pública, como o nepotismo, a corrupção, o clientelismo. Tais práticas, assim como os modelos institucionais existentes, condicionam a visão dos atores (FORQUILHA, 2007, p. 80 – 81).

A formação e funcionamento dos espaços de participação distrital são marcados por uma crescente presença da FRELIMO no meio rural, através da construção de alianças político-partidárias, por exemplo, com chefes tradicionais, com a utilização de recursos do Estado a serviço do partido (FORQUILHA; ORRE, 2011, p. 38). A centralização do processo de institucionalização das IPCCs (Instituições de Participação e Consulta Comunitária) na figura dos administradores interfere no processo de indicação dos membros dos conselhos. Num ambiente regido pela lógica de reforço da influência da FRELIMO sobre diferentes grupos e níveis sociais, a representação nos conselhos locais está, frequentemente, associada à

ligação com a FRELIMO (FORQUILHA; ORRE, 2011, p. 46-48). Ao mesmo tempo, o partido FRELIMO se faz presente nos conselhos de modo direto, através dos secretários de partido e membros da Organização da Mulher Moçambicana e da Organização da Juventude Moçambicana (FORQUILHA; ORRE, 2011 p. 43). Creio que é preciso avaliar a tradição de mobilização e organização da sociedade civil em Moçambique, o que talvez venha a justificar a participação de mulheres e jovens frequentemente militantes da FRELIMO. Haveriam outras organizações de mulheres e jovens desejosos de participar dos conselhos locais ou a mobilização dos filiados à FRELIMO ocupam um lugar ocioso? Para o distrito de Gorongosa, os autores Forquilha e Orre recolheram o depoimento de um jovem, presidente da Liga Juvenil da Renamo, que dizia ser impedido de participar dos conselhos locais. Dizia ele:

(...) nós nunca conseguimos ter alguém da Renamo nos conselhos consultivos. O governo diz que os conselhos consultivos são para fazer toda a gente participar na vida do distrito, mas eles [governo] não aceitam ter nossos membros lá ... só aceitam pessoas que são membros da Frelimo. Por isso, para nós [Renamo] estes conselhos consultivos são todos da Frelimo (...) [Entrevista com I.Z.M., Gorongosa, 17 de abril de 2010] (FORQUILHA; ORRE, 2011, p. 47).

A capacidade de participação das autoridades comunitárias e tradicionais, nos conselhos locais de modo a representar demandas de suas comunidades e interferir na trajetória de políticas públicas, depende da mobilização popular consciente desse propósito e da abertura do Estado (voluntária ou sob pressão) para esse modelo de resolução das questões de interesse público (descentralização democrática). Do contrário, o Estado apenas reforça a perpetuação do controle social mediante mecanismos de legitimidade tradicional, apoiados no direito costumeiro e no reconhecimento social de autoridades religiosas, autoridades tradicionais, etc. Segundo Albino Maria Francisco,

(...) o Estado e suas instituições são uma pré-condição importante para a realização da sociedade civil, no sentido em que se o Estado em termos de poder não cria espaço para a sociedade civil, esta deixa de ter a força necessária para equilibrar a dinâmica sócio-política da sociedade como um todo” (FRANCISCO, 2006, p. 8).

A partir da legislação moçambicana, referente à participação das autoridades comunitárias nos processos de consulta e participação popular dentro das diretrizes da governação descentralizada e democrática, procuramos vasculhar as possibilidades reais de planificação distrital a partir da consulta comunitária e de descentralização política na tomada

de decisões locais. O que observamos foi o caráter mais consultivo que deliberativo nos espaços de consulta local, além de uma forte tendência ao controle político dos conselhos, favorecido pelo processo ainda em curso de autarquização e pela política deliberada de controle dos espaços políticos pela FRELIMO. A seguir, trataremos dos dois decretos que versam sobre o papel “administrativo” das autoridades comunitárias e tradicionais fazendo as devidas reflexões que emergem mais imediatamente das diretrizes contidas nesses documentos.

### **3.1.1 Decreto n° 15/2000.**

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, sendo parte de um processo mais amplo de descentralização administrativa. Esse decreto reconhece como autoridades comunitárias, em seu artigo 1º, 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 permite 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, 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 (Decreto n° 15/2000, 20 junho de 2000).

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 económicos, 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

De fato, cada uma das onze áreas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias permite variadas abordagens e pesquisas empíricas que permitiriam avaliar se nessas parcerias existe um potencial espaço de participação democrática por parte das comunidades locais, enraizando a atividade política e o interesse público no seio da vida cotidiana dessas comunidades ou se são apenas articulações esporádicas com pouco ou nenhum espaço deliberativo para as comunidades. Ao mesmo tempo, parece não haver uma legislação que especifique mais detalhadamente o modo operativo dessas articulações em cada área referendada pelo Decreto n° 15/2000.

### **3.1.2 Decreto n° 11/2005 (regulamenta a Lei n° 8/2003).**

O Decreto n° 11/2005 criou uma série de instituições de diálogo entre os órgãos locais do Estado e as comunidades. Ao regulamentar a Lei n° 8/2003, de 19 de maio, sobre o funcionamento dos órgãos locais do Estado, reafirma, em seu Artigo 116°, as áreas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias, conforme previsto no Decreto n° 15/2000 e aqui já apresentado. Em seu Artigo 117°, 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. O Conselho Local de Distrito deve ser composto por 30 a 50 pessoas; o Conselho Local de Posto Administrativo deve ser composto por entre 20 e 40 pessoas e o Conselho Local de Localidade deve ser composto por 10 a 20 pessoas (Artigo 119º). Compõem os conselhos locais as autoridades comunitárias e os representantes de grupos de interesse de natureza econômica, social e cultural, assegurando 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 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 carácter 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 serem feitas sempre que se julgar necessárias para dar informações, promover a educação cívica e recolher sugestões sobre a administração (Artigo 57º). O Administrador Distrital é o responsável pela institucionalização dos conselhos locais dos níveis distritais e inferiores (Posto Administrativo, Localidade e Povoação), podendo as autoridades comunitárias participar de todos os níveis de conselhos locais. No Decreto nº 15/2000 fica estipulada a recomendação para que os conselhos se reúnam duas vezes por ano (Artigo 120º). Seria preciso pesquisas que acompanhassem 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 apenas são sobrecarregadas com uma série de tarefas, reconhecidas como obrigações pelo Decreto nº 15/2000. Não sendo funcionárias do Estado, atuam sem o recebimento de salários e outros benefícios trabalhistas no desempenho de suas funções. Mediante a tantas obrigações, 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. Parece-nos que a fonte de renda das autoridades tradicionais, em específico, advém principalmente do desempenho de suas funções jurídicas em que cada resolução de litígio é remunerada com valores que variam bastante.

O reconhecimento dos deveres das autoridades comunitárias, como a mobilização de mão de obra para a construção e manutenção de poços, diques, aterros, valas de drenagem e irrigação, assim como a mobilização e organização das comunidades locais para a construção e manutenção de salas de aula e casas para professores, enfermeiros, casas de espera para mulheres grávidas e para parteiras, entre outras obras, 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. Tal recrutamento praticado no regime colonial correspondia a um trabalho compulsório. Hoje, considerando que essa mobilização de mão de obra se faça em caráter

voluntário e comunitário, visando o bem das comunidades locais numa perspectiva solidária de compartilhamento de responsabilidades, ainda assim é impossível não questionarmos sobre as condições de trabalho nessas mobilizações. Se cabe às autoridades tradicionais a mobilização de mão de obra, dever reconhecido pelo Decreto nº 15/2000, qual o papel do Estado, através dos seus agentes locais (Administrador Distrital, chefe do Posto Administrativo, chefe de Localidade) na fiscalização e cumprimento dessa medida? Sob quais condições essa mobilização de mão de obra se opera? Quais os limites de tempo e condições de trabalho? 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, mas apenas o cotidiano pode revelar-nos como a sociedade entende os deveres atribuídos a elas, se os entende como abusivos ou se são bem vistos.

Aslak Orre (2009) observou, no caso da Angola, procedimentos semelhantes de responsabilização das autoridades tradicionais (sobas) com funções próprias da administração estatal. São exemplos:

- Gestão do uso e distribuição da terra.
- Gestão de assuntos comunitários como trabalho agrícola e atividade comercial.
- Gestão de assuntos de habitação e distribuição geográfica de residências.
- Controle da população e fornecimento de dados para censos e estatísticas, e recrutamento militar.
- Estabelecimento de normas sociais e jurídicas.
- Contenção e resolução de litígios e conflitos locais.
- Reforçar e promover a construção e manutenção das infraestruturas públicas.
- Orientar a população sobre informação e decisões governamentais.
- Negociação com agentes externos (Estado, ONGs, partidos) em nome da população local, inclusive sobre os recursos naturais.
- Ser porta-voz das comunidades.

(UNDP, 2003, *apud*, ORRE, 2009, p. 12).

As semelhanças entre os processos de integração das autoridades tradicionais na máquina estatal em Angola e em Moçambique e, visto que esse processo parece estender-se para outros países africanos, permite a Aslak Orre (2009) sugerir que a “autoridade tradicional” possa se converter num conceito, num “ideal-tipo” weberiano de autoridade e legitimidade que nos permite tratar da “chefatura administrativa” (jurisdição da autoridade tradicional reconhecida pelo Estado) em termos subcontinentais (África Subsaariana), tipificando suas características mais gerais.

É possível observar que os Chefes de Localidade em Moçambique desempenham funções semelhantes as atribuídas as autoridades comunitárias conforme o Decreto n° 15/2000. Vejamos as competências dos Chefes de Localidade conforme o artigo 62° 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.

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. Isso confirma a atribuição de um papel administrativo complementar às autoridades comunitárias, seguindo a lógica da administração indireta, porém incluindo novas lideranças para além das tradicionais.

## **3.2 O Direito Oficial e o Direito Consuetudinário.**

### **3.2.1 A Lei de Terras n° 19/97.**

Além das articulações no campo administrativo, conforme estipuladas pelo Decreto n° 15/2000 e n° 11/2005, que visa, no âmbito do processo de descentralização administrativa, valorizar a organização social das comunidades locais e aperfeiçoar as condições da sua participação na administração pública, existem articulações entre o Estado e as autoridades tradicionais no campo jurídico. É o caso da Lei de Terras n° 19/97 que reconhece o direito consuetudinário para uso e aproveitamento da terra, além dos tribunais comunitários e os

tribunais dos régulos que, embora sem reconhecimento e suporte técnico e financeiro oficial, operam com o consentimento do Estado.

A Lei de Terras que em seu artigo 12º e 15º regula sobre o direito de uso da terra, considerando o direito costumeiro pluriétnico (SANTOS, 2003, vol.1, p. 230).

Artigo 12º (Aquisição) - O direito de uso e aproveitamento da terra é adquirido por:

- a) ocupação por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras no que não contrariem a constituição;
- b) ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos;
- c) autorização do pedido apresentado por pessoas singulares ou coletivas na forma estabelecida na presente Lei.

Artigo 15º (Prova) - A comprovação do direito de uso e aproveitamento da terra pode ser feita mediante:

- a) apresentação do respectivo título;
- b) prova testemunhal apresentada por membros, homens e mulheres, das comunidades locais;
- c) peritagem e outros meios permitidos por lei.

Com essa lei, segundo Boaventura de Sousa Santos, o Estado valida os cinco sistemas consuetudinários, multiculturais e pluriétnicos, de acesso e uso da terra, vigentes em muitas comunidades rurais em paralelo ao direito moderno. São eles: o Sistema de Casamento Preferencial (patrilocal ou matrilocal); Sistema de Territórios Consignados; Sistema de Estabilidade dos Descendentes Nucleares; Sistema de Segurança de Três Gerações e o Sistema de Dependência do Grupo (SANTOS, 2003, vol.1, p. 230-252). Segundo Santos, a Lei de Terras ao “(...) incorporar os sistemas consuetudinários não codificados no direito formal para aplicação em qualquer tribunal, é o primeiro sintoma de ruptura epistemológica da ciência jurídica em Moçambique” (SANTOS, 2003, vol.1, p. 252).

### **3.2.2 Os Tribunais Comunitários.**

Além da Lei de Terras, os Tribunais Comunitários e os Tribunais das Autoridades Tradicionais ou Tribunais dos Régulos são outros dois campos significativos de pluralismo jurídico. No regime socialista, a abolição das autoridades tradicionais se deu com sua substituição 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 Tribunais Populares deram origem aos Tribunais Comunitários com a Lei nº 4/92 que, no entanto, parece não ter sido

regulamentada. Portanto, eles funcionam sem o apoio técnico e material dos Tribunais Distritais, instância jurídica mais próxima que lhes deveria prestar assistência. Percebe-se que desde o período colonial o Estado moçambicano precisou contar com estruturas administrativas descentralizadas e locais de modo a facilitar a administração burocrática e jurídica das populações, sobretudo nas áreas rurais e mais longínquas. Não houve uma transformação profunda na lógica dessas instituições, apenas a substituição mais ou menos aparente delas. O regime socialista pretendeu construir uma administração burocrática e jurídica a partir de funcionários estatais, conforme as prerrogativas do Estado moderno. No entanto, os Grupos Dinamizadores eram uma espécie de “faz tudo”, misturando atividades de cunho jurídico com atividades de cunho “administrativo”, em áreas de atuação diversificadas (saúde, educação, meio ambiente). Essa característica “faz tudo” das autoridades locais, herdada do regime colonial, permaneceu. Esse exercício unificado do controle jurídico e do controle administrativo, exercido pelas autoridades tradicionais no período colonial, depois passado para os grupos dinamizadores e, retomado agora pelas autoridades tradicionais, nos sugere uma construção histórica de associação entre a autoridade “administrativa” e a autoridade jurídica. Essa junção entre administração e justiça advém das autoridades tradicionais, sendo “reinventada” pelo Estado pós-independência com os Grupos Dinamizadores.

Durante o governo de transição (1974 a 1975), a FRELIMO estimulou a formação dos chamados *Grupos Dinamizadores* em todo o país. Chefiados por secretários os Grupos Dinamizadores pretendiam substituir as autoridades tradicionais assumindo suas funções variadas como administração, justiça e policiamento. Embora abolida todas as funções sociais, culturais e políticas das autoridades tradicionais, logo a FRELIMO se viu obrigada a retomar suas práticas medicinais e religiosas. Além dos GDs, que existiram apenas durante a Primeira República de Moçambique (1975 a 1990), a FRELIMO criou os *Tribunais Populares* com a Lei da Organização Judiciária de Moçambique, n° 12/78, de 2 de dezembro, de modo a substituir os tribunais consuetudinários regidos pelas ATs. Conforme essa lei, os *Tribunais Populares Distritais* funcionariam com juízes de direito nomeados pelo Ministério da Justiça (Artigo 30°) e os *Tribunais Populares de Localidade e de Bairros* funcionariam sem juízes de direito (Artigo 38°) (SANTOS, 2003, vol.1, p. 262). Em 1976, o Comité Central da FRELIMO, na sua 8° sessão, buscando esclarecer sobre a reforma do Estado, previa que os Tribunais Populares seriam organizados na seguinte hierarquia:

- Tribunal Popular Supremo

- Tribunal Popular Provincial
- Tribunal Popular Distrital
- Tribunal Popular de Localidade ou de Aldeia Comunal.

Além das reformas na justiça e na estrutura do aparelho de Estado, o documento gerado na 8ª Sessão do Comité da FRELIMO trazia resoluções também sobre educação, saúde e sobre as aldeias comunais (SANTOS, 2003, vol.1, p. 107), medida que, assim como o fim das funções administrativas e jurídicas das autoridades tradicionais, afetaria mais significativamente as populações rurais. Isso porque o projeto das aldeias comunais de socialização da terra e produção coletiva ia de encontro aos sistemas tradicionais linhageiros de acesso e uso da terra.

Os *Tribunais Comunitários*, criados com a Lei nº 4/92, vieram a substituir os Tribunais Populares e, assim como as autoridades tradicionais, administram hoje uma justiça que mistura direitos locais, comunitários e consuetudinários (SANTOS, 2003, vol.2, p. 350- 359). Podemos concluir que esse direito popular e consuetudinário, em geral, apresenta um caráter comunitário, sendo multicultural ou de múltiplas contribuições hibridizadas e pluriétnicas, mergulhado numa diversidade de povos e tradições que não nos permite traçar uma filiação entre práticas e retóricas jurídicas de uma dada comunidade com tradições étnicas ancestrais. A Lei nº4/92 criou os tribunais comunitários como integrantes do direito e da justiça oficiais. No entanto, segundo Boaventura de Sousa Santos, a lei não havia sido regulamentada até a data de publicação do seu livro (SANTOS, 2003, p. 72) e não temos a confirmação quanto a situação dessa lei atualmente. Em todo caso, parece que os tribunais comunitários seguem atuando normalmente, embora sem apoio financeiro e técnico dos tribunais distritais e com uma certa ambiguidade quanto às suas prerrogativas. Por isso não existem, na administração central, registro sobre o número de Tribunais Comunitários em funcionamento no país (SANTOS, 2003, vol.1, p. 134). Em seu artigo primeiro, a Lei 4/92 define que os tribunais comunitários deverão funcionar nas sedes dos postos administrativos, nos bairros ou nas aldeias. No seu artigo segundo, define o caráter conciliatório de sua justiça. No artigo terceiro, define que os tribunais comunitários devem deliberar sobre pequenos conflitos, especialmente sobre relações familiares que resultem de união constituída segundo os usos e costumes, além de delitos de pouca gravidade não passíveis de penas privativas de liberdade, sendo aplicadas medidas punitivas como indenizações, multas e prestação de serviço comunitário. Podem integrar os tribunais comunitários cidadãos nacionais em pleno gozo de direitos políticos e cívicos, eleitos pelos órgãos representativos locais, para o exercício de funções no período de

três anos, podendo ser reeleitos (artigos 9º e 10º). Em seu Preâmbulo, a Lei nº 4/92 define a importância da criação dos Tribunais Comunitários nos seguintes termos:

As experiências recolhidas por uma justiça de tipo comunitário no país apontam para a necessidade da sua valorização e aprofundamento, tendo em conta a diversidade étnica e cultural da sociedade moçambicana: Impõe-se pois, a criação de órgãos que permitam aos cidadãos resolver pequenos diferendos no seio da comunidade, contribuam para a harmonização das diversas práticas de justiça e para o enriquecimento das regras, usos e costumes e conduzam à síntese criadora do direito moçambicano (Lei nº 4/92).

Hoje encontramos, em Moçambique, uma complexa rede de resolução de litígios com instâncias não formais como os régulos e cabos de terra, a Associação de Médicos Tradicionais de Moçambique, os líderes comunitários, líderes religiosos e ONGs. Segundo Santos, Moçambique deveria promover uma reforma da administração da justiça a incluir um “Programa de Apoio e Desenvolvimento dos Tribunais Comunitários” (SANTOS, 2003, p. 590), reconhecendo sua importância para a democratização do acesso à justiça. Mais bem equipados e assessorados pelos tribunais distritais, os tribunais comunitários aperfeiçoariam seu diálogo e cumprimento do direito moderno ao mesmo tempo em que continuariam a exercer o direito consuetudinário, conforme tendência reconhecida no preâmbulo da Lei 4/92.

### **Estrutura Jurídica Não Oficial.**



*Figura 2 - SANTOS, 2003, p. 87. Organização da autora.*

### **3.2.3 Tribunais dos Régulos.**

Apesar da extinção do regime do Indigenato, em 1961, os regulados continuaram a existir mantendo suas prerrogativas de administração de uma justiça tradicional ou baseada nos costumes. Mesmo nas áreas urbanas ou suburbanas os régulos ainda administram o direito consuetudinário em paralelo ao direito civil (SANTOS, 2003, vol.2, p. 348). Os régulos atuam

junto a outras autoridades tradicionais em seus tribunais, como os cabos de terra que auxiliam nas seções. Na nossa pesquisa, o termo autoridade tradicional vem designando os régulos e todos os demais agentes que atuam nos tribunais das autoridades tradicionais (regulados), seguindo a funções estabelecidas pela tradição, assim como os *nyangas* (médicos tradicionais) dentre outros indivíduos que exerçam eventualmente liderança ou atuem junto a líderes reconhecidos socialmente pela autoridade de um saber “tradicional”, “autóctone”, “indígena”, estando imersos em funções estabelecidas por essa tradição (função médica, de manutenção da paz social, de julgamento).

O regime do indigenato foi o sistema político colonial que criou a subordinação de populações a “chefes tribais”. Desse sistema político e administrativo originou-se o direito tradicional dos povos nativos, além de uma identidade política associada aos territórios das regedorias, onde a filiação à linhagem ou o nascimento filiado a determinado grupo regia o acesso à terra. A identificação das populações nativas através da caderneta indígena reforçou identidades étnicas e a distinção racial (SANTOS, 2003, vol. 2, p. 343 – 346).

O Estatuto do Indigenato 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 e como essa legislação valeu-se da influência iluminista (como o direito natural) para legitimar a colonização como projeto civilizador.

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. Como nos esclarece Maria Paula Meneses, o trabalho forçado ou compulsório se definia como sendo uma situação determinada pela natureza da relação entre o empregador e o empregado, e não na atividade em si. O trabalho é sempre imposto pela ameaça de uma sanção e exercido involuntariamente (MENESES, 2010, p. 83).

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 (SANTOS, 2003, vol.1 e 2, p. 98; 347). 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”. 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 (SANTOS, 2003, vol.2, p. 347). O *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, de 1954, regulamentava as questões relativas às autoridades gentílicas de modo mais sistemático que a legislação de 1926 e 1929 (LOURENÇO, 2009, p. 60).

A preocupação metropolitana em distinguir, através de leis, os cidadãos portugueses dos “indígenas” é evidente em todo o período colonial. Em 1894 o *Regimento da Administração da Justiça nas Colônias* oficializou a pena de trabalho obrigatório para os indígenas (MENESES, 2010, p. 82). O *Regulamento do Trabalho Indígena*, publicado em 1899, estabelecia, em seu Artigo 1º, que todos os indígenas deveriam buscar seu sustento pelo trabalho, podendo escolher o modo de suprir essa necessidade, mas podendo o trabalho ser imposto pelas autoridades. O objetivo era atingir níveis de vida compatíveis com os padrões civilizados. A reformulação do regulamento em 1914 trazia em seu preâmbulo:

Os portugueses são, de todos os colonizadores, os que melhor e mais facilmente trazem ao seu domínio os povos africanos, pois que não temos o preconceito exagerado da separação de raças e somos levados, pelo nosso modo de ser, a tratar o indígena com tolerância e bondade, respeitando-lhes os usos e instituições, tanto quanto possível. Se em África sofremos a influência do preto, auxiliado pelo clima que inibe o europeu de se entregar aos trabalhos mais rudes, e que nos levou, a pouco e pouco, a considerá-lo como devendo ser-nos sempre subordinado e inferior, a verdade é que nunca chegámos a excessos que noutros países se praticara e se praticam talvez ainda, porque tivemos sempre para com eles sistemas que fazem com que sejamos o país que tem menor percentagem de tropas para a ocupação e domínio das colônias que administramos, e certamente um daqueles que menos, e menos cruéis guerras indígenas temos sustentado (MENESES, 2010, p. 77).

A colonização, enquanto fato econômico de consequências sociais e culturais, apresenta-se como um evento natural e necessário de evolução, cabendo ao projeto colonial civilizar em parceria com as culturas locais naquilo em que elas não ferem a ética e a civilização (MENESES, 2010, p. 77). É interessante observar como havia uma compreensão quanto à segregação social como manifestação de racismo. Ao mesmo tempo, o texto defende que o sistema colonial, implementado por Portugal em suas colônias na África, mostrava-se mais eficiente pelo baixo número de conflitos armados entre colonos e colonizados, ao passo que a convivência dentro dos limites possíveis da tolerância cultural e racial no trato cotidiano do trabalho teria provado aos portugueses a inferioridade possivelmente intelectual dos

africanos. A cidadania republicana se projetava nas áreas coloniais como um futuro distante a ser conquistado pelo indígena num projeto de ascensão à categoria de assimilado. As exigências para a assimilação não eram exigidas dos colonos portugueses para terem acesso à cidadania. As leis e decretos são importantes manifestações da maneira dominante pela qual a ordem social era representada. Em seguida a Lei do Trabalho, de 1899, o *Código do Trabalho dos Indígenas da África Portuguesa*, de 1928, e o *Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas*, de 1929, foram outros meios de articulação entre colonos e colonizados (ROCHA; ZAVALE, 2015, p. 109).

A estrutura territorial do Moçambique colonial era composta pelos *conselhos* e as *circunscrições*. 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. Essas circunscrições eram divididas em regedorias, 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 (SANTOS, 2003, vol.2, p. 345). Foi a *Reforma Administrativa de Moçambique* de 1907 que dividiu o território de Moçambique em circunscrições e conselhos (LOURENÇO, 2009, p. 58). 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, abolindo-se as autoridades tradicionais (ROCHA; ZAVALE, 2015, p. 111).

A *Reforma Administrativa Ultramarina*, 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). Anterior à RAU, o *Código Administrativo de Moçambique* de 1930 e as *Circunscrições Civas dos Distritos de Lourenço Marques e Inhambane*, posteriormente estendido aos distritos de Tete e Quelimane, definiam as atribuições, direitos e deveres sociais e administrativos das autoridades tradicionais (LOURENÇO, 2009, p. 58-59). Segundo Lourenço, a regulamentação das matérias relacionadas às autoridades gentílicas era também instituída internamente em cada distrito (LOURENÇO, 2009, p. 59). Pelo apresentado até então, podemos concluir que as deliberações

da RAU de 1933 nortearam o sistema administrativo e de polícia das regedorias até sua extinção.

### Reforma Administrativa Ultramarina de 1933.



Figura 3 - Rocha; Zavale (2015, p. 109). Organização da autora



Figura 4- Rocha; Zavale (2015, p. 109). Organização da autora.

A Portaria Provincial nº 5639, de 29 de julho de 1944, ou o *Regulamento dos Auxiliares da Administração Civil*, atribui aos régulos o estatuto de auxiliares da administração, com a criação de insígnias e incentivos financeiros para o empenho dos régulos. As remunerações

por serviços prestados correspondiam à cobrança de impostos e recrutamento de mão de obra principalmente. Os *régulos* e os *cabos de terra*, seus subordinados, foram reconhecidos como integrantes da administração colonial, pormenorizando as regras e princípios jurídico-administrativos presentes na *Reforma Administrativa Ultramarina* (RAU) de 1933 (LOURENÇO, 2009, p. 60). 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; ZAVALE, 2015, p. 110).

Na Subseção II da Reforma Administrativa Ultramarina de 1933, fica instituído a respeito das autoridades gentílicas:

*a) Dos regedores indígenas:*

Art.91°. Para efeitos de administração e de polícia nas circunscrições e na parte não urbana dos conselhos deve a população indígena ser agrupada em regedorias. As regedorias podem ser divididas em grupos de povoações e em povoações.

Único. As regedorias poderá, em cada colônia ou província, ser consentida a designação que o uso regional estabelecer (sobado, regulado, reino, etc.).

Art.92°. A cada regedoria pertencem todos os indígenas que no seu território habitam permanentemente. Os que nele apenas residam transitoriamente, ainda que por efeito de contrato de trabalho, só para efeitos de polícia dependem das autoridades gentílicas locais.

Único. A mudança de residência de um indígena de uma para outra regedoria, dentro da mesma circunscrição, depende de autorização do administrador; a mudança para regedoria situada noutra circunscrição depende de autorização dos administradores interessados.

Art. 93°. Aos administradores das circunscrições ou conselhos pertence determinar os limites territoriais das regedorias indígenas; para esse efeito colherão pormenorizadas informações junto das populações locais, procurando demarcar os limites por forma que não dê lugar a dúvidas.

(...)

3° Nas delimitações respeitar-se-ão tanto quanto possível as tradições locais.

Art.94°. Em cada regedoria indígena exerce autoridade sobre as populações gentílicas um regedor indígena. Em cada grupo de povoações ou povoação será essa autoridade confiada a um chefe de grupo de povoações ou de povoação. O exercício das funções de autoridade gentílica é normalmente remunerado.

Único. Os regedores e chefes de grupo ou de povoação desempenham as funções que o uso local lhes atribuir, no que não for contrário à soberania nacional. A obediência que as populações lhes devem é a que resulta da tradição: será mantida enquanto respeitar os princípios e interesses da administração portuguesa a contento do governo.

Art. 95°. Os chefes de grupos ou de povoação estão diretamente subordinados aos regedores indígenas; estes ficam na dependência do administrador da circunscrição: desempenharão os seus cargos enquanto servirem os interesses portugueses a contento do Governo.

Art. 96°. Os regedores indígenas são de sucessão hereditária, direta ou colateral, segundo os usos e costumes locais; porém o governo tem o direito de escolha entre os parentes mais próximos, quando o herdeiro não convenha à administração.

(...)

2° Os filhos ou herdeiros em idade escolar dos regedores indígenas, sempre que seja possível, serão obrigados a frequentar as escolas oficiais; em regra não lhes será entregue a autoridade sobre as populações sem saberem falar e escrever a língua portuguesa.

Art.97º. 1º O chefe gentílico deposto por autoridade legítima nunca poderá ser obedecido pelas populações ou por elas reintegrado no exercício das atribuições que antes lhe pertenciam.

2º As populações não podem depor os chefes gentílicos investidos por autoridade portuguesa no exercício de funções.

Art.99º. Cumpre aos regedores indígenas:

1º. Obedecer, pronta e fielmente, às autoridades administrativas portuguesas e fazer com que os indígenas sob sua jurisdição lhes obedeam também.

2º. Tornar públicas as determinações e avisos que lhes forem transmitidos pelos administradores e chefes dos postos; trazer ao conhecimento destes as queixas, pedidos e reclamações dos indígenas sujeitos à sua autoridade.

3º. Manter a ordem na área da sua regedoria.

4º. Fornecer rapidamente os homens que para a defesa ou polícia do território nacional lhes sejam requisitados legitimamente.

5º. Participar imediatamente às autoridades administrativas quaisquer ocorrências extraordinárias que se deem na área da regedoria, tais como crimes ou tentativas de crime, falecimentos ou desaparecimentos suspeitos, doenças de caráter epidêmico ou suspeito, quer nas pessoas quer nos gados, a abertura de novos estabelecimentos comerciais ou industriais ou o comércio de quaisquer artigos em palhotas ou vendas ambulantes e as demarcações de terrenos.

6º. Participar às administrações e fazer registrar os contratos de casamento, os nascimentos e os óbitos que se deram.

7º. Impedir o comércio de venenos, de bebidas alcoólicas, tóxicas ou inebriantes.

8º. Denunciar o fabrico de bebidas alcoólicas.

9º. Opor-se à prática de bruxarias e adivinhações e muito especialmente das que representem violência contra as pessoas.

10º. Descobrir e vigiar os indígenas estranhos à sua gente, apresentando-os ao administrador, sempre que não estejam munidos de passo ou salvo-conduto.

12º. Comunicar ao administrador ou chefe de posto a passagem suspeita ou o estabelecimento de indivíduo não indígena.

13º. Apreender e isolar todo o gado que apareça nas terras da regedoria de proveniência desconhecida, suspeita ou proibida, participando imediatamente o fato ao administrador ou chefe de posto para estes providenciarem.

14º. Auxiliar a autoridade administrativa na polícia da região e prender os criminosos ou suspeitos, entregando-os de seguida ao administrador ou chefe de posto.

15º. Incitar os indígenas a aprenderem a língua portuguesa, a mandarem os seus filhos às escolas, a frequentarem as granjas e a andarem vestidos com decência.

16º. Incitar os indígenas à prática das culturas que a administração aconselhe.

17º. Participar à autoridade administrativa a existência de armas ou pólvora entre os indígenas e o comércio destas.

18º. Obrigar os indígenas a inscreverem-se no recenseamento.

19º. Isolar os indígenas que tenham doenças suspeitas.

Art. 102º. Os regedores têm o direito de reunir os indígenas das suas terras, obrigando-os a limpar ou abrir caminhos e vales de irrigação, a cavar poços, a reconstruir as povoações e a executar quaisquer trabalhos de interesse comum para as populações indígenas como tal reconhecidos pelas autoridades administrativas; estes trabalhos serão equitativamente distribuídos pelos indígenas válidos do sexo masculino da área da regedoria, sem que nenhum se possa recusar.

Art. 104º. Junto de cada regedor indígena poderá haver um conselho de sua escolha, formado pelos indígenas de maior respeitabilidade da regedoria ou povoação, tendo por dever orientar o procedimento do chefe.

Art.106º. A falta de cumprimento ou manifesto desleixo no exercício dos seus deveres e qualquer abuso de autoridade cometido por chefe gentílico serão punidos pelo administrador de circunscrição com prisão até sessenta dias; o governador da província poderá impor prisão até

um ano. Das penas aplicadas será sempre dado conhecimento às autoridades administrativas superiores com a justificativa devida, para confirmação, anulação ou modificação.

b) *Dos chefes de grupos de povoações indígena:*

Art.109°. Podem os regedores nomear chefes para, em sua representação, regerem grupos de povoações indígenas; estes não devem em regra compreender menos de vinte e cinco povoações.

Art. 111°. Os chefes de grupos de povoação indígenas são de sucessão hereditária ou de escolha dos regedores, com a concordância do administrador, e desempenham os seus lugares enquanto servirem a contento do governo.

c) *Dos chefes de povoação indígena:*

Art.113°. Um chefe de povoação pode ter um ou mais povoados sob sua autoridade se esse for o uso.

Art.114°. É dever do chefe de povoação:

1°. Tentar sempre conciliar os habitantes desavindos nas questões que interessam a população.

2°. Manter a disciplina e a boa ordem entre os residentes.

3°. Participar todas as ocorrências à administração ou ao chefe indígena a que esteja subordinado.

4°. Prender os criminosos, apresentando-os na administração ou ao regedor indígena.

5°. Isolar os indígenas que tenham doenças suspeitas.

6°. Manter o asseio da povoação.

7°. Construir um cemitério para a povoação a mais de 400 metros desta, no local que a autoridade designar.

Art.116°. Os chefes de povoação são responsáveis pela cobrança dos impostos que couberem aos indígenas residentes na área sujeita a sua jurisdição.

Art.117°. Pode o administrador investir uma mulher no cargo de chefe de determinada povoação, quando esta for formada por uma só família e se derem as hipóteses da ausência temporária do chefe ou da menoridade deste, sem tutor, ou quando for da tradição local.

(Reforma Administrativa Ultramarina, 1933, In: LOURENÇO, 2009a, p. 336-344).

Os trechos do documento da Reforma Administrativa Ultramarina expostos acima, no que diz respeito às autoridades gentílicas, nos deixa claro a proposta de administração local do Estado colonial português e o papel administrativo e de polícia das autoridades tradicionais (regedores, chefes de grupos de povoação indígenas e chefes de povoação indígena). Mediante a apresentação das principais funções por elas exercidas (ou previstas por lei), cabe fazermos algumas comparações entre essa legislação do período colonial e os deveres estipulados pelos atuais decretos n°15/2000 e n°11/2005.

O Decreto n°11/2005 ao reconhecer como obrigação das autoridades tradicionais a mobilização de mão de obra para a construção e manutenção de aparelhos públicos, como poços, diques, aterros, valas de drenagem e irrigação, faz com que elas continuem a exercer a função de mobilização de trabalhadores para obras públicas. Como vimos, de acordo com a Reforma Administrativa Ultramarina, as obras de interesse público (das comunidades indígenas) eram estabelecidas pela administração colonial, tendo os regedores o direito de obrigar os indígenas sob sua jurisdição a trabalharem nessas obras (Art. 102°). No entanto, a

mobilização de mão de obra nos dias atuais parece sugerir um trabalho exercido voluntariamente. Mas, os modos de prestação de contas das autoridades tradicionais e comunitárias aos agentes locais do Estado, ou a maneira como as parcerias nas áreas de saúde, educação, meio ambiente etc., se operacionalizam na prática responderia aos modos como se perpetua as funções e a legitimidade das autoridades tradicionais na sua parceria com o Estado.

Outras semelhanças entre as orientações dadas às autoridades gentílicas pela Reforma Administrativa Ultramarina e o Decreto n° 11/2005 referem-se ao papel informativo das autoridades tradicionais na divulgação das deliberações dos órgãos do Estado, assim como o auxílio junto as autoridades policiais na localização de malfeitores, esconderijos de armas e áreas minadas. Também, a parceria contra a comercialização não licenciada de recursos naturais. As autoridades tradicionais também seguem na mobilização das populações para o recenseamento anual e para o pagamento dos impostos. Determinações semelhantes estavam previstas no artigo 99° da Reforma Administrativa Ultramarina de 1933.

Segundo Santos, as relações das autoridades tradicionais com o Estado, em termos de administração local, expõe uma situação de *bricolage burocrática* em decorrência do desafio de penetração do Estado enquanto administração pública e burocrática. Como herança do Estado colonial, a *bricolagem burocrática* assentou-se na disjunção entre o controle político e o controle administrativo, onde o sobre dimensionamento do controle político inviabilizou a autonomia do setor administrativo que se vê fortemente politizado (SANTOS, 2003, p. 64). A *bricolage administrativa* opera, segundo Santos, em meio a diferentes culturas político-administrativas: cultura eurocêntrica colonial, cultura eurocêntrica socialista, cultura eurocêntrica capitalista democrática e as culturas tradicionais e comunitárias.

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. Podemos pensar os impactos da primazia do direito estatal na formação social ao mesmo tempo em que persiste a pluralidade das ordens jurídicas como algo que escapa à hegemonia do modelo de racionalidade legal-burocrática.

Concluimos que o Estado moçambicano reconhece como legítimo os tribunais presididos pelos régulos, o sistema consuetudinário de uso e controle da terra e a interseção do direito consuetudinário junto aos Tribunais Comunitários.

O organograma à baixo resume todas as questões aqui apresentadas e que permeiam os campos de debate sobre as autoridades tradicionais na contemporaneidade em Moçambique.

### O Lugar Social das Autoridades Tradicionais.

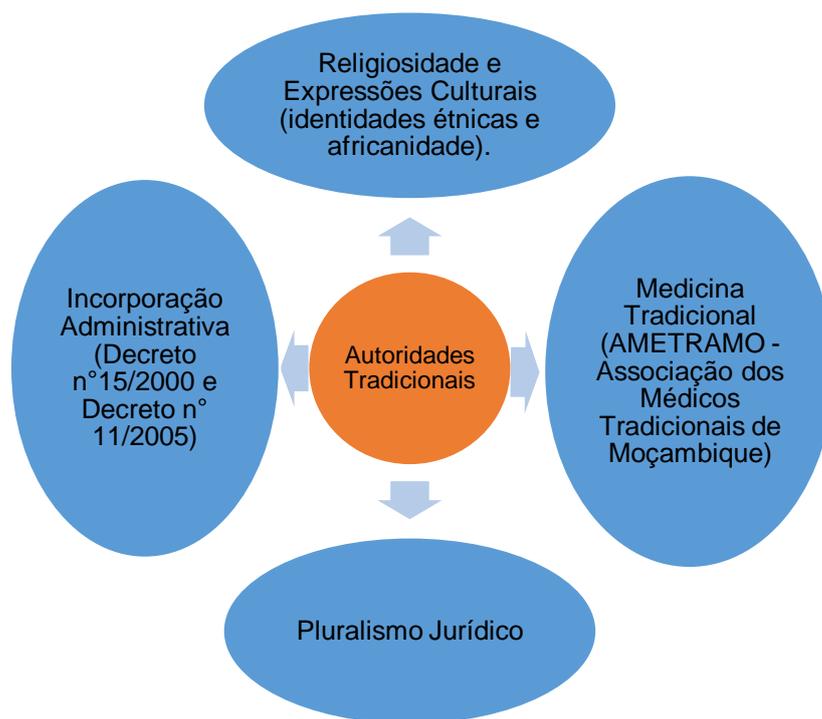


Figura 5 - Organização da autora

## **Capítulo 4 – *Bricolage* Burocrática como Arranjo Institucional Alternativo: tentativas de não desperdício da experiência.**

Ao buscar “energias emancipatórias” a emergirem do colapso da emancipação (inovação) na regulação, tendo em mente um inaugurado processo de “transição paradigmática”, a razão científica, política e do direito será denunciada quanto aos silenciamentos que produziu. A sociologia das ausências pretende vasculhar uma diversidade de saberes produzidos por agentes sociais descredibilizados ou incompreendidos, seja no passado, sobretudo através da colonização, ou no presente. A *mudança paradigmática* reconhece que nas sociedades há uma pluralidade de ordens jurídicas, formas de poder e formas de conhecimento. Ao invés de dominá-las, busca sua integração a formas hegemônicas do poder e justiça estatal, assim como da ciência. Uma proposta de refundação da instituição das autoridades tradicionais como espaço de participação política na defesa e consecução de políticas públicas na área social depende das possibilidades de justificação dessa alternativa. Primeiramente, é necessário avaliarmos nossas ferramentas de conhecimento sobre o social, admitindo que a solução de qualquer problema depende, primeiramente, do modo como ele é avaliado ou interpretado. Em segundo lugar, será inevitável uma proposta sobre as relações entre Estado e sociedade tendo em vista o atual processo de transferência de funções do Estado para a sociedade, com a participação das autoridades tradicionais na administração pública. Nossa reflexão nesse capítulo consistira em considerar a possibilidade de tradução dessa realidade numa experiência de democracia participativa, tendo em vista as relações entre Estado e sociedade preconizadas pela sociologia de Boaventura de Sousa Santos. A admissão da atuação “administrativa” e jurídica das autoridades tradicionais depende da relação que o Estado pode estabelecer com essa atuação, sem perder a preservação de certos limites que permitem a coexistência da democracia e o pluralismo de fontes de poder. A proposta de *Estado Experimental* apontaria os caminhos para uma refundação do Estado a partir de práticas emergentes na sociedade civil.

### **4.1 Possibilidades Compreensivas e Propositivas na Agregação de Novas Experiências como Justiça Epistêmica.**

A proposta de uma *Ecologia de Saberes* feita por Boaventura de Sousa Santos reclama a existência de racionalidades alternativas desperdiçadas pela razão indolente, dominante nas ciências e nas práticas sociais tornadas hegemônicas pela dominação Europeia, sobretudo através da colonização. A aprendizagem com o Sul consiste em sua proposta teórica – analítica. O projeto moderno de emancipação social é o eixo de um propósito ético e político que reconhece a falência em se pensar a emancipação social a partir de uma teoria geral, mas que permanece no pensamento de Santos projetando a necessidade de um diálogo de tradução ou inteligibilidade entre os diferentes projetos parciais de emancipação social (cosmopolitismo subalterno ou insurgente). Nesse sentido, a *Ecologia de Saberes* compreende que a modernidade é uma experiência historicamente limitada, sendo, ao mesmo tempo, experiência e potencialidade ainda aberta. Portanto, apoiar-se no pensamento social e político ocidental, nas suas potencialidades em aberto pode coexistir com o movimento em direção a “culturas e filosofias políticas não ocidentais” (SANTOS, 2010, p. 42). Direitos Humanos, secularismo, cidadania, Estado, sociedade civil, esfera pública, igualdade perante a lei, o indivíduo, a distinção entre o público e o privado, democracia, justiça social, racionalidade científica, soberania popular, (...) foram proclamados na teoria ocidental e muitas vezes negados na prática, destruindo, como no colonialismo, culturas políticas alternativas (SANTOS, 2010, p. 43). O conceito de *Ecologia de Saberes* atenta-nos para os saberes apoiados em práticas, em intervenções na realidade social, como, por exemplo, experiências na medicina ou agricultura tradicional. Seria possível pensarmos numa *Ecologia de Saberes* no campo político? Que práticas, norteadas por experiências cognitivas outras, poderiam realimentar o Estado, a esfera pública, a democracia e a justiça social?

A diversidade epistemológica do mundo, para além das práticas científicas, reivindica os saberes no mundo das práticas, numa perspectiva de encontrar saberes que gerem resistências contra hegemônicas. A *Ecologia de Saberes* chama a atenção para a relação entre conhecimento e intervenção, seu impacto na realidade social. A avaliação dos conhecimentos, científicos e não científicos, se mede pela intervenção no mundo que proporcionam, impedem ou ajudam (SANTOS, 2010, p. 159). Portanto, os valores éticos e políticos são reivindicados para a validação das formas de saber, naquilo em que elas podem intervir no mundo em sentido emancipatório. Podemos considerar que a negação do conhecimento do outro, referente a epistemologias artísticas, filosóficas ou religiosas, é de alguma forma negar sua contribuição social, um processo de despotencialização dos sujeitos. Trata-se, num processo de escolha política, de buscar a convergência entre conhecimentos múltiplos.

Para tornar possível a valorização da inesgotável experiência social em curso no mundo, Boaventura propõe a *sociologia das ausências* e a *sociologia das emergências* de modo a expandir o presente e contrair o futuro, rompendo com a racionalidade ocidental apoiada num tempo linear e de expansão do futuro. Como sociologias éticas, estão conjugadas a um projeto de emancipação social que demanda um trabalho de tradução entre experiências sociais e movimentos sociais organizados. A sociologia das ausências

Trata-se de uma investigação que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, activamente produzido como não existente, isto é, como uma alternativa não-credível ao que existe. O seu objeto empírico é considerado impossível à luz das ciências sociais convencionais, pelo que a sua simples formulação representa já uma ruptura com elas. O objetivo da sociologia das ausências é transformar objetos impossíveis em possíveis e com base neles transformar as ausências em presenças. Fá-lo centrando-se nos fragmentos da experiência social não socializados pela totalidade metonímica (SANTOS, 2010, p. 102).

É difícil conceber uma exterioridade ou alteridade absoluta à modernidade ocidental após quinhentos anos de imposição global (SANTOS, 2010, p. 36), mas o esforço é o de buscar as experiências ausentes ou silenciadas, naquilo que elas possam conter de inovação para além dos padrões hegemônicos. Ou seja, a sociologia das ausências pretende investigar através dos fragmentos que não foram socializados ou racionalizados, identificados e valorizados pela ordem totalizante ou pela forma hegemônica.

Segundo Boaventura de Sousa Santos, existem cinco modos principais de se produzir as ausências, referente aos quais ele articula cinco ecologias capazes de combater esses silenciamentos, de modo a substituir monoculturas por ecologias. As ausências se reproduzem pela *monocultura do saber*, pela *monocultura do tempo linear*, pela *naturalização das diferenças* (classificação social), pela *escala dominante* (o universal e o global) e pela *lógica produtivista* (monocultura dos critérios de produtividade). A monocultura gera uma série de experiências residuais e desperdiçadas porque são apenas obstáculos à realização da realidade que conta como importante. Por estar fora da razão com a qual podemos valorizá-la ou mesmo identifica-la como algo inteligível, muitas experiências são arrastadas para dentro das dicotomias de modo a integrarem uma relação de hierarquia e dualidade entre opostos unidos por essa relação de poder (um poder primeiramente epistemológico, científico, sobre o outro). Santos por isso propõe pensar as partes das dicotomias (tradição/modernidade, homem/mulher, Ocidente/Oriente, saber tradicional/saber científico) fora das articulações de

poder que as une de modo a revelar outras relações alternativas que têm estado ofuscadas pelas dicotomias hegemônicas (SANTOS, 2010, p. 101).

Podemos considerar que no campo de dualidade posto pela relação Autoridade Tradicional *versus* Estado moderno, as autoridades tradicionais são tidas como um obstáculo à realização do Estado moderno e democrático, este entendido a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática. Nessa relação, a tradição é pensada em articulação e subjugação ao moderno que precisa se consolidar. Por outro lado, avançando para pensarmos as partes da dualidade de modo separado, podemos procurar, primeiramente, entender as lógicas de associação política no âmbito do poder tradicional e, posteriormente, as possibilidades inovadoras das experiências políticas envolvendo as autoridades tradicionais. A relação entre as partes se mantém, mas estão libertas da necessária relação de dominação, ao menos no plano das ideias. O dualismo modernidade *versus* tradição faz-se presente na rejeição das práticas políticas das autoridades tradicionais em sua relação com o Estado, conforme foi discutido anteriormente. No plano discursivo os termos de modernidade e tradição alinhavam pertencimentos e filiações endógenas e exógenas cuja ontologia é confusa. Embora compartilhando da perspectiva de Boaventura de Sousa Santos ao admitir como necessário o esforço em transformar experiências sociais impossíveis em possíveis (e é importante destacar que reconhecemos as autoridades tradicionais como imersas em experiências sociais que não podem ser simplesmente desconsideradas), também não pretendemos cair numa visão ingênua que celebra todas as formas e práticas políticas que surgem no âmbito social desconsiderando, por um lado, os desafios que por vezes demandam a superação dessas práticas em detrimento do avanço de novos projetos políticos. O papel de validação das experiências sociais pela política é algo central na sociologia das ausências e seu projeto de tradução entre os diferentes projetos parciais de emancipação social, de modo a possibilitar um cosmopolitismo subalterno ou insurgente.

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. Como o Estado atualmente poderá lidar com as diretrizes da legitimidade racional-legal <sup>11</sup>em meio ao

---

<sup>11</sup>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 ao longo do século XIX. A tipificação desse novo Estado moderno que surgia não

reconhecimento das autoridades tradicionais? Esse reconhecimento em curso pode ser entendido como uma “justiça epistêmica”, o reconhecimento de experiências sociais apoiadas numa “diversidade epistemológica”, ou a instituição das autoridades tradicionais age com a mesma lógica de racionalidade dos demais atores políticos imersos na vida política de Moçambique? A ideia de patrimonialismo estaria a encobrir uma diversidade de modos de pensar que sustentam práticas políticas em desacordo com a racionalidade hegemônica pretendida pelo Estado? Em todo caso, caberá às escolhas políticas e éticas a resolução, num campo de disputa em torno da reconstrução do Estado.

O objetivo da sociologia das ausências é substituir as monoculturas por ecologias. A ecologia de saberes, das temporalidades, dos reconhecimentos ou das diferenças, das escalas e das produtividades estão articuladas ou inter-relacionadas a campos sociais. Nesses campos é onde se revelam as multiplicidades de experiências a serem melhor compreendidas pela sociologia das ausências mediante expansão do tempo presente para combater o desperdício das experiências. O futuro, na sociologia de Boaventura de Sousa Santos, é construído a partir do presente, é planejado, cuidado, não sendo um futuro expandido ao extremo onde se multiplicam possibilidades infinitas e pouco previstas, alimentando esperanças infundadas de progresso e realizações sem o compromisso do presente na construção de tais realizações. Ao contrair, o objetivo é torna-lo escasso e objeto de cuidado. Por outro lado, o presente expandido nos permite agregar mais experiências e formas de vida no reconhecimento de que são igualmente contemporâneas. Na perspectiva de Boaventura, os campos sociais estão divididos em cinco grandes áreas.

O primeiro campo social, denominado *Experiência de conhecimento*, abrange conhecimentos na biodiversidade, medicina, agricultura e estudos de impacto ambiental. O segundo campo, denominado *Experiências de desenvolvimento, trabalho e produção* refere-se a modos de produção alternativos, como a economia solidária, cooperativas, etc. O terceiro, *Experiência de reconhecimento*, refere-se aos conflitos existentes devido a formas hegemônicas de classificação social. O quarto campo social, chamado *Experiências de democracia*, abrange os diálogos possíveis entre o modelo hegemônico de democracia e a democracia participativa. E por fim, o campo *Experiências de comunicação* abrange os estudos sobre as redes de comunicação transnacionais e as mídias independentes.

---

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.

As ecologias auxiliam o trabalho em todos esses campos sociais e seus sentidos estão imbricados umas nas outras. A *Ecologia de Saberes*, refere-se a identificação de outros saberes e outros critérios de rigor que operam com credibilidade na prática social, superando a prevalência da intervenção social mediante um saber científico (SANTOS, 2010, p. 106). Os *limites externos* do saber científico são aqueles onde é preciso admitir a intervenção alternativa tornada possível por outras formas de conhecimento. Coloca-se em curso uma discussão pragmática (ética e política) entre critérios de validade alternativos, não descartando o que não se ajusta ao cânone epistemológico da ciência moderna (SANTOS, 2010, p. 108). A *Ecologia das Temporalidades* dá o reconhecimento a outras temporalidades culturais. É uma concepção que vai de encontro ao reconhecimento dos limites temporais e espaciais impostos pelo conceito de etnia/tribo para o entendimento dos povos nativos africanos, por exemplo.

A *Ecologia dos Reconhecimentos* está relacionada às lógicas de classificação social e consequente desclassificação de agentes, o que repercute na desqualificação de suas práticas e saberes. O lugar social e político das autoridades tradicionais pode ser abordado a partir do reconhecimento social e político desses agentes e sua identificação pelos diferentes segmentos da sociedade implicando em questões identitárias que valorizam ou desqualificam seus saberes e práticas a partir de uma classificação social. No campo do reconhecimento político são dois os desafios importantes: segundo Santos, “o político tem sido definido de acordo com o princípio estreito de hierarquização que remete ao passado ou à marginalidade muitas formas de sociabilidade, contradição, resistência e luta” (SANTOS, 2010, p. 11). Por outro lado, o que Santos chama de “concepções não liberais de cultura”, trazida pelos movimentos feministas, pós-coloniais, camponeses, indígenas, são ingredientes para a criação de esferas públicas insurgentes e subalternas. Nesses movimentos o “cultural” “(...) incorpora e modela racionalidades alternativas, sem constituir uma esfera diferenciada da vida social, como sucede na concepção liberal de cultura” (SANTOS, 2010, p. 111). Entendemos que o Estado e suas relações com a economia nacional, oferecem obstáculos quanto ao reconhecimento de outras contribuições para a construção do conhecimento, produção, trabalho, desenvolvimento e democracia. Nesse ponto, Santos vai propor o *Estado experimental*, que será visto mais adiante.

A *Ecologia das Trans-escalas* remete-se ao reconhecimento de escalas locais/globais que não resultam da globalização hegemônica. Aponta-nos para os limites da experiência de globalização neoliberal e dos universalismos de certos processos sociais. Atenta-se às condições locais a partir dos impactos da globalização hegemônica e para além desses

impactos, àquilo em que nessas realidades locais escapa às condições hegemônicas. São realidades integradas à globalização, mas que não nos permitem universalizar processos sociais. Essa perspectiva vai de encontro a proposta de Appiah de avaliação dos 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 (APPIAH, 1997, p. 204-206). O estudo sobre a incorporação das autoridades tradicionais, no auxílio da administração pública e o pluralismo jurídico, é um exemplo dos limites do localismo ocidental globalizado ou dos limites da universalização da razão subjacente à administração oficial.

Por fim, a *Ecologia das Produtividades* procura desafiar o paradigma do desenvolvimento e do crescimento econômico infinito a partir da valorização e do reconhecimento de sistemas alternativos de produção. No âmbito do Poder Tradicional talvez possamos encontrar, associado a propriedade coletiva da terra, por exemplo, modos alternativos de produção com forte potencial para o desenvolvimento com socialização de riquezas, onde as autoridades tradicionais desempenhariam papel fundamental no desenvolvimento dessas práticas. Mas, não constitui esse o objetivo dessa pesquisa.

Com a apresentação das cinco *Ecologias*, articuladas ao trabalho em cinco grandes *campos sociais*, pretendemos evidenciar como nosso objeto de estudo se movimenta dentro da *sociologia das ausências*, entre as possibilidades de expansão da experiência do tempo presente, talvez se mostrando enquanto potencial, pista ou sinal de possibilidades democráticas futuras.

A *sociologia das emergências* pretende desestabilizar a concepção de futuro para povoá-lo de possibilidades reais e utópicas (mobilizadoras das emoções) fortemente alimentadas nas possibilidades evidenciadas no presente. Entre a realidade, a necessidade e a possibilidade, diante de um futuro mais escasso, a sociologia das emergências investiga as alternativas que cabem no horizonte de possibilidades concretas (SANTOS, 2010, p. 118). Propor-se a trabalhar dentro da sociologia das ausências e da sociologia das emergências é assumir seu compromisso ético e político contra o desperdício da experiência, o que se alimenta no inconformismo e no desejo de uma articulação contra-hegemônica. Porém, tais expectativas políticas podem enviesar a análise dos fatos e antecipar conclusões ingênuas ou pouco viáveis em direção a um desejo que se quer. Em todo caso, o instrumental teórico da sociologia das ausências e das emergências pode ser utilizado tendo em vista a facilidade que

ele apresenta para o entendimento de experiências sociais em conflito com estruturas de poder político ou econômico hegemônicas, embora a renovação científica que propõe tenha por objetivo reinventar a emancipação social (SANTOS, 2002, p. 18).

Avesso às barreiras entre ciência e política, entre conhecimento e ação, entre verdade e o bem (SANTOS, 2002, p. 18), a proposta de Santos vai na contramão da percepção weberiana de que ciência e política são vocações distintas. No entanto, embora tenhamos escolhido o aporte teórico da sociologia das ausências, acreditamos que, a princípio, são vocações distintas sim e que podem se intercruzar com a devida autonomização das partes, reconhecendo que o cientista social possui conhecimentos privilegiados que lhe impele a posicionar-se politicamente.

Podemos considerar que nosso objeto de estudo pode inserir-se num processo de *tradução* de modo a dar conta da inesgotável diversidade das experiências disponíveis e possíveis e sua relação com a emancipação social. Para isso, compreendemos que, entre o entendimento das possibilidades contidas num presente expandido e sua conversão em alternativa socialmente positiva, promotora de bem-estar social e democracia, existe uma operação de cunho político que as articulam como *cosmopolitismo subalterno*. Pelo observado, sabemos que as experiências administrativas e jurídicas das autoridades tradicionais não estão imersas num esforço autoconsciente de construção de uma democracia alternativa. Portanto, não nos interessa, de imediato, pensarmos em termos de construção de um cosmopolitismo subalterno, mas apenas em termos de reconhecimento de realidades que ao confrontarem com a racionalidade de nossas categorias de inteligibilidade são automaticamente descartadas. Estaríamos ainda num processo de reconhecimento visando uma transformação futura da atuação administrativa e/ou jurídica das autoridades tradicionais, entendendo que essa transformação se impõe por uma realidade social específica.

Ao usarmos a sociologia de Santos, por considerarmos que ela traz elementos reflexivos adequados ao problema de pesquisa proposto, consideramos a possibilidade do emprego da *ecologia dos reconhecimentos* a operacionalizar-se no entendimento de realidades locais que escaparam a universalização de certos processos sociais, evidenciando fragmentos que se articulam em escalas locais ou transnacionais em suas lógicas culturais. Descortinar esses “fragmentos” ou experiências é um primeiro passo para torna-los inteligíveis e, talvez, credíveis enquanto práticas sociais alternativas. Ao revermos a atual desclassificação de práticas e saberes no âmbito do poder tradicional, contestamos a lógica de classificação social

em nome de possíveis *experiências de democracia*, o que depende do enquadramento das autoridades tradicionais e suas práticas administrativas e jurídicas nesse campo.

As *zonas de contato* são campos sociais onde interagem diferentes mundos da vida (normativos, das práticas e dos conhecimentos). As zonas de contato constitutivas da modernidade, segundo Santos, foram a *zona epistemológica* e a *zona colonial*. Na zona epistemológica se confrontam a ciência e os saberes leigos e tradicionais, e na zona colonial se confronta o colonizador e o colonizado. Essas zonas de contato são caracterizadas pela disparidade das realidades em contato e pelas relações desiguais de poder (SANTOS, 2010, p. 130). Imerso nessas zonas e buscando uma *justiça cognitiva global*, o pesquisador que opera dentro da sociologia das ausências e das emergências procura, num esforço imaginativo, construir os saberes e práticas a serem objeto de tradução. Uma vez não havendo uma teoria geral da emancipação social, nem ao menos certeza se um mundo melhor é possível, o trabalho de tradução é uma *Hermenêutica diatópica* que consiste em buscar entre culturas diferentes similaridades ou completudes capazes de dialogar, promovendo a inteligibilidade entre formas de organização e entre objetivos de ação (SANTOS, 2010, p. 126). A hermenêutica diatópica, ferramenta na construção do diálogo intercultural, opera dentro dos topoi “(...) que são lugares comuns retóricos mais abrangentes de determinada cultura” (SANTOS, 2010, p. 447). São sistemas de sentido diferentes, compreendido por Santos como sendo incompletos e, portanto, abertos à complementaridade cultural externa. Segundo Santos, o mais problemático pressuposto da sua hermenêutica diatópica é a concepção das culturas como entidades incompletas. Ao que parece, somente uma cultura autodeclarada vencedora e hegemônica poderia dar-se o privilégio de buscar o diálogo intercultural por questionar-se incompleta, sem com isso correr o risco de dissolução (SANTOS, 2010, p. 458).

A incompletude das culturas, ou a necessidade intrínseca de completude das culturas, é, no nosso entendimento, uma perspectiva política, ética, moral ou afetiva, não um dado concreto das culturas humanas e de suas interações. Acreditamos que essa admissão de incompletude decorre da necessidade de representatividade e reconhecimento de grupos sociais e da defesa de novas formas de combate à desigualdade. Leopoldo Sedar Senghor, por exemplo, ao ter afirmado a necessidade de um caminho africano para o socialismo preconizou a necessidade de um "Plano de Desenvolvimento" apoiado num esforço de inventariar, dentre outros campos da realidade social, as civilizações tradicionais (SENGHOR1965, p. 60). Senghor advogava uma "incompletude" das culturas europeias e negro-africanas em contato na África Ocidental na medida em que lhe interessava a construção de uma nova civilização

híbrida ou mestiça, uma nação negro-africana de língua francesa a partir das ex-colônias francesas, projeto iniciado com a Federação do Mali. A questão da "incompletude" emergia como problemática de "africanização" de diferentes instituições europeias, assim como o reconhecimento de diferentes instituições africanas no processo de construção dos Estados nacionais. Podemos considerar que a contribuição negro-africana defendida por Senghor demandaria um esforço semelhante ao de "tradução" sugerido por Santos, de modo a dar conta da inesgotável diversidade das experiências disponíveis e possíveis e sua relação com a emancipação social. Essa "tradução" estaria para Senghor apoiada no método dialético, porém avesso a um materialismo mecanicista, determinista e abstrato que, segundo ele, teria prevalecido nas obras de Karl Marx. Diante de uma revisão geral da ideia de objetividade, o conhecimento africano já estaria operando na indistinção entre sujeito e objeto. "O sujeito e o objeto são, desta forma, confrontados dialeticamente no próprio ato de conhecimento" (SENGHOR, 1965, p. 84). "A razão negro-africana seria tradicionalmente dialética, transcendendo os princípios da identidade, da não-contradição e da exclusão do terceiro" (SENGHOR, 1965, p. 86). O método negro-africano de conhecimento iria de encontro a mais recente forma de conhecimento europeu (SENGHOR, 1965, p. 86). Talvez essa "razão negro-africana" estaria a alimentar o papel social contraditório das autoridades tradicionais que escapam às nossas tentativas de eliminação das contradições e de controle da versatilidade de suas identidades e práticas. A ideia de "incompletude" de Senghor vai de encontro a proposta de tradução de Boaventura de Sousa Santos ao buscar diferentes similaridades e completudes capazes de dialogarem, convertendo-se, tanto em Santos quanto em Senghor, num instrumento crítico à dominação, seja ela técnica, de valores, de instituições. Para Leopold Sedar Senghor, a dominação nas áreas coloniais distinguia-se da dominação de classe, sendo ela racial ou contra um povo. Portanto, o fator cultural faz-se relevante e é o que norteia a percepção de Santos de "justiça cognitiva global".

Novos manifestos, segundo Santos, devem focar temas e alternativas com maior potencial contra hegemônico. Podemos deduzir que tais manifestos devem emergir dos campos sociais que são objeto da sociologia das ausências e das emergências. São cinco grandes temas, que habitam os campos sociais já apresentados, que incluem os *sistemas de produção alternativos*, um *novo internacionalismo operário* e a *biodiversidade* e os *conhecimentos rivais*. No entanto, são dois os temas com potencial alternativo que nos interessa nessa pesquisa: o tema da *Democracia Participativa*, onde busca-se modelos subalternos de democracia a partir das formas tradicionais de autoridade e de autogoverno e o

campo do *Multiculturalismo, Justiça e Cidadanias Emancipatórias*, onde busca-se trabalhar os aspectos culturais de legitimidade de políticas sociais ou emancipatórias e a pluralidade de ordens jurídicas (SANTOS, 2010, p. 219 – 222).

No livro "Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa" (SANTOS, 2002), Santos reafirma os campos da democracia participativa, dos sistemas alternativos de produção, do multiculturalismo progressista, da justiça e cidadania cultural, da defesa da biodiversidade e do novo internacionalismo operário como norteadores do projeto de "Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos". Nesse trabalho de Boaventura de Sousa Santos, a pesquisa desenvolvida em Moçambique centrou-se no protagonismo feminino na política. Num outro projeto de pesquisa desenvolvido por Santos junto a outros pesquisadores e que originou o livro "Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique", a análise centrou-se no pluralismo jurídico e os resultados vieram a considerar que as ordens jurídicas não-estatais podem ser o embrião de esferas públicas não-estatais, embora Santos reconheça que a pluralidade de ordens jurídicas possam ser reacionárias, apoiadas em formas privadas de governo, como as máfias e o coronelismo (SANTOS, 2010, p. 219-222). Portanto, o emprego da sociologia das ausências para o estudo das atividades administrativas desempenhadas pelas autoridades tradicionais em Moçambique parece não ter sido ainda objeto de estudo desse autor. Se Santos propõe que as ordens jurídicas não estatais, exercidas, em parte, nos tribunais comunitários e, por completo, nos tribunais dos régulos, são o embrião de uma esfera pública não-estatal, propomos que as atividades administrativas desempenhadas no âmbito do poder tradicional, previstas no Decreto nº 15/2000, poderiam ser também o embrião de uma esfera pública não-estatal, podendo evoluir para uma forma de democracia participativa ao estender a esfera de deliberação política.

Essa perspectiva seria assumida, primeiramente, como um esforço de *tradução*, mediante pesquisas que possam melhor compreender a realidade social do país e as reais possibilidades de transformação da atuação jurídica e administrativa das autoridades tradicionais junto ao Estado. A natureza das parcerias do Estado não só com as autoridades tradicionais, mas também com os secretários de bairro e aldeias, precisam ser pesquisadas e avaliadas. O entendimento de que essa parceria entre Estado e autoridades tradicionais deve se justificar e permanecer esteve presente nos trabalhos de Iraê Lundin e Trutz Von Trotha, conforme foi citado no capítulo 1. Iraê Lundin argumentou que as autoridades tradicionais foram e ainda são importantes para a coesão social e identidade cultural, regulando as relações

sociais entre as populações rurais com outras populações e com o meio ambiente. Por isso, Lundin desenvolveu pesquisas que tinham por objetivo instruir os funcionários locais do Estado sobre o papel político das autoridades tradicionais, num programa de propostas formais para uma reforma legislativa e política de modo a integrar as autoridades tradicionais no processo de descentralização e democratização. Trutz Von Trotha, por sua vez, acredita que a chefia tem demonstrado uma notável durabilidade e que, por isso, parece ser mais realista mudar a abordagem sobre a instituição, em vez de trata-la como incompatível com a democratização. Para pensarmos na atuação administrativa ou jurídica das autoridades tradicionais como uma esfera pública não estatal capaz de enquadrar-se como experiência democrática participativa, é preciso melhor entendermos as relações entre Estado e sociedade preconizadas pela sociologia de Boaventura de Sousa Santos. A admissão dessa atuação a partir da ecologia de saberes e dos reconhecimentos depende da relação que o Estado pode estabelecer com a atuação das autoridades tradicionais. A proposta de *Estado Experimental* apontaria os caminhos para uma refundação do Estado a partir de práticas emergentes na sociedade civil.

## **4.2 A Proposta de Estado Experimental.**

As possibilidades de construção de uma esfera pública não-estatal estão relacionadas, na sociologia de Boaventura de Sousa Santos, à necessidade de refundação democrática do Estado tendo o terceiro setor<sup>12</sup> como campo estratégico (SANTOS, 2010, p. 341-376). O fato é que a situação de falência estatal faz com que aumente a intervenção de “(...) atores não estatais na gestão nacional, como é o caso das autoridades tradicionais em África” (SANTOS, 2010, p. 290). A urgência dessa refundação estaria na crise do Estado-Providência. Para Santos, a social democracia e o Estado-Providência, nos países mais desenvolvidos, foram

---

<sup>12</sup>Segundo Boaventura de Sousa Santos, o terceiro setor é uma designação residual e vaga para dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais privadas mas que não visam fins lucrativos, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos. Também conhecido por economia social, setor voluntário, organizações não lucrativas ou organizações não governamentais, o terceiro setor representa 7,4% da população economicamente ativa nos países desenvolvidos e 1,9% nos países em desenvolvimento e em transição. Os setores com maior atuação são: educação, saúde, serviços sociais e desenvolvimento. Sobretudo nos países periféricos, como Moçambique, o crescimento do terceiro setor está relacionado à mudança na assistência e cooperação internacional que passou a privilegiar os atores não estatais (SANTOS, 2010, p. 349–352). Em expansão desde a década de 1970, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos ou em via de desenvolvimento, o terceiro setor representa para Santos o terceiro pilar da regulação social na modernidade ocidental, contendo um forte potencial de deliberação democrática (esfera pública não estatal) e refundação de práticas do Estado através das lutas de democratização da meta-regulação do Estado.

tentativas sérias de administrar a desigualdade e a exclusão tendo, na periferia ou semiperiferia do sistema mundial, sua versão no Estado desenvolvimentista. Nesses modelos, que expressam a capacidade reguladora do Estado, as políticas de inclusão ou integração subordinada se davam prioritariamente pelo trabalho e pelo consumo. A crise do Estado-Providência decorre, principalmente, da transnacionalização da economia, ou seja, pela mudança nas condições nacionais de produção da sociedade. A erosão dos recursos redistributivos e assimilacionistas do Estado ameaça a gestão controlada das desigualdades e das exclusões (SANTOS, 2010, p. 287).

A crise do Estado – Providencia conduz a uma crise da contratualização moderna, que consiste na predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão” (SANTOS, 2010, p. 327). Segundo Santos, “o contrato social é a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental”, assente em critérios de inclusão como o da cidadania territorial e o da separação entre público e privado, que vão ser o fundamento de legitimidade das interações econômicas, sociais, políticas e culturais (SANTOS, 2010, p. 318). A crise do Estado-Providência torna mais precário os mecanismos de inclusão social através do trabalho, conduzindo a processos de exclusão estrutural. A globalização neoliberal visa

dessocializar o capital, libertando-o dos vínculos sociais e políticos que no passado garantiram alguma distribuição social e, por outro lado, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, no pressuposto de que toda a atividade social é mais bem organizada quando organizada sob a forma de mercado (SANTOS, 2002, p. 29).

A necessidade de um novo contrato social mais inclusivo, a ser estabelecido, tanto por critérios de igualdade quanto por critérios de diferença (ou identidade), pretende combater os mecanismos de desigualdade (fenômeno socioeconômico que implica numa integração social desigual, subalterna, mas necessária nos estados capitalistas) e de exclusão (fenômeno sobretudo cultural e social, apoiado no princípio da segregação) (SANTOS, 2010, p. 280). Na verdade, ao apontar para a crise dos processos de inclusão social e ao afirmar que “o que está em causa é a criação de um novo tipo de Estado-Providência” (SANTOS, 2010, p. 369), Santos pretende refundar, no nosso entendimento, os mecanismos de administração das desigualdades sociais e econômicas e, ao mesmo tempo, expandir o reconhecimento da diversidade (através das políticas de identidade) de modo a combater os processos de exclusão, que se operam sobretudo por mecanismos culturais e sociais de recusa e

normatização. Sua aposta reside na *refundação democrática da administração pública* a partir do potencial de experiências contidas no que ele chama de terceiro setor ou fora dele. O Estado é reformado a partir da mudança na relação dele com a sociedade civil, entendida por Santos como sendo composta pela comunidade e o mercado (SANTOS, 2010, p. 291).

Compreendemos que, para Santos, o terceiro setor assume uma centralidade diante dos processos de privatização ou desregulamentação de áreas sociais que passam a ser assumidas não necessariamente, ou exclusivamente, pelo mercado, mas pelo “terceiro setor privado” ou comunidade (SANTOS, 2010, p. 291). A desestatização da regulação social vem acompanhada de uma luta social, que se torna central, pela democratização das tarefas de coordenação através da reafirmação do monopólio do Estado como agente regulador e coordenador das diferentes organizações, interesses e fluxos, rejeitando a perda desse monopólio de regulamentação. Os critérios de redistribuição ou os critérios de inclusão e exclusão passam pelo Estado e cabe, nesse momento, a reconstrução da tensão entre democracia e capitalismo a partir de uma democracia entendida como redistributiva. Do contrário, uma democracia representativa de baixa intensidade não cria essa tensão, permitindo a proliferação dos “fascismos sociais”. Para Santos, a democracia representativa, confinada ao espaço nacional estatal, não dá conta dos interesses e organizações não estatais, de interesses globais ou transnacionais a serem coordenados pelo Estado. Portanto, o espaço público de deliberação democrática deve ser pensado para além do espaço-tempo estatal, sendo necessário democratizar simultaneamente a esfera estatal e não estatal, democratizar a ação do Estado assim como de empresas, agentes privados e organizações não governamentais (SANTOS, 2010, p. 372).

A necessidade de *traduzir* ou de buscar novas alternativas de sociabilidade, segundo Santos, justifica-se dentro de um quadro de crise que ele denomina como Crise do Contrato Social. Por outro lado, acreditamos que a prevalência do “espaço da comunidade” sobre o “espaço da cidadania” como “espaços estruturais” nas sociedades periféricas ou semiperiféricas, conforme sugerido por Santos (2011)<sup>13</sup>, também contribui para justificar o

---

<sup>13</sup>Santos apresenta um modelo segundo o qual as sociedades capitalistas são constelações políticas compostas por seis modos básicos de produção do poder. Os espaços estruturais, cada um com sua forma de poder, forma de direito, forma epistemológica, suas instituições e dinâmica de desenvolvimento seriam: o espaço doméstico, espaço da produção, espaço de mercado, espaço da comunidade, espaço da cidadania e espaço mundial. Cada espaço desse é uma localização estrutural das relações sociais, que podem se interconectar com relações sociais de espaços estruturais distintos. As dimensões de um espaço estrutural se manifesta simultaneamente nos outros espaços estruturais, como, por exemplo, o patriarcado. Embora seja a forma de poder típica do espaço estrutural

exercício de tradução de experiências e de refundação do Estado através delas, principalmente em países periféricos como Moçambique.

Tendo em conta especificamente os processos históricos de formação do Estado na maioria das sociedades periféricas e semiperiféricas, sustento, em alternativa, que o espaço da comunidade se manteve, em todo o sistema mundial, como um lugar autônomo de relações sociais, irreduzível às relações sociais aglomeradas em torno do espaço da cidadania (SANTOS, 2011, p. 276).

O *espaço da cidadania* tem no Estado sua instituição, caracterizada pelo exercício da dominação como forma de poder e pelo direito territorial estatal. Sua vigência depende da maximização da lealdade de modo a construir a cidadania como prática social apoiada no nacionalismo, cultura cívica e educação, sendo essas as componentes de sua forma epistemológica (SANTOS, 2011, p. 273). Já o *espaço da comunidade* assume a forma epistemológica do conhecimento local, da cultura da comunidade, da tradição, podendo avançar para formas de direito da comunidade. Sua dinâmica de desenvolvimento é pautada na maximização de identidades e sua forma de poder refere-se a processos de diferenciação desigual. Manifesta-se nesse espaço de estrutura-ação práticas sociais em torno da etnicidade, raça, nação, povo e religião, estruturadas por instituições comunitárias, vizinhança, igrejas, organizações populares (SANTOS, 2011, p. 273). Parece-nos que as autoridades tradicionais e suas práticas jurídicas e administrativas constroem instituições pertencentes a um espaço comunitário que se sobrepõe, em determinadas regiões, ao espaço da cidadania pela simples presença precária do Estado nessas regiões. Com isso, temos a prevalência das relações estabelecidas dentro do espaço comunitário sobre as relações estabelecidas dentro de um espaço ordenado pelo Estado (espaço da cidadania). No nosso entendimento, o espaço da cidadania permanece tentando controlar o espaço comunitário, uma vez que “o espaço da cidadania” é o conjunto de relações sociais que constituem a “esfera pública” (SANTOS, 2011, p. 278).

Partindo de Weber, vimos que a ordem jurídica, como processo de racionalização das regras de convivência e das relações sociais dentro de uma associação política, é a própria base de legitimidade da dominação exercida pela associação política (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

---

doméstico, se manifesta nos demais em conjugação com várias práticas sociais (classe, raça, etnia, religião, nacionalidade, consumo).

com outras fontes de orientação da ação social, seja o direito consuetudinário, o direito oriundo de comunidades domésticas, clãs, dentre outras associações. Portanto, a situação de primazia do “espaço comunitário” sobre o “espaço da cidadania”, conforme a proposição conceitual de Boaventura de Sousa Santos, expõe uma situação de baixa institucionalização do Estado, conforme já exposto no capítulo 1. Embora o modelo weberiano seja reconhecido como uma situação típica-ideal de dominação plena, não deixa de ser uma diretriz epistêmica sobre o devir esperado para a institucionalização do Estado. Ao desestabilizar a unidade pretendida entre Estado e direito num dado território nacional, Santos propõe um *Estado Experimental*, admitindo-se a falência dos mecanismos de controle e direcionamento das dinâmicas sociais através de um centro hegemônico de soluções, seja ele científico, político ou do direito. A *mudança paradigmática* reconhece que nas sociedades há uma pluralidade de ordens jurídicas, formas de poder e formas de conhecimento, buscando integrar as formas hegemônicas (poder e justiça estatal, ciência) a vastas constelações de ordens jurídicas, poderes e conhecimentos (SANTOS, 2011, p. 261 - 262). Ou seja, a proposta de Santos é que mediante a crise do paradigma da ciência moderna (conhecimento-regulação), possa surgir um novo paradigma baseado na associação entre conhecimento e emancipação social. Para nosso objeto de pesquisa, essa perspectiva analítica e propositiva de Santos mostra-se fortemente conveniente na medida em que a realidade de hibridismo institucional aqui problematizada mostra-se como o resultado de um processo de “modernização” precário, violento e exclusor, gerador de uma realidade distante do tipo ideal de institucionalização estatal idealizado. Se para Max Weber manifesta-se na história a eficácia dos processos de dominação econômica e política por meio dos processos de aperfeiçoamento burocrático e de especialização, as realidades menos “modernizadas” em relação a esse processo de racionalização, poderiam advogar novas sociabilidades, democracias e instituições? As formas de poder e de direito não estatais devem permanecer negadas pelo Estado ou abrir espaço para coexistências pacíficas e complementares? Seria essa realidade uma ameaça de “feudalização”? Moçambique encontra-se num caso particular desse dilema.

Para Weber é fato que no mundo social várias ordens em paralelo orientam os indivíduos. Provavelmente admitiria que existe uma diversidade de poderes políticos, formas de direito e de conhecimento. Conforme a sua sociologia da dominação, 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. A burocracia seria o principal meio de poder uma vez que conduz de maneira previsível (racionalmente

ordenada) as relações associativas, uma exigência da sociedade de massa, sendo a consequência de um processo universal de racionalização das necessidades políticas e econômicas de cada tempo histórico, o que teria nos conduzido até a forma atual de Estado. O Estado podendo prestar-se a diferentes bases ideológicas, assume na sua forma moderna, legitimada por bases legais e burocráticas, uma forma superior, simplesmente por sua eficácia de dominação e, posteriormente, por uma demanda das sociedades de massa. Mesmo que o Estado seja uma “violência concentrada e organizada da sociedade”, mesmo que seja ele o reflexo das relações que se dão na sociedade, ou o instrumento de classes sociais para administrar seus interesses (MARX ; ENGELS, *apud*, BOBBIO, p. 21 - 22), o que se constata a partir de Weber é que a característica central do Estado moderno 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 por um quadro administrativo. Desse modo, o Estado moderno opõe-se a formas patrimoniais de dominação.

Os critérios centrais de institucionalização do Estado que demandam a racionalização e especialização burocrática apoiados numa ordem jurídica e administrativa fundada em estatutos não foi negada por nenhum dos autores, nem mesmo por aqueles que apostam na reformulação da instituição das autoridades tradicionais. Evidente que teríamos que conhecer mais de perto o trabalho da antropóloga Iraê Lundin, assim como entender melhor porque Trutz Von Trotha nega o modelo weberiano quanto a conceber o Estado como portador do monopólio da violência. Compreendemos, parcialmente, que essa negação de Trotha ao monopólio da violência pelo Estado se deve a constatação do que ele chama de “tribalização política”, em que a instituição das chefias estaria assumindo-se como um centro de novas ordens políticas (TROTHA, 1996, p. 91). Entendemos que isso desestabiliza a pretensão do Estado como portador do uso legítimo de forças coercitivas para fazer prevalecer um conjunto de “ordens políticas”. Em todo caso, a atuação do Estado na reconfiguração da atuação das autoridades tradicionais foi posta tanto por Santos, como por Iraê Lundin e Trotha, o que converge para a real capacidade do Estado de promover essas transformações. Tudo isso converge inevitavelmente para aspectos de aprimoramento e especialização burocrática, assim como a fundamentação institucional e jurídica da parceria com as autoridades tradicionais. Como estamos a ver, o Estado mesmo diante de um processo de privatização ou desregulamentação de áreas sociais não perde seu protagonismo como portador da meta-regulação social, o que demanda novas formas institucionais ou recursos administrativos.

Se considerarmos a proposta de refundação democrática do Estado a partir de esferas não-estatais, tendo em vista o contexto mundial de transferência das responsabilidades do Estado para setores da sociedade, precisaríamos, segundo Santos, de um *Estado Experimental*, que tente dar conta de amplas deliberações democráticas sobre os mais diversos aspectos da sociabilidade humana (SANTOS, 2010, p. 374). Portanto, as lutas democráticas passam a ser, cada vez mais, lutas por “desenhos institucionais alternativos”. Caberá ao Estado administrar a coexistência de soluções institucionais diferentes e multiculturais. O risco de instabilidade, incoerência e fragmentação estatal podem se converter em fonte de novas exclusões, mas devem ser assumidos. O Estado experimental deve monitorar e avaliar projetos alternativos (SANTOS, 2010, p. 375). Os potenciais emancipatórios, socialmente gestados, precisam contar com formas de experimentação institucional, numa sociedade que “(...) aceite renegociar as regras da sua sociabilidade (...)” (SANTOS, 2002, p. 77). Talvez esse modelo possa convergir para o que Appiah chamou de Estado facilitador da dinâmica social em suas variadas associações que assumem prerrogativas do Estado no cuidado do interesse público (APPIAH, 1997, p. 237-239).

O Estado como *novíssimo movimento social* não assume o monopólio da governação, mas o monopólio da meta-governação enquanto elemento de uma rede internacional, tentando diminuir os impactos dos imperativos hegemônicos do capital global (SANTOS, 2010, p. 376). O terceiro setor surge para Santos como fundamental para refundar esse Estado experimental, facilitando a retirada do monopólio sobre as funções tidas como exclusivas do Estado, estendendo a rede de deliberação de políticas públicas. Num Estado experimental, o terceiro setor pode converter-se em fonte de refundação democrática da administração pública. A localização estrutural do terceiro setor expõe os limites entre público e privado e com ele a estruturação da esfera pública, expandindo o papel do terceiro setor de mero executor de políticas públicas para a esfera da escolha de políticas públicas, o que pode se dar pelo confronto com o Estado ou por via da complementariedade (SANTOS, 2010, p. 359-363). Segundo Boaventura de Sousa Santos, emerge na atualidade uma nova forma de organização política descentralizada cujo Estado e sua coordenação dos fluxos, redes e organizações, é imaginado como centro. Na verdade, a regulação social que surge dessa nova organização política é mais ampla que a regulação protagonizada pelo Estado anteriormente. Dissimulada como desregulamentação social, a regulação muitas vezes se dá pela política de prestação de serviços. Isso está relacionado à vinculação de diferentes concepções dos bens públicos e do interesse geral. O Estado perde o controle sobre a regulação social e ganha o

controle da meta-regulação, correspondente a regulação dos agentes não estatais que ganham concessões de poder Estatal. O controle da meta-regulação passa a ser o objeto das lutas políticas, num espaço público muito mais amplo que o espaço público estatal. A democratização desse novo espaço público passa pela democratização da meta-regulação e pela democratização dos agentes não estatais da regulação. O Estado deixa de ser o portador do interesse geral, mas é o campo de disputa das classes populares e seus movimentos sociais pelo controle democrático do Estado (SANTOS, 2010, p. 364-365).

Porém, somente com a democratização do terceiro setor é possível fazer dele fonte de experiência de democracia participativa e gestão criativa. Do contrário, o terceiro setor segue como instrumento compensatório de políticas neoliberais ou de redução do Estado de bem-estar. Desse modo, o objetivo último do novo contrato social é reconstruir o espaço-tempo da deliberação democrática, não confinado ao espaço-tempo nacional estatal, mas aos espaços-tempos local, regional e global. O novo contrato pretende a não distinção rígida entre Estado e sociedade civil, entre público e privado, entre economia, política e cultura (SANTOS, 2010, p. 339-340). Um novo Estado-Providência se refundaria ou seria refundado pela sociedade a partir do meta-direito, o que desestabilizaria as bases legais do Estado e sua concepção de unidade cultural nacional, abrindo-se ao reconhecimento das diferenças de modo a articular políticas de igualdade e de identidade. Através do meta-direito o Estado articula horizontalmente as políticas de identidade e de igualdade. Ao mesmo tempo, refunda democraticamente a administração pública, alimentando-se de experiências de democracia participativa (dentro e fora do terceiro setor).

A multiplicação de formas de atuação da sociedade na resolução e gerenciamento dos problemas sociais também 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. Por isso, optamos por buscar as possibilidades já contidas nesse processo de governação descentralizada para a participação popular e, em específico, de atuação das autoridades tradicionais. Essa atuação seria uma contrapartida ao mero processo de transferência de responsabilidades sociais do Estado moçambicano para a sociedade, de modo a reforçar o viés de desenvolvimento de uma atuação mais politizada da sociedade na sua parceria com o Estado. No entanto, a atuação “administrativa” e mesmo jurídica 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, sindical ou partidário, 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 moçambicano (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, 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.

Portanto, pensarmos num *Estado Experimental* para o nosso problema em questão significaria considerar que o Estado moçambicano ao reconhecer o auxílio das autoridades tradicionais, num arranjo institucional polêmico, refunda a administração pública, no âmbito local, com experiências da sociedade na gestão ou resolução de interesses públicos. Ao mesmo tempo, o Estado assume a prerrogativa da meta-regulação e o compromisso de democratização dessa esfera não-estatal de prestação “voluntária” de serviços. Seria essa uma maneira de adequar a realidade de debilidade do Estado, manifesta na predominância do “espaço comunitário” sobre o “espaço da cidadania”, não perdendo de vista o seu protagonismo quanto a meta-regulação social a ser mantida dentro de parâmetros democráticos. Essa possibilidade, reitero, não desconsidera os critérios elementares de fortalecimento da institucionalização do Estado, apenas problematiza os seus meios mais ortodoxos.

A questão é saber se, de fato, as autoridades tradicionais se apoiam num princípio comunitário e, portanto, mais próximo a defesa de interesses coletivos, públicos, ou se são agentes muito mais imersos em interesses pessoais, de consolidação do seu capital político e social em benefício próprio e/ou dos seus parceiros (Estado/partidos). Parece não haver uma resposta única para essa indagação, sendo respostas que pendem mais para um lado ou para o outro conforme os contextos. O complicado dessa proposta é que a atuação das autoridades tradicionais não é passível de controle semântico, uma vez que não atuam como organizações privadas motivadas pela defesa de interesses públicos. Atuam nesse âmbito, mas sua existência está para além disso. Conforme foi dito, essa possível participação na (re)definição do funcionamento da administração pública e da justiça não se enquadra nas concepções de cidadania construídas pela tradição neoliberal ou pela tradição crítica ao neoliberalismo. Seu auxílio administrativo junto ao Estado e sua atuação jurídica escapam às normas convencionais, demandando novos critérios de sociabilidade e de arranjo institucional que possam dar o reconhecimento dessa atuação. A atuação reformulada das autoridades tradicionais talvez possa ser pensada como reivindicação de nova sociabilidade e, no limite mais radical, como reivindicação de participação na própria definição do sistema político, conforme as novas possibilidades abertas para a cidadania (DAGNINO, 204, p. 207).

Partindo-se da constatação de que o problema das autoridades tradicionais não é resolúvel, Santos acredita que o importante é desenvolver meios de integração para que a diversidade cultural e étnica seja transformada em fator de democratização das sociedades, combatendo, ao mesmo tempo, a etinização do Estado e o controle político dos espaços deliberativos das autoridades tradicionais.

Hoje, as limitações orçamentárias e as deficiências em capital humano não permitem construir ou reconstruir adequadamente o tecido administrativo pelo que a presença e a actuação das autoridades tradicionais se tornam um facto incontornável para o qual não há sequer alternativa credível. Perante isto, a questão decisiva é a de saber até que ponto a partilha do controle administrativo envolve a partilha do controle político (SANTOS, 2003, p. 80).

No capítulo 1 do livro "Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique", Santos aponta para a possibilidade das autoridades tradicionais serem transformadas em energia de resistência a favor de uma modernidade alternativa, convertendo o poder tradicional em democracia participativa. No entanto, as autoridades tradicionais estão imersas numa discussão sobre instrumentalização administrativa e partidária. Por um lado, o

Estado estaria procurando tirar das autoridades tradicionais “(...) o controle político sobre as populações, pondo a serviço do Estado o controle administrativo que elas podem proporcionar” (SANTOS, 2003, p. 84). Por outro lado, as autoridades tradicionais “(...) pretendem instrumentalizar o apoio do Estado para consolidar o seu próprio controle político sobre as comunidades” (SANTOS, 2003, p. 84). Quanto ao reconhecimento das deliberações jurídicas das autoridades tradicionais, Santos propõe que sua deliberação comunitária seja respeitada com ampla autonomia, sendo reconhecido como um recurso político-administrativo tipicamente africano. No entanto, que esteja mais claramente submetido à constituição, num processo de aperfeiçoamento contínuo. Santos acredita que as autoridades tradicionais devam ser tratadas como embrião de uma forma específica de democracia, devendo promover-se, por via da educação, a diversidade de opiniões e de concepções no seio das comunidades, assim como a participação democrática (SANTOS, 2003, p. 592).

O Estado teria que assegurar a despartidarização das autoridades tradicionais ou o não controle partidário sobre a escolha dos régulos ou sua instrumentalização para o controle eleitoral de determinadas regiões. Esse é um campo complexo e de difícil controle, sobretudo num país onde o Estado se confunde com o partido (FRELIMO). As elites políticas procuram reforçar seu poder através do Estado e do poder étnico como meio de construir solidariedades étnicas/partidárias. Ao mesmo tempo, “(...) os titulares do poder tradicional buscam promover os seus filhos e familiares na carreira política e no serviço ao Estado de modo a consolidar e a reforçar, por esta via, o poder tradicional de que dispõem e que veem ameaçado pela concorrência do Estado” (SANTOS, 2003, p. 82). Portanto, um enquadramento mais democrático da atuação das autoridades tradicionais depende da integração da chefia num sistema de “controle e contrapeso” que restrinja o abuso de poder dos políticos e das autoridades tradicionais (TROTHA, 1996, p. 102). Mas isso não elimina sua articulação com partidos políticos em momentos eleitorais, por exemplo. Temos uma diversidade de chefias pós-coloniais, desde chefes de aldeias pobres até majestosas chefias do tipo do reino Asante, em Gana, (TROTHA, 1996, p.88), o que as inserem em diferentes contextos de ação e motivação.

O recurso a sociologia de Boaventura de Sousa Santos apenas procurou sugerir ao leitor um contraponto a avaliação mais frequente que considera a parceria administrativa e a atuação jurídica das autoridades tradicionais como a reabilitação da administração indireta. No entanto, para criar-se um contraponto, de fato, é necessário aprofundarmos no entendimento das relações que já se estabelecem entre Estado e autoridades tradicionais em Moçambique

para avaliarmos a possibilidade de sua aceitação, transformação ou negação. Apenas pela legislação, temos indícios incipientes. Não podendo desenvolver um trabalho de campo e suas múltiplas possibilidades metodológicas para o estudo e interpretação de uma dada realidade, optamos pelo ensaio de uma proposição “futurista”, dedicada a pensar essa realidade tendo por consideração uma outra racionalidade (ecologia de saberes). Ao transformar “sussurros”, “silêncios” e “ressaltos” em sinais ou pistas de orientação, numa transição paradigmática sem delimitações seguras, a sociologia de Santos guarda uma carga futurista. O Estado moçambicano já está povoado por práticas informais do mundo social, isso é fato. A questão é se elas são de fato nocivas ou inovadoras e se isso depende do modo como são enxergadas, seja pelo Estado ou por nossas categorias científicas. Para Weber a racionalidade na economia ou na política, em diferentes instituições, gerou uma eficácia de dominação num ambiente social de disputa. Para Santos, a modernidade e sua racionalidade gerou a exclusão social a nível dos agentes, de suas práticas e seus saberes, gerando situações de difícil administração da exclusão social.

## Considerações finais

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. As relações das autoridades tradicionais com o Estado, em termos de administração local, expõe uma situação de *bricolage burocrática* em decorrência do desafio de penetração do Estado enquanto administração pública e burocrática. Vimos que o hibridismo institucional, característica da situação de incorporação das autoridades tradicionais junto a administração local do Estado moçambicano, é um sintoma de baixa institucionalização do mesmo e que promove a fraca previsibilidade das regras e normas que ditam o seu funcionamento (por via dos seus agentes públicos). A fraca previsibilidade das regras, em relação ao nosso objeto de pesquisa, reside na orientação tradicional ou cultural, em tese, da atuação das autoridades tradicionais. O Estado ao reconhecê-las promove ou reforça sua capacidade de intervenção social e resolução de litígios (como no caso do direito consuetudinário) que tem por base uma legitimidade de origem tradicional e, portanto, em conflito com o que se espera de um agente da administração moderna. Toda essa discussão é pautada pela sociologia weberiana, segundo a qual as autoridades tradicionais ao serem integradas à administração burocrática ferem os princípios de justificação ou legitimidade da dominação estatal conforme os critérios hegemônicos da burocratização racional-legal que legitima a dominação a ser promovida pelo modelo de Estado moderno. 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.

Ao buscarmos valorizar a parceria administrativa entre as autoridades tradicionais e o Estado, como sendo um combate ao desperdício da experiência e uma busca por modelos subalternos de democracia participativa a partir das formas tradicionais de autoridade e de autogoverno, entramos em conflito com os critérios de racionalidade da sociologia weberiana, fortemente influente na nossa concepção de Estado. Primeiramente, enquanto racionalidade burocrática e jurídica destinada a vigorar no espaço-tempo do Estado-nação. 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. Em segundo lugar, entramos em conflito com a racionalidade econômica e burocrática como meio eficaz de dominação, menos enquanto compreensão das coisas como são e mais em sentido político ao reconhecermos a falência

dessa racionalidade na administração das desigualdades sociais. Sabemos que a opção pela transformação da chefatura tradicional 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. No entanto, ao propor a coabitação de procedimentos institucionais racionais e legais junto com a autoridade das autoridades tradicionais é preciso alicerçar justificativas que legitimem essa realidade.

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 transformação 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 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”. Nas áreas rurais, o contato com as tradições europeias presentes no serviço burocrático, militar ou no sistema de ensino foram menores. 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 desses reconhecimentos. 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 formalizado pelo Estado.

A experiência de adaptação das populações nativas ao regime colonial deve ser considerada enquanto experiência apoiada nas tradições autóctones de organização social, política e econômica, mesmo que já correspondentes às necessidades de confinamento da administração colonial. Mas, sua continuidade na forma dos poderes jurídicos e administrativos das autoridades tradicionais precisa ser pensada frente a ameaça de

continuidade das instituições do sistema colonial. No Estado colonial, ao assumirem poderes jurídicos, administrativos e executivos, as autoridades tradicionais perpetuaram 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 colonial, tendo por base uma tradição política autóctone “inventada”. Inventada quanto as formas e atribuições da instituição das autoridades tradicionais embora elas fossem assentes em tradições nativas como, por exemplo, o aspecto comum de “chefes” com múltiplos poderes. Vimos, através de um saber antropológico, que parte dos sistemas políticos africanos se enquadravam como sendo patrimoniais, de onde advém parte do caráter patrimonialista das funções assumidas pelas autoridades tradicionais no período colonial, embora a agencia política dos africanos tenha ficado enviesada pelas hierarquias e lugares de mando e controle da sociedade colonial. O caráter despótico que a noção de “patrimonialismo” atribui aos sistemas políticos pré-modernos pode encobrir a dinâmica de sociedades baseadas em direitos individuais e coletivos, além da gestão redistributiva de recursos. No entanto, na atualidade, o reconhecimento das autoridades tradicionais abre espaço para o reforço pessoal e arbitrário do seu poder uma vez que sua fonte de legitimidade opera dentro de uma sociedade moderna, não mais tradicional. Uma vez que não esteja enquadrada numa gestão racional dos serviços públicos, reforça-se uma particularização arbitrária, pautada em princípios difusos e sob o controle individual. O dilema de preservação das tradições rituais e simbólicas ou dos costumes dos povos tradicionais sob a guarda das autoridades tradicionais será sempre um problema de ordem política frente aos processos de transformação social.

Numa perspectiva weberiana, a existência e capacidade de dominação do Estado repousam no tipo do seu quadro administrativo que, por sua vez, é dependente das bases de legitimação que permitem configurar os motivos de obediência dos dominados e dos próprios agentes administrativos. Numa situação de dupla legitimidade, os cidadãos orientam-se na obediência a duas fontes de ordenação social: uma primeira baseada em critérios legais racionalizados e expostos a revisão e por uma segunda fonte baseada numa tradição difusa. Os esforços de transformação da “chefatura administrativa” numa instituição de debate público e justiça procurarão controlar essa segunda fonte de legitimidade, coadunando-a a uma esfera pública de racionalização das regras de convivência e das relações sociais de modo a recriar a chefatura administrativa conforme o paradigma de descentralização democrática. No entanto, a baixa institucionalização do Estado ao mesmo tempo que expõe a problemática do auxílio

das autoridades tradicionais em assuntos da administração pública, também parece dificultar uma possível transformação da “chefatura administrativa” por iniciativa do Estado.

Uma proposta de *Estado Experimental*, alimentado por inovações sociais e que administre arranjos institucionais alternativos parece demandar uma condição razoável de consolidação da administração burocrática e especializada, capaz de concretizar projetos inovadores. Enquanto inspiração descolonial, a permanência das autoridades tradicionais junto a administração estatal local pode ser reconhecida como um arranjo institucional alternativo, apoiado na legitimidade do reconhecimento dos processos de adaptação e sobrevivência de culturas nativas, com a criação de uma construção jurídica e administrativa multicultural. A questão mostra-se interessante na medida em que tais arranjos institucionais alternativos, mesmo demandando recursos humanos por parte do Estado, possam mostrar-se como alternativas mais baratas, construídos com a colaboração de uma ecologia de saberes. O Estado, segundo a proposta de Boaventura de Sousa Santos, administraria a coexistência de soluções institucionais diferentes e multiculturais, monitorando e avaliando projetos alternativos. O Estado deve regulamentar os agentes não estatais que ganham concessão de poder Estatal, construindo um espaço público muito mais amplo que o espaço público estatal, devendo contribuir para a democratização dos agentes não estatais da regulação. Assim, o Estado abre mão de ser o agente portador do interesse geral, renegociando as regras de sociabilidade impostas por ele. A aposta reside na refundação democrática da administração pública a partir do potencial de experiências contidas na sociedade civil e no mercado, conduzindo necessariamente a uma mudança nas relações entre Estado e sociedade.

No entanto, a condução democrática desse processo parece nos retornar ao problema da consolidação da administração burocrática, uma vez que a capacidade do Estado em conduzir uma transformação social, possivelmente contrariando interesses, está em questão, e isso depende de uma administração autônoma e menos politizada. A fraca institucionalização do Estado o converte em um agente incapaz de mudar a sociedade, sendo limitado seu poder de intervenção transformadora ou modeladora da economia ou da sociedade. Democratizar os agentes do “terceiro setor”, conforme sugerido por Santos, demanda capacidade e controle sobre um projeto político de transformação social, inculcando as normas e os procedimentos adequados para a “transição democrática” de modo a transforma-los em atitudes, hábitos e práticas cotidianas. O exercício do seu monopólio da regulamentação das diferentes organizações, interesses e fluxos, depende da consolidação da máquina administrativa em termos impessoais e de especialização. Coordenar uma inovação institucional requer

consciência plena desse processo por parte do Estado o que só pode ser garantido mediante sua real capacidade criativa de transformação social. Por outro lado, ao pensarmos numa crise do contrato social mediante a predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão, a defesa da capacidade de dominação do Estado implica sempre na refundação da ordem social que pretende ser imposta.

Os esforços de transformação da “chefatura administrativa” numa instituição de debate público e justiça local talvez possa enquadrar-se no paradigma da descentralização democrática que prevê o fortalecimento das Instituições de Participação e Consulta Comunitária para a representação de interesses locais, assim como meio de planificação do desenvolvimento local em diferentes aspectos. Vimos que as reformas administrativas e legislativas que fazem parte do processo de descentralização política e administrativa do Estado moçambicano preveem a parceria com as autoridades comunitárias e tradicionais junto aos órgãos locais do Estado em tarefas da administração pública. A Lei 3/94, ao prever a criação dos distritos municipais, dá início ao processo de descentralização política, revisto pela Lei 2/97 que transfere as competências do Estado para as municipalidades de modo gradual, prevendo a extensão progressiva da autonomia jurídica, administrativa e financeira das autarquias. As duas leis ao preverem a criação das autarquias trazem concepções relativas à integração das autoridades comunitárias e tradicionais no processo de consulta local. A descentralização administrativa prevê essa participação que tem por objetivo identificar as necessidades das comunidades locais e fazer com que sejam incorporadas nos planos distritais. Tanto nas autarquias quanto nas áreas distritais existe a preocupação com a construção das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs). A Lei 8/2003 incorpora no quadro jurídico-legal a participação comunitária por meio dos conselhos locais dos níveis distrital, do posto administrativo, da localidade e da povoação, fóruns locais e comitês de desenvolvimento comunitário. Ao regulamentar a Lei 8/2003 o Decreto 11/2005 reafirma as áreas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias, conforme já previsto no Decreto nº 15/2000 que “reabilita” a administração indireta e estabelece os campos de articulação entre o Estado e as autoridades comunitárias e tradicionais.

A legislação vigente nos apontou dois caminhos de atuação das autoridades tradicionais junto ao Estado. De um lado, o seu auxílio administrativo previsto nos decretos supracitados, que precisam ser avaliados quanto a operacionalização dessa parceria no cotidiano, por outro lado, as possibilidades de participação das autoridades tradicionais nas IPCCs. A reforma da

chefatura tradicional para uma instituição de debate público e justiça local, conforme proposto por alguns autores, tendo em vista a realidade atual apontada pela legislação, depende da capacidade de adequação dessa instituição à descentralização administrativa e política já em curso de modo a oferecer soluções criativas para aprofundar esse processo. O desenvolvimento da capacidade de deliberação sobre os modos de desenvolvimento local parece ser o campo de atuação a ser aprimorado, de modo a apoiar-se no trabalho “voluntário” já desempenhado pelas autoridades tradicionais e suas comunidades mobilizadas para a implementação de políticas públicas. Parece-nos que a parceria das autoridades tradicionais junto aos órgãos locais do Estado teria que assumir a luta pela democratização do Estado, atuando na defesa de direitos sociais. Para isso, suas funções e competências terão que ser melhor estabelecidas para seu trabalho de parceria com os funcionários da administração estatal local. Uma “engenharia social” promovida pelo Estado entraria em ação na transformação das relações entre agentes públicos do Estado e as autoridades tradicionais. O Estado se mantém como agente regulador da participação comunitária em termos democráticos, de modo a combater o clientelismo ou a exclusão da diversidade no espaço político local. Um avanço da institucionalização do Estado e sua autonomia política parece necessário de modo a garantir a ampliação da participação popular nas Instituições de Participação e Consulta Comunitária; o auxílio administrativo das autoridades comunitárias como efetivação de direitos coletivos garantidos pelo Estado (não pelo partido no poder); além do combate a instrumentalização das autoridades comunitárias e tradicionais por agentes partidários, como a influência partidária sobre a escolha dos régulos. Parece-nos que essa seria a única forma de justificar a continuidade da atual situação, reconhecida pelo Estado, de auxílio administrativo e atuação jurídica das autoridades tradicionais. O uso da sociologia de Boaventura de Sousa Santos consistiu numa tentativa de ajustar conceitualmente e discursivamente a realidade em questão. Do contrário, o Estado precisaria interromper o reconhecimento dessas atribuições das autoridades tradicionais uma vez que pesa sobre elas fortes argumentos contrários, como também buscamos evidenciar.

Vimos que a formação e funcionamento dos espaços de participação e consulta popular são marcados por uma crescente presença da FRELIMO no meio rural, através da construção de alianças político-partidárias, por exemplo, com chefes tradicionais, utilizando-se de recursos do Estado a serviço do partido. A centralização do processo de institucionalização das IPCCs na figura dos administradores interfere no processo de indicação dos membros dos conselhos. A realidade de nomeação dos cargos do poder executivo nas áreas que ainda não

passaram pelo processo de municipalização é um fator considerável de controle central da vida política local. Num ambiente regido pela lógica de reforço da influência da FRELIMO sobre diferentes grupos e níveis sociais, a representação nos conselhos locais está, frequentemente, associada à ligação com a FRELIMO. Numa realidade de pluripartidarismo, a FRELIMO ainda guarda fortes receios em relação ao crescimento de partidos rivais e usa da máquina pública para garantir sua perpetuação como partido majoritário. Em termos gerais, a realidade é de um fraco fluxo de informação entre os conselhos locais e as comunidades, não havendo mecanismos de responsabilização dos representantes nos conselhos perante suas comunidades. As reformas de descentralização parecem ainda não ter promovido a constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais. Portanto, é questionável as condições atuais do Estado moçambicano para promover a descentralização política democrática e, ao mesmo tempo, garantir o aperfeiçoamento da parceria entre os órgãos locais do Estado e seus agentes com as autoridades comunitárias e tradicionais.

## Referências.

- APPIAH, Kwame Anthony. *Na casa de meu pai: a África na filosofia da cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- BALANDIER, Georges. *Antropologia Política*. Barcelona: Casa Nova 71, 1969.
- BERSTEIN, Serge. A Cultura Política. IN: RIOUX, Jean-Pierre; SIRINELLI, Jean-François (org.). *Para Uma História Cultural*. Lisboa: Estampo, 1998, p. 349-363.
- BERMAN, Bruce. Ethnicity, Patronage and the African State: the politics of uncivil nationalism. In: *African Affairs*, Vol. 97, No. 388 (Jul. 1998), pp. 305-341.
- BOAHEN, Albert Adu. A África diante do desafio colonial. In: *História Geral da África, VII: África sob domínio colonial, 1880 – 1935*, 2º ed. Brasília: UNESCO, 2010, p. 1 – 20.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. 13º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BORGES, Antonádia *et al.* Pós-antropologia: as críticas de Archie Mafeje ao conceito de alteridade e sua proposta de uma ontologia combativa. *Revista Sociedade e Estado* – vol. 30, nº 2, maio/agosto 2015. Disponível: <http://www.scielo.br>. Acesso: 27 nov. 2015.
- BRAGA, Manuel Maria. Os partidos Políticos Africanos no Virar do Milênio: um ensaio preliminar. *Centro de Estudos Africanos, ISCTE*, Lisboa, p. 53-77. 2005. Disponível em: [www.casadasafricanos.org.br](http://www.casadasafricanos.org.br). Acesso em: 24 dez. 2011.
- BRITO, Luís de (org.). *Cidadania e Governação em Moçambique*: comunicações apresentadas na conferência inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos. Maputo: IESE, 2007.
- \_\_\_\_\_. Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique. *Colecção de Discussion Papers do IESE*, nº4, 2008. Disponível: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). Acesso: 22 abr. 2015.
- BRUBAKER, Rogers. Ethnicity without Groups. In: WIMMER, Andreas (org.). *Facing Ethnic Conflicts: toward a new realism*. Lanham, MD: Rowman; Littlefield, p. 340-367.
- BRYM, Robert J. *et al.* “Raça e Etnicidade”. “In: *Sociologia: sua bússola para um novo mundo*”, CENGAGE Learning, 2006, p. 212-245.
- CANHANGA, Nobre de Jesus Varela. Os Desafios da Descentralização e a Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais. IN: BRITO, Luís de (org.) *et al. Cidadania e Governação em Moçambique*. IESE, 2008.
- CARVALHO, Clara. Patrick Chabal e a África Lusófona. *Caderno de Estudos Africanos*, 2014. Disponível em: [cea.revues.org](http://cea.revues.org). Acesso: 21 nov. 2014.
- CASAL, Adolfo Yanez. A violência em África: da guerra primitiva à guerra civil em Moçambique. A violência como fato social total. Atas do Colóquio “Construção e Ensino da História de África”, Lisboa, p. 273-290. 1994.

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique: contributo crítico com debate de postulados básicos. *Colecção de Discussion Papers do IESE*, nº3, 2008. Disponível: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). Acesso: 22 abr.2015.

CHABAL, Patrick. O Estado pós-colonial na África de expressão portuguesa. In: *Revista de Estudos Guineenses*, Soronda, 1993, p. 37-55. Disponível: [www.inesp.bissau.org](http://www.inesp.bissau.org). Acesso: 10 nov. 2011.

CHESNEAUX, Jean. A reanimação do passado tradicional nas jovens nações da Ásia e África. In: SANTIAGO, Theo (org). *Descolonização*. Rio de Janeiro, F. Alves, 1977.

CHICHAVA, Sérgio. Por uma leitura sócio-histórica da etnicidade em Moçambique. *Colecção Papers do IESE*, nº1, 2008. Disponível: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). Acesso: 22 abr.2015.

\_\_\_\_\_. Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana? *Colecção de Discussion Papers do IESE*, nº2, 2010. Disponível: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). Acesso: 22 abr.2015.

COELHO, João Paulo Borges. Da Violência Colonial Ordenada à Ordem Pós- Colonial Violenta. *Lusotopie*, 2003, p. 175-193. Disponível: [www.lusotopie.sciencespobourdeaux](http://www.lusotopie.sciencespobourdeaux). Acesso em: 22 maio 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, Descolamentos de Sentido, Crise Discursiva. *CLACSO*, 2004. Disponível em: [biblioteca.clacso.edu.ar](http://biblioteca.clacso.edu.ar). Acesso: 31 dez. 2016.

DAS, Veena.; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografias comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, nº 27, 2008, p. 19 – 52. Disponível: [www.scielo.org.ar/pdf/cas/n27](http://www.scielo.org.ar/pdf/cas/n27). Acesso: 25/01/2017.

DAVA, Fernando Paulo. As Mudanças na Estrutura Política da Autoridade Tradicional de Bilene Macia C. 1800 – 1997. 80 f. Dissertação (licenciatura em História). Univ. Eduardo Mondlane. Departamento de História, Maputo, 1997.

DAVIDSON, Basil. *Os Africanos: uma introdução à sua história cultural*. Lisboa: Edições 70, 1969. p. 47-85; 115-127;201-223

DIAS, Alexandra Magnólia. Desafios Transnacionais de Segurança em África no Século XXI. *Caderno de Estudos Africanos*, 2011. Disponível em: [cea.revues.org](http://cea.revues.org). Acesso: 23 out. 2014.

DUSSEL, Enrique. Descolonización de la filosofía política: ayer y hoy. In: CAIRO, Heriberto; GROSGOUEL, Ramón (org.). *Descolonizar la modernidad, descolonizar Europa: um diálogo Europa – América Latina*. Madrid: IEPALA, 2010

FANON, Frantz. *Pele Negra, Máscaras Brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

FERREIRA, Fabio Alves. Para entender a teoria do discurso de Ernesto Laclau. *Revista Espaço Acadêmico*. N°127, dezembro 2011. Disponível em: [www.periodicos.uem.br](http://www.periodicos.uem.br). Acesso: 15 jan. 2017.

FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Artmed, Porto Alegre, 2009.p. 61-67.

FLORENCIO, Fernando (org). *Vozes do Universo Rural: reescrevendo o Estado em África*. Lisboa: GERPRESS, 2010.

\_\_\_\_\_. Autoridades Tradicionais e Estado Moçambicano: o caso do distrito do Búzi. *Caderno de Estudos Africanos*, 2004. Disponível em: [cea.revues.org](http://cea.revues.org). Acesso: 24 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Identidade étnica e práticas políticas entre os Vandau de Moçambique. *Caderno de Estudos Africanos*, 2002. Disponível em: [cea.revues.org](http://cea.revues.org). Acesso: 24 out. 2014.

FORQUILHA, Salvador Cadete. 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*, p. 89-114, 2008. Disponível em: [cea.revues.org](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, 2010a. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). 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, 2010b. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). Acesso em: 02 mar. 2016

\_\_\_\_\_. Remendo novo em pano velhos: 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*. IESE, 2008.

\_\_\_\_\_; ORRE, Aslak. Transformação sem Mudança? Os conselhos locais e o desafio da institucionalização democrática em Moçambique. Grupo de Investigação Cidadania e Governação do IESE, 2011. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). Acesso em: 02 mar. 2016

\_\_\_\_\_. Uma Iniciativa Condenada ao Sucesso: o fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique. *Cadernos do IESE*, 2012. Disponível em: [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz). Acesso em: 02/03/ 2016

FORTES, M.; EVANS-PRITCHARD, E.E. *Sistemas Políticos Africanos*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Universidad Autónoma Metropolitana: Universidad Iberoamericana, 2010. p. 11-90.

FRANCISCO, Albino Maria. Participação da Sociedade Civil Moçambicana no Processo de Governação: uma reflexão em torno do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP). Moçambique, 2006. Disponível em: <http://www.fdc.org.mz>. Acesso: 17 out. 2015.

GENTILI, Ana Maria. *Prefácio*. In: SILVA, Teresa Cruz, et al (org.). *Como fazer ciências sociais e humanas em África: questões epistemológicas, metodológicas, teóricas e políticas*. CODESRIA, 2012, p. 17 – 26.

GILROY, Paul. *O Atlântico Negro: modernidade e dupla consciência*. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 223 – 280; 351 – 419.

GROSGOUEL, Ramón. Descolonizar los uni-versalismos occidentales: el pluri-versalismo transmoderno decolonial de Aimé Césaire e los Zapatistas. In: CAIRO, Heriberto; GROSGOUEL, Ramón (org.). *Descolonizar la modernidade, descolonizar Europa: um diálogo Europa – América Latina*. Madrid: IEPALA, 2010.

HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

HEIMER, Franz-Wilhelm; VALA, Jorge; VIEGAS, José Manuel Leite. Cultura Política: uma leitura interdisciplinar. *Sociologia: problemas e práticas*, nº8, 1990, p. 9-28.

HEIMER, Franz-Wilhelm. Aspectos estruturais e subjetivos dos espaços políticos em África: introdução a um debate. *Caderno de Estudos Africanos*, 2004. Disponível: [cea.revues.org](http://cea.revues.org). Acesso em: 24 out. 2014.

HOBSBAWM, Eric J. A Invenção das Tradições. In: HOBSBAWM, E; RANGER, T. *A Invenção das Tradições*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, p. 7 – 24.

HOUNTONDGI, Paulin J. (2010). Conhecimento de África, conhecimento de africanos. In: SANTOS, B; MENESES, M.P. *Epistemologias do Sul*. p.131 -144

KABOU, Axelle. *E se a África Recusasse o Desenvolvimento?* Lisboa: Edições Pedagogo, 2013.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 24, p. 227-250. 1999.

LENTZ, Carola. Tribalism and ethnicity in Africa: a review of four decades of anglophone research. In: *Cahiers des Sciences Humaines*, 1995, p. 303-328.

LIMA, Telma Cristiane Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katál*. Florianópolis, v.10, n. esp., p. 37-45. 2007.

LOPES, Carlos. Os Limites Históricos de uma Fronteira Territorial: Guiné “Portuguesa” ou Guiné – Bissau. *Instituto Nacional de Estudos e pesquisa da Guiné-Bissau/ PNUD*, Zimbábue, 1994. Disponível em: [www.casadasafricanas.org.br](http://www.casadasafricanas.org.br). Acesso: 13 dez. 2011.

LOURENÇO, Vitor Alexandre. Do conceito de campo político em África: contornos teóricos e exercícios empíricos. *Caderno de Estudos Africanos*, 2007. Disponível: cea. revues.org. Acesso: 19 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Moçambique: memórias sociais de ontem, dilemas políticos de hoje*. Lisboa: GERPRESS, 2009a.

LOURENÇO, Vitor Alexandre. Estado, autoridades tradicionais e transição democrática em Moçambique: questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas. *Caderno de Estudos Africanos*, 2009b. Disponível: cea. revues.org. Acesso: 11 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Estado, Paramount Chiefs Ashanti e a Construção de uma Face de Janus Política no Gana Pós-Colonial: vinho velho em garrafas novas ou vinho novo em garrafas velhas? In: FLORENCIO, Fernando (org). *Vozes do Universo Rural: reescrevendo o Estado em África*. Lisboa: GERPRESS, 2010.

LUCIANI, Joseph. A radicalização dos Movimentos Religiosos no Norte da Nigéria: um exemplo da Polarização da Sociedade Nigeriana? *Videre*, ano 3, n. 5, p. 15-41. 2011. Disponível em: www.casadasafricas.org.br. Acesso: 26 dez. 2011

MACAMO, Elísio. A Constituição duma Sociologia das Sociedades Africanas. *Estudos Africanos*, n. 19, 2002, pp. 5-26. Disponível em: www.casadasafricas.org.br. Acesso: 13 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. A transição política em Moçambique. *Centro de Estudos Africanos*, 2002. Disponível: repositorio.iscte-iul.pt. Acesso: 20 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. A Nação Moçambicana como Comunidade de Destino. *Lusotopie*, 1996, p. 355-364. Disponível em: www.lusotopie.sciencespobourdeaux. Acesso: 05 out. 2012.

MACUANE, José Jaime. Liberalização Política e Democratização na África: uma análise qualitativa. *Dados: revista de ciências sociais*. Vol.43, n. 4, 2000. Disponível em: www.casadasafricas.org.br. Acesso: 24 dez. 2011.

MALOA, Joaquim Miranda. O Lugar do Marxismo em Moçambique: 1975-1994. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 122, 2011, p. 85-91. Disponível: www.periodicos.uem.br. Acesso: 04 jun. 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.

MANGANHELE, Agostinho Rafael. Poder Tradicional e Sua Legitimidade no Contexto Histórico de Gaza – Estudo de Caso no Distrito de Chibuto (1897 – 1996). Dissertação (licenciatura em História). Univ. Eduardo Mondlane. Departamento de História, Maputo, 1997.

MATTELART, Armand; NEVEU, Érik. *Introdução aos Estudos Culturais*. São Paulo: Parábola Editora, 2004.

MAZRUI, Ali A. Introdução. In: *História Geral da África, VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 1 - 29.

MAZULA, Brazão. *Moçambique: eleições, democracia e desenvolvimento*. Cap. VII; VIII. Maputo, 1995.

MBEMBE, Achille. *Crítica da Razão Negra*. Lisboa, Portugal: Antígona, 2014, p. 139 – 221; 255 – 306.

MBILAMA, Guilherme João Baptista. Posicionamento dos Chefes Tradicionais e o Comportamento da sua Autoridade Perante o Poder Político Central no Distrito de Marracuene. 115 f. Dissertação (licenciatura em História). Univ. Eduardo Mondlane. Departamento de História, Maputo, 1997.

MENESES, Maria Paula G. O “Indígena” Africano e o Colono “Europeu”: a construção da diferença por processos legais. *e-cadernos-ces*, 2010. Disponível: [eces.revues.org](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](http://www.uff.br/cadernosdeletras). Acesso: 22 abr. 2016.

MOSCA, João. A política Econômica do Socialismo. In: *Economia de Moçambique*. Lisboa: Editora Piaget, 2005.

MOSCA, João. Agricultura de Moçambique Pós-Independência: da experiência socialista à recuperação do modelo colonial. *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, n°21, p. 47-66. Disponível: [memoria-africa.ua.pt](http://memoria-africa.ua.pt). Acesso: 16 maio 2015.

MUDIMBE, Valentin Yves. *A Invenção de África*. Gnose, Filosofia e a Ordem do Conhecimento. Portugal: Edições Pedagogo, 2013, p. 9 – 128; 218 – 250.

MUNANGA, Kabengele. Cultura, Identidade e Estado Nacional no Contexto dos países Africanos. *RIHA*, 1996, pp. 297-300. Disponível em: [www.casadasafricas.org.br](http://www.casadasafricas.org.br). Acesso: 13 dez. 2011.

MUTZENBERG, Remo. Sociedade, uma totalidade precária que inclui e exclui. In: AMARAL Aécio e BURITY, Joanildo (Orgs). *Inclusão Social, Identidade e Diferença: Perspectiva Pós-modernista de análise social*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 85-91.

MUTZENBERG, Remo; SOARES, Eliane Veras. Democratização, sociedade civil e cultura política: aproximações entre o Brasil e a África lusófona. *Estudos de Sociologia*, Revista do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFPE, v. 15, n. 2, p. 49-68. 2008. Disponível em: [www.casadasafricas.org.br](http://www.casadasafricas.org.br). Acesso: 03 nov. 2011.

NASCIMENTO, Augusto; RODRIGUES, Eugénia; FERNANDES, Paulo Jorge. Municípios e Poderes Locais em África: heranças e metamorfoses em tempos de incerteza. *Caderno de Estudos Africanos*, 2015. Disponível em: [cea.revues.org](http://cea.revues.org). Acesso: 14 dez. 2015.

NOLTE, Insa. Identidade e violência: a política de juventude em Ijebu-Remo, Nigéria. *Imaginário*, v. 11, n. 11, p. 47-90. 2005. Disponível em: [pepsic.bvsalud.org/scielo](http://pepsic.bvsalud.org/scielo). Acesso: 26 dez. 2011.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. *Identidade, Etnia e Estrutura Social*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1976.

ORRE, Aslak. Fantoques e Cavalos de Tróia? Instrumentalização das autoridades tradicionais em Angola e Moçambique. *Caderno de Estudos Africanos*, 2009. Disponível em: cea.revues.org. Acesso: 18 out. 2014.

RANGER, Terence. A Invenção da Tradição na África Colonial. In: HOBBSAWM, E.; RANGER, T. *A Invenção Das Tradições*, 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*, 2015. Disponível em: cea.revues.org. Acesso: 02 mar.2015.

ROSA, Marcelo Carvalho. Espectros de Mamdani: desafios de uma sociologia da vida política rural na África do Sul contemporânea. *Estudos de Sociologia*, Rev. do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE, v. 15. n. 2, 2009, p. 69 – 91.

SALAZAR, Ramiro Delgado. Etnia, Espaço Étnico e Colonialismo. *Soronda*, Revista de Estudos Guineenses. n.12, jul.91. Disponível em: www.inep-bissau.org. Acesso: 20 out. 2015.

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

\_\_\_\_\_. “Aquino de Bragança: criador de futuros, mestre de heterodoxias, pioneiro das epistemologias do sul”. In: SILVA, Teresa Cruz; COELHO, João Paulo Borges; SOUTO, Amélia Neves de (orgs.). *Como fazer ciências sociais e humanas em África: questões epistemológicas, metodológicas, teóricas e políticas*. Textos do colóquio em homenagem a Aquino de Bragança. CLACSO, 2012.

\_\_\_\_\_ (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 13 – 77.

\_\_\_\_\_. Os modos de produção do poder, do direito e do senso comum. In: *Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos (org.). *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Edições Afrontamento, 2003. Vol. 1 e 2, p. 33 – 262; 341 – 425; 525 – 622.

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, p. 115-141, jul./dez. 2012. Disponível em: www.casadasafricas.org.br. Acesso em: 15 dez. 2012

SENGHOR, Leopold Sedar. *Um Caminho do Socialismo*. Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1965.

SHENGA, Carlos; MATTES, Robert. “Cidadania Acrítica” numa Sociedade de “Baixa Informação”: os moçambicanos numa perspectiva comparativa. In: BRITO, Luís de (org.) *et al. Cidadania e Governação em Moçambique*. IESE, 2008.

SILVA, Teresa Cruz. *Como fazer ciências sociais e humanas em África: questões epistemológicas, metodológicas, teóricas e políticas*. CODESRIA, 2012

SILVA, Tomaz Tadeu. *Identidade e Diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

TEIXEIRA, Ricardino. Consciência nacional, democratização e conflito político: semelhanças e diferenças entre Guiné-Bissau e Moçambique. Disponível em: [www.didinho.org](http://www.didinho.org). Acesso: 28 out. 2011.

THOMAZ, Omar Ribeiro. “Raça”, nação e Status: história de guerra e “relações raciais” em Moçambique. *Revista USP*, nº68, 2005-2006, p. 252-268. Disponível em: [www.usp.br/revistausp](http://www.usp.br/revistausp). Acesso: 26 maio 2015.

TROTHA, Trutz von. From Administrative to civil chieftaincy: some problems and prospects of african chieftaincy. *Journal of Legal Pluralism*, nº 37-38, 1996, p. 79 – 107. Disponível em: [commission-on-legal-pluralism.com/volumes/37](http://commission-on-legal-pluralism.com/volumes/37). Acesso: 16 jan. 2017.

UZOIGWE, Godfrey N. Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral. In: *História Geral da África*, VII: África sob domínio colonial, 1880 – 1935, 2º ed. Brasília: UNESCO, 2010, p.21 - 50.

VILLAR, Diego. Uma Abordagem Crítica do Conceito de “Etnicidade” na Obra de Fredrik Barth. *MANA*, Vol. 10, no. 1. Rio de Janeiro. Abr. 2004. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso: 23 out. 2015.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999. Vol. 1, p. 3 – 35; 139 – 198; Vol.2, p. 134 – 290; 323 – 362; 517 - 580.

WEBER, Max. “A objetividade do conhecimento na ciência social e na ciência política”. In: *A metodologia das ciências sociais*. São Paulo Cortez/Campinas: Editora Unicamp. V. 1, 2001.

### **Referência de Leis e Decretos**

Lei 4/92: Criação dos Tribunais Comunitários. Boletim da República, nº19, 6 de maio de 1992: Disponível em: [www.stj.pt/mocambique\\_tribunaiscomunitarios](http://www.stj.pt/mocambique_tribunaiscomunitarios). Acesso: 12 set. 2015.

Lei 9/96: Emenda constitucional referente a questão do poder local. Disponível: [cedis.fd.unl.pt/Lei-9-96](http://cedis.fd.unl.pt/Lei-9-96). Acesso: 12 set. 2015.

Lei 2/97: Lei de Base das Autarquias. Disponível: [www.dno.gov.mz/leibasesautarquias](http://www.dno.gov.mz/leibasesautarquias). Acesso: 12 set. 2015.

Lei 19/97: Lei de Terras. Disponível: [www.verdeazul.co.mz/leideterras](http://www.verdeazul.co.mz/leideterras). Acesso: 12 set. 2015.

Decreto 15/2000: Estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades tradicionais. Boletim da República, 1º Série, nº24, 20 de Junho de 2000. Disponível: [www.caicc.org.mz/decreto\\_15\\_2000](http://www.caicc.org.mz/decreto_15_2000). Acesso: 12 set. 2015.

Lei 8/2003: Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado. Disponível: [www.caicc.org.mz/lei\\_8\\_2003](http://www.caicc.org.mz/lei_8_2003). Acesso: 12 set. 2015.

Decreto 11/2005: Regulamenta a lei 8/2003. Boletim da República, nº 23, 10 de junho de 2005. Disponível: [www.mec.gov.mz/decreto\\_11\\_2005](http://www.mec.gov.mz/decreto_11_2005). Acesso: 12 set. 2015.