

Revista Crítica  
de Ciências Sociais

## Revista Crítica de Ciências Sociais

87 | 2009

Velhos e novos desafios ao direito e à justiça

---

### Poderes, direitos e cidadania: O 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique

*Powers, Rights and Citizenship: The 'Return' of Traditional Authorities in Mozambique*

*Pouvoirs, droits et citoyenneté : le 'retour' des autorités traditionnelles au Mozambique*

**Maria Paula Meneses**

---



#### Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/1428>

DOI: 10.4000/rccs.1428

ISSN: 2182-7435

#### Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

#### Edição impressa

Data de publicação: 1 Dezembro 2009

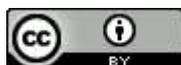
Paginação: 9-42

ISSN: 0254-1106

#### Refêrencia eletrónica

Maria Paula Meneses, « Poderes, direitos e cidadania: O 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 87 | 2009, colocado online no dia 15 outubro 2012, criado a 19 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/1428> ; DOI : 10.4000/rccs.1428

---



MARIA PAULA G. MENESES

## Poderes, direitos e cidadania: O 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique<sup>1</sup>

A heterogeneidade cultural de Moçambique reflecte-se nas diferentes formas de regulação social, traduzindo-se pela presença de instâncias não oficiais de resolução de conflitos. Este artigo procura debater os desafios que Moçambique enfrenta na construção de um sistema de justiça multicultural e democrático. As experiências de justiças comunitárias revelam a criatividade e a vitalidade das outras justiças e a sua decisão de defender a 'sua' justiça como projecto político. Ao mesmo tempo, a diversidade de instâncias indicia as disputas e jogos de poder face a um Estado que reconhece, até certa medida, a presença de outras jurisdições, constituindo um complexo jogo de interlegalidades. No seu conjunto, este trabalho revela alguns dos paradoxos das reformas multiculturais em curso, abrindo campo para uma discussão mais ampla sobre as formas de cidadania, com ênfase na inclusão, convivialidade e celebração, e também, da diferença.

**Palavras-chave:** autoridades tradicionais; cidadania; direitos; Estado; justiça; liberdades e garantias; Moçambique; poder judicial.

Em Moçambique é crescente o interesse pelas autoridades tradicionais e a sua relação com o Estado, uma situação que não é única nem exclusiva, por se tratar de um tema central ao debate político no continente africano. A questão que se coloca não é sobre se existe ou não uma 'autoridade' política determinada que actua sobre agrupamentos étnicos, mas sobre o espaço

---

<sup>1</sup> Este texto discute os resultados de vários projectos de investigação sobre mecanismos e instâncias de resolução de conflitos em Moçambique (incluindo o projecto financiado pela FCT, POCL/AFR/58354). No total, este artigo reflecte trabalho de campo realizado entre 1998 e 2008. Um agradecimento a todos os que permitiram a realização dos trabalhos, especialmente João Carlos Trindade, pelo apoio dado na análise do judiciário moçambicano, assim como aos juízes, procuradores e funcionários dos tribunais judiciais, juízes de vários tribunais comunitários, secretários de bairro, e várias autoridades tradicionais, que aceitaram ser entrevistados, tornando possível a produção deste artigo. O meu reconhecimento a Boaventura de Sousa Santos pelos desafios teóricos e pelas estimulantes discussões sobre o tema.

e a construção social deste, e suas futuras implicações. No caso específico das autoridades tradicionais, e do seu papel na administração e gestão local, importa compreender as características desta forma de poder e problematizar se a mesma constitui uma oposição tradicional ao poder moderno do Estado. Neste artigo a atenção centra-se, numa primeira fase, no percurso de alguns conceitos em Moçambique; num segundo momento procura-se analisar o impacto da implantação do Estado colonial moderno sobre o complexo sociopolítico que se aglomera sob a designação de autoridades tradicionais, para se procurar interpretar, numa terceira parte, os dilemas e opções que se colocaram ao Estado moçambicano após a independência, em relação a estas autoridades, com ênfase na temática da resolução de conflitos.<sup>2</sup> Através dos múltiplos sentidos da categoria ‘tradicional’, procura-se investigar como as fronteiras entre poderes e instituições foram concebidas e continuamente redefinidas por autoridades coloniais, antropólogos, chefes e elites locais, procurando identificar, nos diferentes discursos sobre autoridade e legitimidade, pontos de apoio e referência que têm alimentado e justificado a diversidade de situações presentes nos nossos dias.

Este artigo pretende contribuir para as discussões actuais sobre a questão do poder e dos debates de cidadania, onde a intrincada rede de processos de regulação social alerta para a importância das múltiplas instâncias presentes, detentoras de distintos percursos e densidades históricas, produzindo um complexo relacionamento com as estruturas formais do Estado. Olhando para o mosaico de instâncias de poder local presentes e privilegiando, como espaço de análise, o contexto urbano, este artigo discute vários momentos de (re)invenção da autoridade tradicional. Ou seja, sugere que é difícil, senão mesmo impossível, assumir a autoridade tradicional como uma estrutura única e homogénea, ao mesmo tempo que chama a atenção para os impactos que decorrem do facto de se ignorar a presença destas autoridades.

### **1. O tradicional entre o passado e o futuro**

Nas últimas décadas, a ideia de povos indígenas e autoridades tradicionais ganhou nova projecção, com dimensões globais. Em contextos africanos, as concepções de poder tradicional associadas à noção de legitimidade endógena, apesar de à superfície sugerirem o retorno ao local são, de facto, discursos sobre o acesso ao global; ou seja, uma rede de histórias e situações

---

<sup>2</sup> Moçambique ascendeu à independência em 1975.

contextuais que, articuladas em rede, sugerem uma perspectiva cosmopolita alternativa sobre o mundo (Simone, 2001: 25; Mbembe, 2002: 7).<sup>3</sup>

Em Moçambique, vários dos estudos sobre as autoridades tradicionais têm privilegiado, como espaço de análise, contextos rurais (Harrison, 1998; Dava *et al.*, 2003; Gonçalves, 2005; Kyed e Buur, 2006). A justificação para este enfoque parece derivar da suposição de que quanto mais remota a área de estudo, menos ‘contaminadas’ e mais autênticas são as formas de poder local presentes. Esta posição apoia-se na dicotomia moderno-tradicional, uma das variáveis dicotómicas estruturantes do Estado contemporâneo, traduzindo-se a geografia da diferença política numa separação territorial, onde o tradicional surge associado a contextos rurais como espaços de persistência de estruturas de poder pré-coloniais. Todavia, nenhuma tradição pode considerar-se a imagem exacta de uma prática anterior, pois as tradições são criadas e recriadas pelos próprios processos históricos. A legitimidade da autoridade tradicional é garantida por aqueles que governam segundo normas que não as do Estado moderno; esta última autoridade – a autoridade moderna, racional – é definida como aquela que actua em função das estruturas socialmente sancionadas. Ou seja, como Boaventura de Sousa Santos (2003) aponta, as representações sociais de tempos e origens referentes à dicotomia tradicional-moderno são difíceis de identificar. Qualquer opção reflecte, necessariamente, uma determinada escolha, introduzindo elementos de distorção na análise. Consoante as diferenças de poder entre os grupos sociais que sustentam cada um dos pólos de dicotomia, tanto pode ser o poder tradicional uma criação do moderno, como o moderno uma criação do tradicional.

Esta análise inicia-se com o período colonial, que corresponde a um momento de distorções graves através do exercício do poder. Ao não considerar iguais e ao relegar para um lugar de inferioridade outros sistemas de conhecimento, a administração colonial moderna em Moçambique impôs gradualmente uma visão singular da história, onde a ciência e a burocracia modernas passaram a ter um carácter exclusivo para explicar e organizar o mundo (Meneses, 2007). Esta intervenção colonial trouxe consigo novos conflitos que marcaram a relação entre diferentes

<sup>3</sup> Procurando ultrapassar a perspectiva cosmopolita dominante, uma consciência política global (cujos referenciais assentam em concepções culturais de cariz eurocêntrico), concepções cosmopolitas alternativas combinam em si características aparentemente contraditórias (cosmopolitismo e patriotismo, cosmopolitismo e etnia, etc.), em busca de soluções não hegemónicas quanto ao modo de ser e de estar no mundo. Estas concepções alternativas mobilizam diferentes actores colectivos (nem sempre mutuamente inteligíveis), vocabulários e recursos, procurando articular as suas lutas em redes globais. Sobre este última perspectiva, veja-se, por exemplo, Bhabha, 1996; Appiah, 1998; Diouf, 2000; Werbner, 2002; Santos, 2006.

experiências, saberes e culturas. O pensamento moderno ocidental, dicotômico e hierárquico, estabeleceu uma fractura abissal que dividiu o mundo em duas partes: o espaço ‘deste lado’ e o espaço ‘do lado de lá da linha’ (Santos, 2007: 45-46). Esta divisão assumia que as realidades que ocorriam no mundo colonial não comportavam as normas, os conhecimentos que se usavam no ‘velho mundo’. Criou-se assim um princípio ‘universal’ onde os saberes das colónias não possuíam utilidade alguma. Mais ainda, a zona colonial transformou-se num saber local, na metonímia das autoridades tradicionais. As autoridades políticas africanas, cartografadas como um conjunto homogéneo, foram negligenciadas pelo direito formal, passando as diferentes formas de regulação social que existiam para além do direito oficial e colonial a ser descritas como justiça tradicional, exilada do sistema oficial de justiça.

As dinâmicas sociais constitutivas do complexo sistema do chamado direito tradicional geram-se numa imbricação de aspectos epistemológicos, culturais, sociais, políticos, nacionais, transnacionais e experienciais, que forcem a uma análise capaz de articular as diferentes escalas em acção.

As sociedades africanas contemporâneas assentam sobre regimes de desenvolvimento construídos durante os vários regimes coloniais. Alguns destes novos regimes herdaram a propensão colonial para exercer o poder a partir de uma prática económica e administrativa extremamente unificadora. Em nome da unidade nacional, estes governos procuraram transformar a presença dos múltiplos regimes culturais numa sequência histórica de eventos e políticas, constitutivos da região. Em contextos como os de Moçambique, onde o Estado actual é, na sua essência um sistema heterogéneo de conhecimentos e processos normativos, importa estudar o desenho das instituições presentes para melhor intervir socialmente.

A partir da avaliação das rupturas e continuidades entre o Estado colonial e o Estado moçambicano independente, é importante compreender as dinâmicas sociais e políticas, propondo uma perspectiva mais complexa em relação ao sentido do ‘pós-colonial’. Questionando a diferenciação entre o colonial e o pós-colonial, Terence Ranger salienta que “a África colonial é muito mais parecida com a África pós-colonial do que qualquer um de nós imagina. E as suas dinâmicas continuam a moldar a sociedade pós-colonial” (1996: 280).<sup>4</sup> As relações entre a autoridade colonial e as outras fontes de poder político, não sendo simétricas – porque marcadas por uma relação de poder desigual –, apontam, de facto, para a presença de diálogos, mútuas interferências e apropriações, que marcam e estruturam a especificidade do

---

<sup>4</sup> As traduções são da responsabilidade da autora.

Moçambique contemporâneo. Este ponto é extremamente importante, pois o estudo da multiplicidade de instâncias de poder hoje presentes no tecido social de Maputo – a exemplo de outros espaços urbanos no país – aponta para o facto de o colonialismo ter interferido nas culturas políticas presentes, contribuindo para novas formas híbridas, para outros contactos e misturas entre culturas políticas (Santos e Meneses, 2006; Meneses e Santos, 2008). As múltiplas mutações políticas que Moçambique conheceu ao longo do último século – colonialismo, socialismo, neo-liberalismo – reflectem-se na actual actuação político-administrativa e reguladora do Estado. A heterogeneidade do Estado moçambicano, como Boaventura de Sousa Santos o caracteriza (2003: 63), decorre da actuação de diferentes formas de regulação social, traduzindo-se numa situação de pluralismo jurídico.<sup>5</sup>

Os conceitos que atravessam este artigo – tradição, etnicidade, colonialismo, Estado moderno – obrigam a uma crítica histórica, para contextualizar os contornos que adquiriram em Moçambique. Uma leitura atenta das relações existentes entre as distintas forças e actores envolvidos no campo da gestão local, numa perspectiva histórica ampla, acentua a necessidade de uma análise mais sofisticada da questão das autoridades tradicionais, como um aspecto específico da violenta intervenção da cultura política colonial, onde a definição e a localização da autoridade assumem a forma de instrumentos de controlo político. O desdobrar das múltiplas formas sobre as quais as culturas políticas contemporâneas se têm forjado (quer no período colonial, quer após a independência) deverá ser analisado de modo a (re)conhecer quais as funções do Estado colonial que permanecem no Moçambique actual.

A análise dos discursos e práticas coloniais permite detectar a ambivalência das dicotomias, como entre o tradicional e o moderno, entre o ‘eu’ e o ‘outro’, entre o ‘indígena’ e o ‘colono’. A tendência marcante do período colonial procurou construir uma estrutura administrativa que justificasse ideologicamente a intervenção colonial em Moçambique. Se a cidade de Lourenço Marques<sup>6</sup> era apresentada, nos álbuns de Santos Rufino (1929: iii), como “um canto da Europa na África do Sul”, este desejo de ser “uma cidade de África que procura não sentir a África” revela uma cidade contendo várias divisões – a velha África, a ‘Europa importada’, assim como extensas zonas de diferentes contactos culturais, onde se incluíam, para além das culturas autóctones, a presença histórica de comunidades muçulmanas, chinesas, etc. (Santos e Meneses, 2006).

<sup>5</sup> Esta situação encontra eco no artigo 4 da Constituição de 2004 de Moçambique.

<sup>6</sup> Designação por que era conhecida a cidade de Maputo na época colonial.

A construção relativamente recente da noção de autoridade tradicional<sup>7</sup> simbolizou o nascimento do lado africano da sociedade face à presença europeia colonizadora, um facto usado para legitimar e reforçar a necessidade da presença do poder estatal colonial como forma superior de organização social (Scott, 1998). A etnicidade, o direito tradicional e as autoridades tradicionais representam, de facto, a extinção dos elementos pré-coloniais ‘íntactos’ africanos. Num contexto de intervenção colonial mais forte, como é o caso dos espaços urbanos, deveriam ter deixado de existir ou deveriam transformar-se apenas em elementos em vias de absorção pelas normas da modernidade. Reconhecendo as diferenças de poder entre o colonizador e o colonizado, qualquer análise das dinâmicas dos encontros entre ambos detecta linhas de influência e de interacção, ou seja, o aparecimento de novos momentos culturais.<sup>8</sup> Procurando ultrapassar o esquema simplista das categorias binárias, Cooper (1996: xii) apela a uma leitura complexa deste encontro colonial, do qual resultou uma vasta zona de contacto, um espaço de inteligibilidade e interacção entre colonizadores e colonizados, repleto de momentos de resistência e de adaptação às intervenções coloniais,<sup>9</sup> dando azo à emergência de ‘novas’ formas de autoridade e representação.

## 2. Civilização, cultura e cidadania em contexto colonial

### 2.1. Nacionalidade e cidadania: as barreiras que se erguem

A noção de nacionalidade, que emerge no panorama europeu em meados do século XIX, possuía já, meio século volvido, uma forte estabilidade conceptual. O seu sentido era, já nessa altura, fortemente determinado pelo direito internacional privado, que definia a ligação jurídica que une o indivíduo ao Estado. A questão central que então se colocava aos juristas e

<sup>7</sup> A criação desta figura sociopolítica assentou em trabalhos de cariz etnográfico, que privilegiavam o estudo dos “hábitos e costumes tradicionais” das tribos, os quais eram definidos a partir de padrões linguísticos, culturais, etc. Ao estudar os padrões de comportamento e pensamento, assumidos como de longa duração e repetitivos, os seus autores procuravam delinear os vários sistemas culturais presentes, caracterizando-os para futura comparação com sistemas ocidentais. Estes conhecimentos, adquiridos e extrapolados para os restantes grupos, deveriam actuar como auxiliar no melhoramento das relações entre a administração portuguesa e os grupos sociais africanos.

<sup>8</sup> Em Moçambique é de referir, por exemplo, a presença, nos dias de hoje, de autoridades tradicionais em espaços urbanos, como é o caso do régulo Luís no bairro Manga-Loforte, na cidade da Beira (Meneses *et al.*, 2003), do régulo Xavier Matola, na cidade do mesmo nome (Jossias, 2004), ou de régulos em vários bairros da cidade de Angoche (Meneses e Santos, 2008).

<sup>9</sup> Por exemplo, para o caso do direito costumeiro africano, são inúmeros os estudos que apontam como este foi alterado pelo encontro colonial. Como consequência, é cada vez maior o número de investigadores que olha para o direito costumeiro como uma complexa construção colonial, ou seja, uma outra versão da modernidade (ex. Snyder, 1981; Chanock, 1998).

parlamentares era a de determinar os critérios que tornavam possível definir esta ligação; a partir daqui era possível definir o conjunto de nacionais sujeitos à soberania do Estado, transformando-se o direito num elemento de qualificação social dos indivíduos (Mamdani, 1996).

No caso português, a implantação de um sistema colonial moderno, em finais do século XIX, significou uma mudança radical da situação jurídica da maioria dos habitantes dos espaços coloniais ultramarinos africanos, assente na racialização da cidadania. A partir de então assistiu-se a uma dissociação entre o indígena (dotado de identidade étnica, e portanto garantindo apenas direitos privados, específicos de um dado grupo) e o cidadão (privilégio dos civilizados, garantido pelo direito público colonial). Uma análise da separação racializada entre cidadão e indígena é central para compreender a constituição das categorias coloniais através de um regime muito preciso de direitos e de obrigações.<sup>10</sup>

No caso português, a exigência da sua transformação em potência colonial moderna surgiu intimamente associada à força de intervenção de um conhecimento dotado de autoridade legal, e por isso assumido como superior. Esta ideologia rapidamente se insinuou, garantindo-se a percepção de que tudo devia ser julgado e validado de acordo com os cânones emanados de Portugal continental. A transformação do indígena em civilizado exigia que este passasse a pensar a partir das ideias da sociedade colonial, usando as referências da metrópole, evitando-se qualquer questionamento reflexivo sobre o carácter ambíguo da relação colonial. Tal atitude implicava categorizar a heterogeneidade, o que deu origem a vários tipos de classificação étnica dos colonizados. Estes grupos étnicos, que vão proliferando pelo mapa social de Moçambique, passavam a ser administrados localmente por entidades reconhecidas pelo Estado colonial como representantes legítimos dessas populações: as autoridades gentílicas ou tradicionais. O processo de (re)criação destas autoridades tradicionais é parte da consagração da separação entre cidadão e súbdito indígena (nativo, nacional) das colónias. Apesar da pouca produção académica incidindo sobre a formatação do sistema colonial português na viragem para o século XX, este período é matricial para compreender o surgimento de um sistema de administração indirecta dos indígenas, à imagem do que acontecia nas colónias vizinhas de Moçambique.

Com a promulgação da Lei do Trabalho portuguesa, em 1899, a população que vivia nas colónias foi formalmente dividida em duas classes: a dos indígenas, e a dos não-indígenas ou civilizados. Os não-indígenas possuíam

---

<sup>10</sup> Este tema é estudado, em maior detalhe, em Santos e Meneses, 2006.

os direitos de cidadania vigentes em Portugal e viviam segundo a lei da metrópole; os indígenas viviam sob as leis locais e sujeitos aos procedimentos legais próprios de cada colónia (Penvenne, 1995; Meneses, 2007). A associação de uma lei que regulamentava o acesso ao trabalho com um critério identitário prendia-se com o facto de a essência colonial postular a obrigatoriedade do trabalho como veículo de progresso. A identidade de origem actuava como metáfora estruturadora do espaço colonial, espaço que integrava, do ponto de vista jurídico, duas realidades distintas – a dos colonizadores e a dos indígenas colonizados. O essencialismo das categorias implantava-se de ambos os lados do espelho. O ‘não-indígena’ original detinha, teoricamente, todos os privilégios de cidadania portuguesa; não tinha de solicitar o ingresso no estatuto de cidadão; nascia cidadão pela força de ser descendente de colonos.<sup>11</sup>

A instrumentalização do conceito de indígena como elemento central da política colonial em Moçambique está patente nas propostas avançadas por Eduardo da Costa, em torno da organização administrativa das colónias portuguesas. Denunciando o assimilacionismo ingénuo que grassava na época liberal, este político defendia abertamente a separação de direitos entre indígenas africanos e cidadãos portugueses:

Na terrível mania assimiladora, no nosso prurido de liberdade e igualdade civil e política para todos os habitantes sobre os quais ondeia a bandeira portuguesa, temos ido estendendo, sucessivamente e sem descanso, as instituições democráticas do nosso regime político aos sítios mais longínquos das nossas colónias. Perdendo de vista o fim humanitário e justo dessas instituições, e guiando-se apenas pela aparência exterior, pela letra enganosa da sua escrita, têm-se convencido os nossos legisladores para o ultramar que aplicando a mesma lei a todos os habitantes de uma colónia se obtinha a desejada igualdade deles todos perante essa lei. (1901: 589-590)

Eduardo da Costa, num espírito muito característico da época, advogava a necessidade de reconhecer as diferenças culturais existentes, diferenças que subentendiam um tratamento desigual no momento de produzir o estatuto legal dos que habitavam os territórios coloniais ultramarinos. Defendendo uma perspectiva teleológica do desenvolvimento social, o pensamento deste político era típico de uma época em que se entendia a diversidade humana como um reflexo dos diferentes níveis de civilização alcançados pelas populações. As interrogações colocadas sobre os sentidos

---

<sup>11</sup> Convém referir que o grupo dos ‘colonos’ estava ele próprio fragmentado entre os ‘naturais’ de Moçambique e de outros espaços coloniais e os oriundos da metrópole.

da realidade multicultural presente no espaço colonial são reflexo de um sentido anacrónico do tempo, quando a diferença geográfica se traduzia em sinónimo de retardamento, justificando-se a urgência da introdução de diferentes estatutos que nomeavam os europeus como grupo não apenas separado dos indígenas, mas superior a estes:

Pois homens de usos muito diferentes, de instintos muitas vezes antagonicos, de civilizações muito diversas, podem considerar de igual modo a lei, que a todos se applica indistintamente? O que ella tem, para uns de bem, de moral e de justo, encerra para os outros de injusto, de immoral e de nocivo, e a igualdade da lei produz a maior desigualdade possível de condições, perante ella. [...] Por enquanto, é preciso, nas nossas possessões, a existencia de, pelo menos, dois estatutos civis e políticos: um europeu e outro indígena. Não quer isto dizer que seja interdicto a todos os indígenas o estatuto europeu, mas isso depende da sua instrucção e dos seus hábitos. (1901: 590)

Com a implantação da República em Portugal, o sistema legislativo ampliou o sistema hierárquico social assente nas diferenças ráticas, fomentando-se formalmente, a partir de então, a criação de uma identidade restrita e profundamente hierarquizada, onde a diversidade cultural era identificada com um profundo atraso social.<sup>12</sup> Os discursos e as práticas legislativas coloniais fixaram quem era indígena<sup>13</sup> ou não-indígena, condição jurídica a que todos tinham de se submeter. Por exemplo, a Lei Orgânica da Administração Civil das Colónias,<sup>14</sup> no seu artigo 18 afirmava:

Sempre que nos usos e tradições da raça, tribos ou outros agrupamentos indígenas subsista a noção ou a prática de instituições próprias, embora rudimentares, tendentes a deliberar em comum ou a fazer intervir por outra maneira, a opinião e a vontade de maioria dos indígenas no governo do agrupamento ou na administração dos seus interesses colectivos, procurar-se-á manter e aperfeiçoar tais instituições, orientando-as gradualmente, a bem do desenvolvimento do território e da administração geral da colónia.

O poder destas ‘autoridades próprias’ exigia uma clara separação de direitos entre indígenas (súbditos) e cidadãos (colonizadores). A identidade

<sup>12</sup> Ou seja, onde o reconhecimento da realidade multicultural funcionou como um dos vectores centrais da hierarquização social do espaço colonial.

<sup>13</sup> Leia-se africano. A cultura de raiz eurocêntrica raramente é assumida como ‘étnica’ e por isso, a dificuldade em admitir a etnicidade, o particularismo da cultura ocidental dominante. No contexto colonial, a noção de indígena é praticamente sinónimo de negro, de africano.

<sup>14</sup> Lei n° 277, de 1914.

de cada um estava fixada nos documentos oficiais, verdadeiros *curricula vitae* dos seus detentores: a caderneta indígena para os negros, naturalizando-o pela sua pertença ao mapa étnico de Moçambique; para os não-indígenas, o passaporte ou qualquer outro documento de cidadão, contendo informações sobre o seu espaço de origem – ‘natural de Moçambique’ (equivalente a ‘branco de segunda’ para os nascidos em Moçambique ou noutros espaços coloniais) ou ‘europeus’ para o caso dos portugueses da metrópole.

O Estado Novo veio consolidar as políticas de segregação. No espaço colonial, a sua implantação inaugura-se com a promulgação da primeira versão do Estatuto do Indigenato,<sup>15</sup> que defendia, sem compromissos, a inferioridade jurídica do indígena (por isso mesmo passível de ser submetido a um regime disciplinar e repressivo específico) e consagrava o seu estatuto de não-cidadão. O preâmbulo do Estatuto determinava, de imediato, os tempos dos direitos, ao estipular que

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 judiciária. Mantemos para eles uma ordem jurídica própria do estado das suas faculdades, da sua mentalidade de primitivos, 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.

As várias versões que este estatuto conheceria, até ser abolido em 1961, insistiram sempre na definição, de modo radical, da ideia de indígena, a quem eram aplicados os “costumes privados das respectivas sociedades”. Neste sentido, estes estatutos vão insistir repetidamente na definição legal do indígena, “os indivíduos de raça negra ou seus descendentes que, tendo nascido ou vivendo habitualmente [nas colónias], não [possuísem] ainda a ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses” (art. 2º). Os indígenas regiam-se “pelos usos e costumes próprios das respectivas sociedades”, sendo “a contemporização com os usos e costumes [...] limitada pela moral, pelos ditames da humanidade e pelos interesses superiores do livre exercício da soberania portuguesa” (art. 3º, §1º).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Na sua primeira versão, “*Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique*”, aprovado pelo Decreto n.º 12.533, de 23 de Outubro de 1926.

<sup>16</sup> “*Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas das colónias portuguesas de África*”, aprovado pelo Decreto 16.473, de 6 de Fevereiro de 1929.

Os assimilados – uma terceira categoria presente no espaço colonial – encontram também expressão nestes estatutos, que estipulavam em detalhe as condições de acesso à cidadania portuguesa. Nos termos do Estatuto de 1929, os *assimilados* eram os antigos indígenas que haviam adquirido a cidadania portuguesa, após provarem satisfazer cumulativamente os requisitos culturais que marcavam um corte radical com a sua identidade étnica recente: falar correctamente a língua portuguesa; ter bom comportamento e ter adquirido a ilustração e os hábitos pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses, de entre outros (art. 56°).

O direito português actuava no espaço restrito dos colonos cidadãos. Aos tribunais formais, à administração estatal acediam os não-indígenas, para resolver os seus problemas, ou os indígenas, sempre que tivessem conflitos que afectassem a condição do colono. Esta distinção era simples de explicar. Como referia Sampayo e Mello, “quanto ao direito privado indígena, não advém ao Estado colonizador vantagem alguma, da sua substituição pelo direito europeu, em geral absolutamente inadaptable às instituições indígenas da família, da propriedade, do regímen de sucessões, etc., que tanto convém conservar” (1910: 154). Para este autor, o controlo sobre justiça penal pelo poder colonial justificava-se por ser “forçoso que os europeus sejam os únicos a castigar, para mostrarem que são também os únicos a poder mandar” (1910: 178).

Em 1933, com a promulgação da Carta Orgânica do Império Colonial, institui-se a protecção dos indígenas como um dever, não só das autoridades administrativas coloniais, mas também, uma vez mais e em reforço do estipulado nas disposições anteriores, dos colonos que, em conjunto, “deveriam velar pela conservação e desenvolvimento das populações” (preâmbulo ao Capítulo VII “Dos Indígenas”). Os dois princípios em destaque – conservação e desenvolvimento, aparentemente contraditórios, neste contexto específico traduziam a consagração da perenidade de um estado de civilização enquadrado num modelo de desenvolvimento colonial. Estes procedimentos legais simbolizavam o artefacto do poder de Portugal para criar a categoria do indígena, consagrando legalmente a ruptura entre cidadãos e indígenas, servidos por sistemas normativos distintos. É este pressuposto político colonial que suscita o que Boaventura de Sousa Santos (2007: 4) identifica como sendo a característica estruturante do pensamento abissal, “a impossibilidade da co-presença dos dois lados da linha.” Ou seja, os sistemas de regulação social presentes entre os indígenas em Moçambique penderam a uma localização geopolítica periférica, conducente a processos de negligência política e científica, desanexando os conflitos e as instâncias que os mediavam da contemporaneidade.

## 2.2. As reformas administrativas coloniais e a ‘invenção’ das autoridades tradicionais

No seguimento das políticas coloniais implementadas nos territórios portugueses em África, o saber moderno judicial colonial constituiu-se como um dos principais vectores desta intervenção, ao ‘reorganizar’ o espaço da África portuguesa como ‘anterior’ ao saber moderno, e portanto, inferior no tempo e nos saberes que continha. O estádio seguinte deste raciocínio veio legitimar, de forma ‘óbvia’, o estatuto de atraso das estruturas e formas de organização política destes povos, justificando o mérito das missões da colonização pela necessidade de constituição de novos espaços de ordenação política, através da implantação de uma administração colonial moderna. Mas, se a primazia do direito ocidental, vector de composição da hierarquia social colonial, separava os habitantes em cidadãos e indígenas, tornava-se necessário garantir a presença de corpos legais a quem estava conferida a tarefa de gerir, na esfera privada, os conflitos entre indígenas. Neste sentido, e num segundo momento (e a partir de outras experiências coloniais) Portugal introduziu o sistema de administração indirecta (*indirect rule*), onde a figura da autoridade tradicional surgiu como central. O facto de muitos destes representantes das autoridades terem sido recrutados de entre as famílias dirigentes locais<sup>17</sup> permitiu gerir as populações destas regiões ao mesmo tempo que se garantia a presença de figuras de poder dotadas de legitimidade local. Doravante, assistir-se-ia paulatinamente ao cotejo entre as formas modernas de exercer o poder, assumidas pela essência do Estado colonial, e as formas locais de administração, agora designadas ‘autoridades gentílicas’ ou tradicionais. A figura da autoridade tradicional – simbolizada no régulo – era ‘hereditária’ e a sua legitimidade frequentemente assente numa ligação, nem sempre real, às linhagens pré-coloniais locais (Gonçalves Cota, 1944). Todavia, sempre que os líderes locais se opuseram, de uma ou de outra forma, às autoridades coloniais, foram substituídos por personagens mais cordatas (Meneses *et al.*, 2003, Meneses, 2006). Em paralelo, outros títulos locais, muitas vezes com conotações religiosas, continuaram a existir, embora a sua importância política fosse diminuindo sempre que não se encontrasse articulada com o regulado.

O sistema de administração indirecta adquiriu forma legal na gestão colonial de Moçambique com a Reforma Administrativa Ultramarina de

---

<sup>17</sup> Quando considerado adequado à boa prossecução das suas políticas, o regime colonial português apoiava as regras locais de sucessão na designação dos régulos, consentindo a existência de um direito privativo, consuetudinário, para a resolução de problemas das sociedades locais.

1929.<sup>18</sup> No contexto desta legislação, o Estado colonial reconhecia apenas um único régulo para cada uma das unidades territoriais tradicionais em que cada circunscrição estava subdividida.<sup>19</sup> Os régulos passaram a ser parte do sistema colonial, no sentido em que controlavam a cobrança de impostos aos indígenas, asseguravam o recrutamento de força de trabalho, assim como resolviam os ‘milandos’ que afectavam as populações que tutelavam. O monopólio de poder concedido ao régulo pela administração portuguesa era uma realidade nova em Moçambique, onde até então a autoridade política e administrativa se caracterizava pela existência de complementaridade entre os vários chefes de uma dada região, nas suas várias formas e hierarquias.<sup>20</sup>

Neste novo sistema administrativo, o Governo colonial criaria incentivos e insígnias que serviram de estímulo ao empenhamento de alguns régulos.<sup>21</sup> Em paralelo à ausência de perícia legítima por parte da administração colonial, fruto do estudo e conhecimento das populações sob seu governo, as autoridades tradicionais, neste sistema de administração dualista, viam a sua legitimidade reforçada pelo recurso crescente, por parte das próprias populações colonizadas, às instâncias disponíveis localmente, para a mediação dos seus litígios e outros aspectos de gestão local (Meneses, 2007). Constantemente renovado, o sentido de autoridade tradicional local foi adquirindo novos contornos, a que quer a administração colonial, quer a população local recorriam (Geffray, 1991; Meneses *et al.*, 2003; Dineman, 2004).

Gradualmente, estes títulos tradicionais foram perdendo parte do seu conteúdo, e os régulos e seus adjuntos foram sendo percebidos como parte efectiva do Estado colonial. Porém, e apesar desta colagem à administração

<sup>18</sup> Decreto-lei n.º 23.229 de 15 de Novembro de 1929. Pouco depois, o conjunto de reformas seria apresentado como o Acto Colonial, integrado na Constituição portuguesa. Em 1933 foi promulgada a Carta Orgânica do Império Colonial Português, que continha todo um conjunto de reformas administrativas que reforçavam estes dispositivos administrativos. Por exemplo, a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) de 1933 atribuía a possibilidade de recolha de impostos ao régulo, reconhecido *de iure* com “*auxiliar da administração civil nas colónias*”.

<sup>19</sup> Em termos de estrutura territorial, existiam dois tipos de unidades organizativas durante a época colonial: os conselhos e as circunscrições. Nos conselhos, predominantemente existentes em ambientes urbanos, imperava o Estado de direito, sendo os cidadãos dirigidos por autoridades civis. Nas áreas rurais, a unidade administrativa básica era a circunscrição (actual distrito), dirigida por um administrador, subdividida em regulados.

<sup>20</sup> Exemplo: *bosi*, *hombe*, *mfumu*, *mambo*, *mwene*, *nyakwawa*, *samasuwa*, *sheiks*, *xbés*, médicos tradicionais, conselheiros, líderes religiosos, etc. De facto, os títulos atribuídos às diferentes posições na estrutura do poder local variavam de acordo com as línguas locais e com a memória e experiência histórica.

<sup>21</sup> Veja-se, por exemplo, a Circular n.º 2469/B/2 da Repartição Central dos Negócios Indígenas, de 25 de Junho de 1952, sobre o plano de uniformes das autoridades gentílicas.

colonial, a duplicidade do papel dos régulos não deve ser menosprezada. Aproveitando-se da sua posição privilegiada, estes impuseram programas de melhoria das condições de vida das suas populações. Noutras situações, a decisão tomada foi a de confronto directo com o sistema colonial, ou a fuga para países vizinhos (Bonate, 2007).

Esta breve resenha confirma a ideia avançada por vários investigadores em relação a outros contextos africanos, de que a implantação do Estado moderno em África teria sido impossível sem a presença destas autoridades (Mamdani, 1996: 67; Oomen, 2005). Esta forma de administração pública indirecta marcará profundamente o espaço de relacionamento afirmado pela imposição da relação colonial. Actores políticos complexos, as instituições do poder tradicional, apesar de castigadas pelo Estado colonial, actuaram simultaneamente como um importante factor de coesão e de (re)construção identitária.

Em termos de política do Estado colonial, o sistema implantado em Moçambique garantia a existência de um sistema legal moderno, oficial, para os cidadãos (*i.e.*, para os colonos e assimilados). Estes últimos eram detentores de um registo de nascimento e de um bilhete de identidade, podiam registar a posse de bens em seu nome (por exemplo: terra e outros bens imóveis), e recorrer aos tribunais judiciais para a resolução de conflitos. Ou seja, eram defendidos e protegidos pelo Estado colonial. A identidade civil constituía a identidade do cidadão, do civilizado, único a deter direitos civis e políticos. Para os indígenas, o sistema de identidade social tornava o local de nascimento ou a associação à linhagem de um determinado grupo o mais fundamental dos direitos. Os seus interesses eram colectivos, sendo defendidos pelo representante de cada grupo, a autoridade tradicional, através do direito tradicional. Porque a identidade indígena era definida pelas ligações ancestrais a uma região, esta, por seu turno, era definida com base em critérios etno-culturais. Como resultado, estas autoridades locais, tradicionais, falavam a linguagem da cultura e não a dos direitos, exclusiva dos cidadãos.<sup>22</sup> Em suma, o direito moderno regulava as relações entre os não-indígenas, bem como as relações entre os não-indígenas e os indígenas. Neste contexto, a desigualdade política emergia em paralelo com a desigualdade civil, estando ambas assentes no pluralismo legal instituído pela administração colonial: a lei colonial/estatal e o(s) direito(s) costumeiro(s).

<sup>22</sup> Vários autores (Chanock, 1998; Mamdani, 2000) alertam para a existência de situações de arbitrariedade legal, em contexto de pluralismo legal, quando o indígena não detinha instrumentos legais que protegessem os seus interesses e direitos, para além de normas costumeiras controladas, e frequentemente manipuladas, pelas autoridades tradicionais locais.

O duplo estatuto jurídico presente nas colónias – o dos indígenas e o dos cidadãos de pleno direito – é revogado em 1961, como reacção ao eclodir das guerras nacionalistas em Angola, na Guiné-Bissau e em Moçambique. De forma astuciosa, o decreto que aboliu o Estatuto justificava a longa presença do sistema de dupla legalidade política – o cidadão e o súbdito – como um espaço de exaltação multicultural, expressa pelas pluralidades normativas dos povos que compunham o espaço do império.

Foi a tradição portuguesa de reconhecer culturas e instituições políticas tradicionais, de estender a todos os homens as garantias efectivas, e não aquelas que seriam inúteis na diversidade dos esquemas políticos, que fez das garantias fundamentais a expressão da dignidade de todos, e das garantias instrumentais, estas adaptadas em função de um pluralismo cultural, um sistema diversificado conforme a estrutura de cada sociedade tradicional.<sup>23</sup>

Com esta reforma, legalmente, todos os habitantes do ‘espaço do império português’ passaram a ser considerados ‘cidadãos’ de uma ‘sociedade multirracial’, fruto da “sábria e oportuna conjugação do respeito pelos usos e costumes locais e vincado propósito da assimilação”. Todavia, os preconceitos gerados continuaram a influenciar de forma determinante as políticas coloniais, reafirmando a desigualdade entre colonos e colonizados, conforme os trechos de vários decretos e leis deixam ainda descortinar.

Esta breve resenha permite descobrir as ambiguidades e complexidades associadas à introdução da noção de ‘tradição’, a qual permanece central para a compreensão das dinâmicas sociais e políticas contemporâneas. Especificamente, a figura das autoridades tradicionais assume um papel de destaque, pois que longe de se resumir à figura do régulo, constitui um pólo de (re)constituição identitária, em torno do qual se articulam vários actores e se discutem formas de legitimação e (re)produção de poder (West e Kloeck-Jenson, 1999; Santos, 2003). Como num jogo de espelhos, a tradição, longe de ser um produto apenas da intervenção colonial, foi continuamente (re)interpretada, (re)formada e (re)construída quer pelos súbditos, quer pelos cidadãos.

### **3. Novos e velhos actores no tecido político do Moçambique independente**

Moçambique conheceu, desde a independência, processos políticos complexos, que resultaram em mudanças significativas, incluindo a temática das autoridades tradicionais. Estas várias transformações políticas contribuíram para a mutação e complexificação das arenas políticas existentes.

<sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 43.893, de 6 de Setembro de 1961.

A análise histórica levada a cabo permitiu detectar múltiplas noções do sentido de autoridade tradicional presentes no quadro político moçambicano. Todavia, um elemento comum a estas definições é o facto de estas autoridades manterem persistentemente um perfil importante na administração local, especialmente na mediação de conflitos e problemas do quotidiano. O detentor do título de autoridade tradicional é normalmente apresentado como sendo aquele que coordena as actividades do grupo, gerindo as opiniões e procurando consensos entre o grupo dos seus conselheiros (Meneses *et al.*, 2003; Dava *et al.*, 2003; Gonçalves, 2005). A persistência destas autoridades e a sua notoriedade política são explicadas pela popularidade que a sua intervenção política lhes granjeia nas áreas sob sua influência.

Um dos maiores desafios que se coloca às modernas sociedades democráticas é o da incorporação da diferença identitária e cultural nos preceitos legislativos, para que a constituição reflecta e afirme, de facto, as identidades e processos normativos de todos os cidadãos. Em Moçambique, o novo contexto político gerado pela emancipação política exigia uma nova atitude em relação ao sentido de cidadania. Era imperativo ultrapassar a categorização hierárquica da diferença, herança da colonização, ou seja, a ideia de que existem cidadãos de primeira e segunda classe. Todavia, apesar das mudanças políticas significativas, no sentido do reconhecimento da realidade multicultural, que foram tendo lugar em vários países africanos, a experiência moçambicana merece uma análise mais cuidada. Se o período colonial foi caracterizado, para a maioria dos moçambicanos, pela construção de uma referência cidadã assente na pertença étnica (ou seja, uma pertença identitária colectiva), o projecto político dominante no país agora independente, defendido pela Frelimo,<sup>24</sup> exigia a igualdade jurídica de todos os cidadãos, independentemente (e primordialmente sem relação) das suas raízes étnicas. “Matar a tribo para construir a nação” – uma das frases de ordem em voga no período revolucionário – reflectia este objectivo, ou seja, a emergência de uma identidade nacional desenraizada do passado étnico. Mas a luta nacionalista tinha sido, também, uma luta cultural, uma luta pelo reconhecimento do mosaico social que Moçambique representava, e marcou por isso de forma determinante o debate sobre a legitimidade das autoridades tradicionais como forma de representação política no novo contexto

---

<sup>24</sup> Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) – movimento nacionalista que conduziu a luta de libertação nacional. Após a independência, a Frelimo conheceu um processo de transformação política, tendo-se estabelecido como partido político no final da década de 1970. Desde a independência nacional que a Frelimo tem sido a força política no poder, quer no sistema de partido único, quer após a introdução do sistema multipartidário (a partir de 1992).

gerado pela independência. O corolário deste debate, a confirmação constitucional da presença política destas autoridades, aconteceria apenas em 2004.<sup>25</sup> A tentativa de construção de novas formas de poder local, longe de substituir as estruturas que provinham da época colonial, gerou novas instâncias e actores que, gradualmente, se foram tradicionalizando e aumentando a heterogeneidade das estruturas políticas a nível local. Procurar decifrar os sentidos que atravessam a luta pela afirmação da diversidade na igualdade em Moçambique é objectivo desta última parte do texto.

### 3.1. Ampliando os espaços de uma rede plural de justiça

Em Moçambique, a independência significou a ruptura com o passado colonial, incluindo a interferência no campo das práticas de poder. O ‘escangalhamento do Estado’, a ‘criação do Homem novo’ e a ‘destruição das ideias tradicionais e práticas obscurantistas’ foram alguns dos princípios filosóficos que nortearam a urgência destas mudanças, incluindo a construção de uma alternativa baseada no poder popular (Meneses, 2007, 2008b). A abolição dos sistemas tradicionais de administração local, considerados pela Frelimo como sendo uma estrutura feudal incompatível com o poder popular então instaurado no país, foi uma das peças centrais da política de administração no país, até ao final do período de violentos conflitos armados que Moçambique atravessou (inícios da década de 1990).<sup>26</sup> Não é surpresa que um documento do Conselho de Ministros, de 1975, afirmasse que a “destruição das estruturas do passado não é uma tarefa secundária, nem um luxo ideológico. É uma condição para o triunfo da Revolução” (Frelimo, 1976). Consequentemente, nos primeiros anos da revolução moçambicana, a Frelimo banuiu as autoridades tradicionais e religiosas,<sup>27</sup> numa tentativa de mudar radicalmente a estrutura governativa herdada da época colonial. As elites locais e as estruturas de poder associadas à administração colonial foram fortemente estigmatizadas e as múltiplas práticas que se

<sup>25</sup> O artigo 118 da Constituição de 2004 estabelece que “*O Estado reconhece e valoriza a Autoridade Tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário*”, cabendo igualmente ao Estado enquadrar a participação das autoridades tradicionais “*na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei*”. Convém referir que em momento algum a Constituição define o sentido de “autoridade tradicional”.

<sup>26</sup> Apesar da ligação existente entre a administração colonial e as autoridades tradicionais, inúmeros são os exemplos conhecidos do duplo papel jogado por régulos, os quais, usando as suas posições privilegiadas de acesso ao Estado, conseguiram melhorar as condições de vida das suas populações. Em paralelo, convém realçar que muitos apoiaram a luta nacionalista, tendo porém sido muito modestamente compensados pela Frelimo após a independência (Geffray, 1991; Meneses *et al.*, 2003, 2006; Bonate, 2007).

<sup>27</sup> Decreto n.º 6/78, de 22 de Abril de 1978. Todavia, as hostilidades face às autoridades tradicionais ocorreram logo durante o período de transição.

reafirmavam como tradicionais<sup>28</sup> banidas da esfera pública, a exemplo do que tinha acontecido nalguns países vizinhos.

Para substituir o vácuo de poder criado pela abolição da condição de autoridade tradicional, e a partir das propostas avançadas pela Frelimo durante a luta armada, constituíram-se, ainda durante o período de transição, grupos dinamizadores. Esta forma de organização popular de base, que nunca conheceria uma formatação jurídica formal, foi tomando corpo em instituições públicas, em fábricas e em empresas, em escolas e bairros residenciais.<sup>29</sup> Considerados os embriões de novas formas de poder popular a partir da base, o acesso a membro do grupo dinamizador estava vedado a todos os que fossem considerados ‘comprometidos’ com as instâncias de poder da época colonial (o que excluía, pelo menos formalmente, a possibilidade de os régulos poderem participar destas estruturas).

Os grupos dinamizadores viriam a desempenhar múltiplas funções, tomando conta de muitos dos encargos anteriormente realizados pelas autoridades tradicionais: gestão de questões sociais, mediação de conflitos, policiamento, administração e regulação. Esperava-se que os grupos dinamizadores, fortemente partidarizados e ligados a organizações da Frelimo,<sup>30</sup> introduzissem a ‘nova’ história política e as prioridades políticas do novo governo a todos os cidadãos moçambicanos. Na primeira década da independência,<sup>31</sup> era praticamente impossível falar de diferenças sociais para além das diferenças óbvias entre colonizadores e povos oprimidos, entre ricos e pobres, etc. Referências a outras formas de diferença – fossem de natureza cultural ou mesmo étnica – eram condenadas como promotoras de regionalismo e de acções tribalistas, como ‘ameaças à integridade da nação’.

<sup>28</sup> Práticas como o recurso a médicos tradicionais, as cerimónias de pedido de chuvas e os rituais de combate a pragas agrícolas foram consideradas obscurantistas, e, como tal, fortemente desencorajadas (Meneses *et al.*, 2003; Meneses, 2008b).

<sup>29</sup> Nos primeiros anos os grupos dinamizadores consistiam em grupos de oito a dez pessoas, escolhidas por votação de braço no ar, em reuniões públicas. Em Fevereiro de 1975 teve lugar na Zambézia uma reunião geral dos Comités Distritais da Frelimo. Nesta reunião foram decididos os critérios de selecção e de eleição dos candidatos a membros dos grupos dinamizadores. Na altura, e analisada a extrema diversidade de actuações dos membros destes grupos (na altura ainda designados por comités do partido), assim como a presença de metodologias e estratégias contrárias aos propósitos da Frelimo, considerada então a única força política legítima, foi também decidida a obrigatoriedade da sua formação, como forma de garantir uma actuação mais uniforme e controlada destes organismos (Chichava, 1999; Cuahela, comunicação pessoal).

<sup>30</sup> Como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Conselhos de Produção (mais tarde transformados em sindicatos), etc. Grupos de vigilância popular foram também constituídos na altura para apoiar o trabalho dos grupos dinamizadores.

<sup>31</sup> E que corresponde, grosso modo, ao período socialista.

O III Congresso da Frelimo constitui uma afirmação importante quanto às orientações relativas à administração do território e à natureza do Estado. Estabelecida a necessidade imperiosa de combater os resquícios das mentalidades coloniais, as decisões do congresso incluíam a “necessidade de completar a destruição do aparelho de Estado colonial-capitalista [...] acelerando a criação de novos órgãos do Poder estatal a nível do distrito e da localidade” (Frelimo, 1977). Como resultado, procurou-se activamente eliminar a presença das autoridades tradicionais do mapa político-administrativo (Dava *et al.*, 2003: 11).

Porém, a tentativa de penetração do Estado ao nível local conhecia inúmeros entraves. A Frelimo condicionava a construção do Estado popular ao ‘escangalhamento’ do aparato herdado da época colonial. Como projecto político subentendia-se a transformação da Frelimo, partido político, em partido-Estado. Na prática, isto significou um sistema de administração pública em que o secretário do partido era também um funcionário do governo. Assim se explica a decisão, tomada em 1979,<sup>32</sup> de redimensionar os grupos dinamizadores, como forma de reforçar a presença do partido-Estado a nível local, passando estes a ‘organizações de massas’ ao nível de bairros.<sup>33</sup> Apesar de ter sido decidida a separação entre as funções do partido a nível de base (‘células do partido’) e as funções dos grupos dinamizadores (s/a, 1979), a promiscuidade entre os grupos dinamizadores e as células do partido Frelimo saiu reforçada. Por exemplo, os secretários de bairro (uma figura cada vez mais relevante a nível local) acumulavam simultaneamente tarefas políticas (responsável do partido no bairro) e administrativas.<sup>34</sup>

A política governamental em relação ao poder local, durante os primeiros anos da independência, foi fortemente influenciada por uma agenda modernista que negligenciava as culturas e tradições existentes. Empenhada num projecto de ‘modernização radical’, a Frelimo procurou criar uma hierarquia inteiramente nova de secretários e funcionários eleitos por diversos processos. Os quadros revolucionários mais instruídos presentes no país comungavam, quase inevitavelmente, do projecto da Frelimo de estender

<sup>32</sup> Estas decisões foram tomadas durante o primeiro encontro nacional sobre cidades e bairros comunais (s/a, 1979).

<sup>33</sup> Os grupos dinamizadores eram constituídos por dez membros eleitos pela assembleia de residentes, sendo liderados por um secretário e por um assistente de secretário. Nestas eleições era apurada a idoneidade dos candidatos, sendo recusados os elementos conotados com práticas descritas como “reaccionárias” ou “obscurantistas”.

<sup>34</sup> Na prática este sistema significava que o partido era o grande defensor do Estado, indicando também que o poder das assembleias populares locais eleitas, às quais em teoria o governo deveria prestar contas, era muito limitado e ténue.

o Estado moderno a todo o país, incluindo aos mais remotos espaços rurais. Por outras palavras, defendiam que todos os cidadãos moçambicanos eram livres e iguais perante a lei do Estado moderno.<sup>35</sup> O seu poder advinha-lhes de uma forma de conhecimento que denegria o tradicionalismo dos chefes locais e o obscurantismo das culturas tradicionais (Geffray, 1991; Santos, 2003; Meneses, 2006, 2007). Característico da ideologia dominante da época era o facto de a maioria destes quadros ignorar muitas das questões que, em termos sociológicos, lhes eram colocadas pelas populações. Como exemplos, assuntos ligados à presença de múltiplos sistemas de posse de terra e a sua compatibilização com o direito formal, ou temas ligados à definição de identidades culturais múltiplas e ao sentido de pertença a Moçambique, etc., eram vistos como momentos de resistência à unidade nacional e ao projecto de libertação, resquícios de um passado tradicional.

Esta decisão política teve efeitos profundos no país, onde, como na maioria dos países da África sub-sahariana, o direito costumeiro se transformara num símbolo da sociedade tradicional africana, que urgia superar, para alcançar os níveis de desenvolvimento apresentados pelos países do Primeiro Mundo. Neste contexto, a opção pelo reconhecimento das diferenças etnoculturais era considerada uma decisão política errada.<sup>36</sup> Quer em ambiente urbano, quer rural, a independência correspondeu à introdução de novos actores locais, inicialmente na figura dos grupos dinamizados, e posteriormente na figura dos secretários de bairro ou ainda dos presidentes de aldeia. Para além destes, outras estruturas políticas, como já referido, passaram igualmente a desempenhar papéis de destaque no processo de administração local, complexificando a natureza heterogénea do Estado moçambicano.

Porém, as autoridades tradicionais não tinham desaparecido. Relegadas para um plano secundário, a sua actividade e intervenção política pública continuava a fazer-se sentir, quer em ambientes rurais, quer urbanos. Como vários dos estudos realizados sobre este tema em Moçambique sugerem, em vários locais as hierarquias tradicionais passaram a integrar as instituições

<sup>35</sup> Para a Frelimo, durante o período de ‘revolução socialista’, o Estado deveria ser democrático, unido e não-racista, estimulando o desenvolver de uma cultura nacional única e de uma base económica que garantisse uma melhoria do nível de vida para todos. O pressuposto de base era que não haveria contradições de classe relevantes, pois todos os moçambicanos tinham sido explorados, o que sugeria uma base para uma aliança entre operários e camponeses.

<sup>36</sup> A ausência de uma reflexão profunda sobre a diversidade cultural real do país, por parte das estruturas dirigentes do partido-Estado, levou a que, nos primeiros anos da independência, o sentimento de que o colonialismo tinha mantido o povo na ignorância, superstição e medo fossem o forte apoio à construção de uma cultura nacional, única e homogénea. Esta cultura devia moldar a experiência dos diversos grupos de moçambicanos, legitimando-se através da afirmação do direito à educação e à ciência.

de poder local (Geffray, 1991; Meneses *et al.*, 2003; Dinerman, 2004). Como vários estudos têm apontado, estas estruturas de poder não eram universalmente rejeitadas ou acolhidas, sendo antes consideradas por certos sectores da população como um recurso a ser utilizado na busca de segurança, ganhos materiais e/ou influência.

A aposta da Frelimo na luta ‘anti-obscurantismo’ deu novas forças à esfera cultural como discurso crítico e reviveu o legado colonial como uma espécie de vingança, na medida em que os chefes tradicionais compararam criticamente as concessões dos portugueses aos actos pouco medidos da Frelimo. Não é de admirar que os depoimentos recolhidos pelo país apontem que muitos chefes tradicionais rapidamente assumiram uma atitude de desconfiança e posterior distanciamento em relação ao projecto nacional da Frelimo. Para estes líderes, lutar pela sua autoridade era sinónimo de uma luta pela sua dignidade, luta esta que chocava com o projecto de poder popular hegemónico em que a Frelimo apostava. O recurso a uma crítica tradicionalista não decorreu de uma simples oposição entre comunidades tradicionais imutáveis e um Estado modernizador; pelo contrário, constituiu uma crítica eficaz e historicamente enraizada da implementação autoritária de políticas centralmente produzidas e profundamente imperfeitas, uma rejeição não da modernização *per se*, mas de uma modernização falhada e coerciva no contexto de tentativas de afirmar um controlo local sobre processos centrais à vida das populações.

O contexto político moçambicano de finais da década de 1970, a partir da perspectiva dos actores locais, passou a ser marcado por um forte questionamento da moçambicanidade, do sentido de cidadania, discussão esta assente na noção de autoridade local e das fontes da sua legitimidade. Gradualmente, quer o secretário, quer o antigo régulo, foram ganhando, em função da sua actuação política, legitimidade local, sendo muitos deles reconhecidos como ‘a autoridade’. Na perspectiva dos que recorrem às autoridades locais para a resolução dos seus problemas, o que está sob questão é a eficácia desta autoridade. O que garante à tradição, às normas e costumes e à identidade étnica a sua coerência e poder é o facto de estes assentarem nas consciências e referências das populações, informando-os da sua identidade, dos modos como devem actuar. Todavia, como discursos, as tradições, costumes e etnicidades são continuamente reinterpretados e reconstruídos como improvisações reguladas e, como tal, sujeitas a avaliação da sua legitimidade. O Estado moçambicano foi dedicando cada vez menos atenção à legitimação da sua autoridade, que deveria estar assente, pelo menos parcialmente, nas experiências vividas de todos os cidadãos. Não querendo assumir a diversidade etnocultural do país, a política da Frelimo,

durante a década de 1980, reproduzia, involuntariamente, a dicotomia do tempo colonial. As outras culturas, dos então ‘indígenas’, consideradas inferiores pelo Estado colonial, (re)emergiam de novo como símbolo de atraso nos discursos políticos. E este era o desafio que se colocava ao Estado. Cada vez mais activamente, o adjectivo ‘tradicional’ marcava e reafirmava o desejo de autonomia, de auto-representação e auto-preservação, debate este onde o ‘tradicional’ simbolizava cada vez mais ‘o nós’, ‘a nossa cultura’ e o Estado moderno era associado à alteridade, ao Estado, sombra persistente da relação dicotómica entre cidadania e subalternidade.

### 3.2. O retorno de ‘velhos’ novos actores

A ausência de reconhecimento dos objectivos e projectos das comunidades locais pelo moderno Estado moçambicano constitui uma das razões que esteve na origem do longo conflito armado que marcou o país por mais de uma década.<sup>37</sup> Com o conflito armado instalado em todas as regiões do país, a Renamo, em meados dos anos 80, começou a questionar seriamente a noção então fortemente defendida pela Frelimo, de que as autoridades tradicionais eram instituições obscurantistas, vestígios do passado feudal. Subalternizadas no tempo colonial e depreciadas pela Frelimo após a independência, as autoridades tradicionais mantinham uma forte presença no tecido político pelo peso que gozavam junto das populações que administravam. Com o agudizar da situação da guerra, e devido à atitude ambígua do governo da Frelimo em relação às autoridades tradicionais, não foi fácil para estas decidir sobre a posição a tomar face às partes em conflito. Vários foram os casos de posicionamento dúbio em relação ao conflito, ou de desdobramento de autoridade, de forma a evitar que o conflito afectasse profundamente a zona (Meneses *et al.*, 2003). Em muitos outros casos, estas autoridades, como aconteceu em vastas regiões do centro-norte de Moçambique, passaram a apoiar a Renamo (Geffray, 1991). Gradualmente, e apoiando-se fortemente nas antigas instituições de poder local, a Renamo foi reintroduzindo os régulos como agentes do poder local nas áreas sob o seu controlo (Meneses *et al.*, 2003; Gonçalves, 2005). O papel destas autoridades foi fundamental na mobilização de jovens para integrar as fileiras do exército guerrilheiro da Renamo. Nas áreas sob o seu controlo foram reintroduzidos os impostos locais,<sup>38</sup> cabendo também a estas autoridades a

<sup>37</sup> Neste contexto, a figura da Renamo é incontornável. A Renamo (Resistência Nacional de Moçambique) foi fundada em finais da década de 1970. Com a paz e a abertura ao multipartidarismo, a Renamo transformou-se de movimento de resistência em partido político, tornando-se uma das principais forças políticas em Moçambique.

<sup>38</sup> Especialmente o imposto de alimento, que assegurava à Renamo a manutenção da sua força militar.

resolução de problemas sociais locais (incluindo a gestão da terra), nos quais a Renamo normalmente se abstinha de intervir. Na mesma altura, e com o alastrar da guerra, no interior da Frelimo cresciam as críticas em relação à política de aberta hostilidade em relação às autoridades tradicionais, datando da entrada para a década de 1990 os primeiros estudos patrocinados pelo governo, com vista a um conhecimento mais aprofundado da questão do poder tradicional no país (O’Laughlin, 1992; Baptista-Lundin e Machava, 1995-1998).

Em 1992, o governo da Frelimo e a Renamo assinaram os acordos de paz, factor decisivo no acesso à estabilidade política e social no país. Ainda durante as negociações uma das exigências da Renamo, e que seria uma das suas bandeiras de luta até há bem pouco tempo, foi o reconhecimento efectivo, constitucional, das autoridades tradicionais (aqui concebidas apenas como os régulos e os seus subordinados). Todavia, cada vez mais ciente da força que estas outras autoridades representavam, no decorrer das primeiras eleições multipartidárias, em 1996, o então candidato presidencial pela Frelimo, Joaquim Chissano, defendeu abertamente a presença de autoridades tradicionais.<sup>39</sup>

Gradualmente, quer a Frelimo, quer a Renamo foram procurando mais apoio durante os processos eleitorais junto das autoridades tradicionais. Ambas as partes, tanto os partidos políticos como as autoridades tradicionais, assumiam o controlo administrativo apenas como um meio de exercer o controlo político. As autoridades tradicionais manipulavam alguns aspectos tradicionais, enquanto marcas legitimadoras da sua autoridade, mas recorriam crescentemente aos veículos da modernidade, como os partidos políticos ou projectos de desenvolvimento, para promover e sedimentar o seu poder. Já para os grandes partidos moçambicanos – a Renamo e a Frelimo – as autoridades tradicionais eram e continuam a ser percebidas como extensões do Estado, de modo a aumentar a sua competência administrativa e a sua presença a nível local.<sup>40</sup>

Numa tentativa de fazer face às políticas propostas pela Frelimo, a Renamo foi introduzindo gradualmente, quer a nível rural, quer urbano, estruturas político-administrativas partidárias, semelhantes às desenvolvidas

<sup>39</sup> A lei das municipalidades, de 1994 (Lei n.º 3/94) reconheceu pela primeira vez explicitamente a realidade sociocultural africana, incluindo as formas tradicionais de governação.

<sup>40</sup> Este tema merece uma análise mais detalhada. Com efeito, os pacotes legais que regulamentam o funcionamento dos órgãos de poder local referem especificamente as ‘autoridades comunitárias’ como uma parte importante deste processo, incluindo nas leis referências específicas quanto às formas de articulação entre o governo (poder local do Estado) e estas autoridades (Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio – Lei dos Órgãos Locais do Estado e o seu regulamento – Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho).

pela Frelimo após a independência; ou seja, um outro espelho dos grupos dinamizadores. Vários são os municípios onde a Renamo instituiu estruturas de poder local – os delegados, os chefes de alas, etc. – estruturas estas que competem, em termos de procura de legitimidade de representação, com outras estruturas já existentes no local – incluindo os secretários, o remanescente dos grupos dinamizadores, etc. Mais ainda, em contextos urbanos, como é o caso de Angoche e de Nacala,<sup>41</sup> a introdução destas ‘novas’ autoridades surgiu em conflito com as autoridades tradicionais (régulos e cabos de terra) aí presentes, que continuaram a sentir-se não respeitadas pelas instâncias políticas detentoras do poder (Meneses e Santos, 2008).

Paralelamente, o processo de abertura multipartidária tem vindo a ser amplamente discutido como tendo contribuído para o alargamento democrático nacional a nível local, com a criação de autarquias em 43 municípios. Mas este processo de descentralização trouxe consigo vários problemas, pois conjugava no seu seio não apenas conflitos partidários, mas também conflitos entre várias formas de representatividade e legitimidade política.

Confrontado com a exuberância de estruturas de poder local, o Conselho de Ministros moçambicano publicou, em 2000,<sup>42</sup> um decreto que garantia o papel do governo na nomeação dos administradores locais, assim como reconhecia, pela primeira vez oficialmente, a diversidade das autoridades presentes no terreno. Como estipula este decreto, as estruturas do governo têm por obrigação consultar e cooperar com as ‘autoridades comunitárias’ no exercício da administração local. Esta referência a autoridades comunitárias alargou o âmbito do conceito de liderança a vários actores sociais, como os “chefes tradicionais, os secretários de bairro ou de aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades” (art. 1). Isto equivale a colocar, em pé de igualdade, as autoridades tradicionais no seu sentido mais restrito, os líderes religiosos, os secretários de grupos dinamizadores, as personalidades notáveis locais, etc.

Mais recentemente, o diploma ministerial n° 80/2004 procurou clarificar esta definição, ao estabelecer (art. 1) como autoridade comunitária “as pessoas que exercem uma certa forma de autoridade sobre uma determinada comunidade ou grupo social, tais como, chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pela respectiva comunidade ou grupo social”. Estabelece claramente duas categorias

<sup>41</sup> Estes são dois dos cinco municípios que a Renamo conquistou pelos votos em 2003, tendo este partido estado na liderança dos governos locais até 2008. Actualmente, apenas um município – a Beira – não é controlado pela Frelimo.

<sup>42</sup> Decreto n° 15/2000, de 20 de Junho de 2000 e o Diploma 107-A/2000, de 25 de Agosto de 2000.

centrais – os chefes tradicionais e os secretários de bairro ou aldeia – a que se juntam “outros líderes legitimados, que exercem algum papel económico, social religioso ou cultural aceite pelo grupo social a que pertencam”.

Esta legislação, produzida pelo governo central, pretendeu, de forma encapotada e engenhosa, integrar a riqueza de instituições de poder local no sistema de administração local, ao mesmo tempo que a Frelimo procura capitalizar espaço político com esta manobra.

Neste contexto, o processo de reconhecimento das autoridades comunitárias não está isento de riscos e problemas. O artigo 10 do decreto n° 15/2000 estabelece o critério de precedência ou hierarquização das autoridades,<sup>43</sup> cabendo às comunidades, em função das suas normas e princípios, indicar o representante junto às autoridades administrativas. O decreto-lei n° 80/2004 é mais preciso e determina os mecanismos de legitimação. Para o caso dos líderes tradicionais, a sua selecção tem de ser validada “de acordo com as regras da respectiva comunidade” (art. 8); já no caso dos secretários, estes serão escolhidos (e assim legitimados) “segundo critérios da respectiva comunidade local ou grupo social” (art. 9). Ou seja, há um elemento de diferença no processo de selecção destas autoridades comunitárias, o que inclui momentos de legitimação directa (eleições para secretários) e outras formas de escolha, que não incluem formas de democracia directa. Posteriormente, o líder escolhido é reconhecido formalmente por um representante da administração estatal a nível local.

Nas zonas rurais, onde este decreto tem sido maioritariamente aplicado, tem-se verificado o reconhecimento primordial dos antigos régulos e seus adjuntos, e nalguns casos mesmo de secretários. Outras instituições, como médicos tradicionais e líderes religiosos, apenas recentemente têm sido integrados na complexa estrutura, reconhecidos pelo Estado moçambicano como instâncias de poder local, sendo porém patente o seu descontentamento com tal atraso.<sup>44</sup> Presentes no terreno, e reconhecidos pelas bases sociais como entidades notáveis, as suas vozes críticas – se bem que problemáticas em vários aspectos – são uma componente importante na área da deliberação sobre situações conflituais, envolvendo temas como o acesso à terra, disputas familiares, casos de feitiçaria, entre outros.

<sup>43</sup> Os vários diplomas legais sobre o assunto referem que estão previstos vários escalões de autoridade, embora a primeira fase do processo tenha apenas abrangido as autoridades do topo. O processo de reconhecimento e legitimação das estruturas comunitárias de primeiro grau está terminado, estando em fase de conclusão o processo de legitimação correspondente a escalões inferiores.

<sup>44</sup> Estes factos foram repetidamente referidos durante as entrevistas realizadas ao longo do trabalho realizado.

Em termos factuais, o processo de reconhecimento formal das autoridades comunitárias tinha, em 2003, legitimamente indicado cerca de 13.500 líderes em contextos rurais e urbanos. Destes, cerca de 10,7% também já tinham sido reconhecidos formalmente pelo Estado.<sup>45</sup> As pesquisas que têm sido desenvolvidas em Moçambique mostram que as autoridades tradicionais nem sempre foram populares nos seus territórios (Meneses *et al.*, 2003; Gonçalves, 2005). Isto explica, em parte, que nos processos de legitimação comunitária das autoridades locais vários secretários tenham sido escolhidos para o posto de autoridade comunitária, especialmente nas regiões do sul e do extremo norte de Moçambique, onde a força da Frelimo é particularmente importante. Nestas regiões a maioria das lideranças comunitárias eleitas e reconhecidas pelo Estado são secretários: as estatísticas disponíveis para 2003 apontam que 43,5% das autoridades eleitas eram secretários, especialmente secretários de bairros, nos espaços peri-urbanos. Em finais de 2006, quando o processo de reconhecimento destas autoridades já estava bem avançado, os dados apontavam para uma imagem distinta. O número total de autoridades tradicionais legitimadas tinha atingido o número de 18.950, especialmente face ao aumento de líderes de escalões inferiores ao régulo,<sup>46</sup> assistindo-se a uma diminuição significativa da proporção de secretários, que passou a representar 17,6% do total das autoridades. Estes dados sugerem que a implantação das ‘novas’ autoridades não consegue competir com a pujança de outros actores, cuja legitimidade, forjada num nexo histórico e cultural, permanece importante.<sup>47</sup>

O processo de reconhecimento das autoridades comunitárias tem vindo gradualmente a abrir campo para o empoderamento das comunidades locais, alargando as possibilidades de actuação na busca de soluções para os seus problemas.

A introdução de eleições autárquicas em várias cidades e vilas no país aconteceu numa altura em que o paradigma dominante, a nível do continente, questionava a falência do Estado e apelava a uma crescente participação da sociedade civil, pela democratização e descentralização, como solução para reverter esta situação. No espaço urbano, as autarquias são vistas como o campo de actuação da sociedade civil; já no mundo rural, as autoridades tradicionais são entendidas como uma variante africana da sociedade civil, cujo reconhecimento não apenas legitima as formas de governação populares, como desafia o centralismo opressor da governação

<sup>45</sup> De entre as autoridades reconhecidas, a percentagem de mulheres é bastante reduzida.

<sup>46</sup> Tais como ‘cabos de terra’, ‘tinduna’, etc.

<sup>47</sup> Estes dados foram obtidos junto do Ministério da Administração Estatal, que supervisiona o processo de reconhecimento destas autoridades no país.

da Frelimo (Weimer, 1996: 48-49). A complexidade de estruturas e actores presentes no espaço urbano explicam porque a luta pelo reconhecimento das autoridades comunitárias tem sido tão difícil, reflectida em complexas disputas institucionais em torno da definição das esferas de competências e limites de actuação de cada uma destes actores (Jossias, 2004; Meneses e Santos, 2008).

Por exemplo, apesar de os régulos<sup>48</sup> terem começado a ser gradualmente reconhecidos em espaço urbano, são vistos principalmente como instâncias de consulta,<sup>49</sup> contrastando com os secretários de bairro, que são parte integrante da estrutura administrativa das autarquias. Um outro problema, apontado por várias autoridades tradicionais, e que reforça o argumento da heterogeneidade das estruturas de poder local, resulta do facto de inúmeros actores ‘comunitários’ funcionarem em espaço urbano: a resolução de problemas associados à feitiçaria é resolvida junto da AMETRAMO,<sup>50</sup> a cobrança de impostos é da competência de funcionários municipais; parte da resolução de conflitos acontece pelo recurso a tribunais comunitários; conflitos de terrenos e a atribuição dos mesmos são da competência dos secretários de bairro, etc. (Jossias, 2004; Arthur e Mejia, 2006; Araújo e José, 2007; Meneses, 2008a, 2008b; Meneses e Santos, 2008).<sup>51</sup>

Esta síntese pretende discutir as implicações da (re)introdução das autoridades tradicionais (vistas aqui no seu sentido mais lato), mais de três décadas volvidas após o triunfo da luta nacionalista. Numa situação em que o Estado estava a perder gradualmente a legitimidade política, recuperar a legitimidade e tornar-se um Estado autenticamente moçambicano exigiu a recuperação e a reavaliação de práticas anteriormente consideradas como tradicionais. Estas, de facto, possuem maior legitimidade popular do que os projectos legais do Estado e têm persistido, em parte, devido ao vácuo de poder estatal em várias regiões.

O reconhecimento formal das autoridades comunitárias por parte do Estado tem sido um exercício de reinvenção da tradição, de criação de novos actores, assim como do reviver de crenças e costumes onde ‘assenta a nossa moçambicanidade’, como apontam vários líderes políticos. Porém, o reconhecimento da presença de ‘outras autoridades’, para além do formalismo estabelecido pelo Estado moderno representa um desafio que implica, em

<sup>48</sup> No topo da hierarquia de três níveis prevista para as autoridades comunitárias.

<sup>49</sup> Entrevista com régulos da cidade da Matola e da cidade da Beira.

<sup>50</sup> Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique.

<sup>51</sup> Como solução para estes conflitos, as legislações mais recentes introduziram a figura de conselhos consultivos, que integram estes vários actores. Porém, pelo seu carácter consultivo, têm uma capacidade de intervenção limitada.

simultâneo, outras referências epistémicas para além da forma tecno-burocrática de funcionamento do Estado (incluindo a legitimidade pelos antepassados, etc.), assim como a negação do modelo unitário de cidadania (através do reconhecimento de privilégios hereditários e de noções plurais sobre direito e administração local).

#### **4. Implicações políticas da diversidade legal**

A continuidade dos princípios propostos pela modernidade na estruturação social de Moçambique resultou numa sequência de tentativas de integrar a alteridade, definida principalmente como o ‘espaço tradicional’, numa racionalidade centralizada, sem criar um espaço de reconhecimento da diferença, em termos de direitos, fruto de experiências específicas cuja memória perdura.

Ultrapassando a visão do Estado colonial como um ‘espaço construído’ pela Europa para regular a alteridade, sinónimo de desordem, a análise das autoridades tradicionais (no seu sentido amplo) permite visioná-las enquanto pólos de (re)constituição identitária, em torno do qual se articulam vários actores. Neste contexto, uma análise dos percursos resultantes de encontros coloniais permite detectar como as forças em presença foram construindo novos espaços de actuação, novos tipos de organização social, onde a definição do ‘moderno’ e do ‘tradicional’ adquire continuamente novos significados, numa constante tensão entre as várias forças sociais em presença. Como este texto procura mostrar, as tensões associadas à transformação do Estado e as reacções das comunidades à administração das suas regiões de acordo com as suas necessidades têm vindo a produzir várias estruturas híbridas de controlo social, cujo historial merece uma análise detalhada: a (re)invenção moderna do poder tradicional.

Do ponto de vista dos actores locais, as pessoas legitimam os dirigentes a quem recorrem para resolver um problema, seja esta autoridade parte da estrutura oficial do Estado ou parte da arena das estruturas comunitárias. Recorrer às ‘autoridades tradicionais’, para além da administração estatal local, depende da lealdade e da confiança daqueles que reconhecem nestas autoridades os depositários da sabedoria e do poder para resolver problemas, para proteger os interesses do grupo. Esta legitimidade – o reconhecimento da competência destas autoridades – é atestada por aqueles que a cada dia a eles recorrem com novos conflitos e problemas.

A partir de uma reflexão de longa duração, é visível que as práticas de justiça presentes em Moçambique vão muito além dos sistemas legais formalmente estabelecidos, como forma de dar resposta aos problemas que envolvem a sobrevivência das pessoas. Ao procurar resolver os seus problemas,

estas comunidades desenvolvem formas alternativas de governação e de justiça que colocam grandes desafios à construção de um sistema plural e democrático de justiça. As situações discutidas neste artigo revelam a enorme vitalidade das respostas ‘a partir de baixo’ a uma necessidade de justiça a que o Estado não consegue responder; são instâncias cujas histórias mostram que os processos de construção hegemónica e de formação de sujeitos produzem diferentes respostas, dependendo das forças políticas em presença e da forma como os contextos marcam as relações entre o Estado e as comunidades. Processos de negociação e apropriação, que incluem a apropriação das instâncias e sua transformação para servir os interesses das comunidades, marcam o país. A sua presença nos processos de mediação de conflitos é sinónimo de um sistema de justiça oficial desigual e injusto, apoiado em situações contínuas de desmandos e corrupção do judiciário (Santos e Trindade, 2003). No seu conjunto, estas experiências, alternativas à justiça oficial e formal, apontam para a possibilidade de construção de um sistema de justiça mais humano e efectivo, onde o sentido do bem público é visto como sinónimo de dedicação ao grupo, à comunidade, e não como um privilégio ou mesmo uma expressão de impunidade. Mas este processo, em Moçambique, tal como noutros locais, deixa o Estado perante o dilema de decidir se apoia ou desqualifica estas instâncias e actores. O Estado moçambicano tem feito uma longa travessia, empenhando-se agora no controlo do desenvolvimento destas outras justiças através da promoção de algumas reformas legais,<sup>52</sup> apesar deste processo, em vários locais, ter ultrapassado o próprio Estado. A tónica do discurso de vários dos juízes comunitários, secretários, régulos, e outros líderes é a de que o que se exige, de facto, é respeito pela sua dignidade e não apenas o reconhecimento, pois que o reconhecimento significa, em última análise, a sua subordinação à estrutura do Estado.

Tentando resumir o tema das estruturas ‘tradicionais’ de poder local, no que toca à sua aceitação e legitimidade, é manifesta a dificuldade em definir estes termos. A legitimidade da figura de autoridade no local implica a aceitação do direito a governar por parte das suas comunidades, obediência esta que deverá ser mais ou menos voluntária. Neste contexto é fundamental distinguir entre as estratégias políticas geradas com o objectivo de criar consenso e as criadas para obter um sentido de obediência. As primeiras assentam na questão de legitimidade, enquanto as segundas podem resultar na aceitação ou na resistência às decisões aprovadas. Para a primeira opção

---

<sup>52</sup> Sobre o assunto, consulte-se a página da Unidade Técnica da Reforma Legal em Moçambique (UTREL), em <http://www.utrel.gov.mz>.

ser efectiva a longo prazo, o poder terá de se transformar numa forma de autoridade legítima; caso contrário, poder-se-á transformar num exercício de auto-destruição.

A ideia de um Estado multicultural, como plasma a actual constituição moçambicana, sugere que uma correspondência homónima entre nação e Estado não é possível nem necessária. Isto não significa relegar o Estado em África para um lugar subalterno; pelo contrário, os debates actuais acentuam a centralidade do Estado como um espaço político que vários actores e instâncias de governação – com distintas histórias e trajectos políticos – disputam.

As comunidades, na busca de sentidos de justiça que respondam, também, às suas normas e princípios, e não questionando nunca a sua identidade moçambicana, têm vindo a desenvolver práticas de justiça cuja inspiração assenta nas suas referências culturais tradicionais. Estas são continuamente (re)trabalhadas em função das exigências contemporâneas, o que inclui a incorporação de princípios globais de direitos humanos nos sistemas de justiça que se renovam em permanência (Meneses e Santos, 2008).<sup>53</sup>

O facto destas outras justiças funcionarem em paralelo à estrutura oficial do Estado não significa que o seu reconhecimento legal não seja importante. Na verdade, esta situação revela a fractura que persiste entre a realidade e a ordem legal oficial estabelecida, que não consegue responder às exigências dos cidadãos. O facto de as pessoas não se identificarem com a justiça oficial em múltiplos planos aponta para a necessidade de uma reforma legal profunda que assente, também, no reconhecimento verdadeiro do direito à diversidade, onde a cultura assume um papel primordial na luta por uma justiça que reflecta as histórias e as lutas das comunidades, em diálogo com as condições de emancipação a que o país se propõe. Esta reforma, para ser verdadeiramente democrática, terá de assentar na construção de diálogos interculturais, como solução para as diferenças, pluralismos e respeito pelos direitos humanos (Santos, 2006: 39-42).

O direito à cultura como espaço de auto-determinação (re)emerge como um momento de afirmação democrática multicultural, que permite o alargamento da participação e da representação das populações/comunidades nos assuntos políticos que afectam as suas vidas.<sup>54</sup> A cidadania é mais do que um conjunto de direitos políticos garantidos pela constituição. Ela abrange

---

<sup>53</sup> De referir que um dos aspectos mais problemáticos destas justiças deriva da presença, ainda extremamente forte, de processos locais que reproduzem a exclusão e a subordinação das mulheres (Arthur e Mejia, 2006).

<sup>54</sup> Ou seja, através de mecanismos de participação a partir de 'baixo', que permitem a inclusão no Estado moderno de mecanismos 'não-formais' de gestão administrativa e resolução de conflitos.

também o conjunto de relações económicas, sociais e políticas entre grupos sociais e estruturas de poder que medeiam a posição do indivíduo no espaço político da cidadania, ao mesmo tempo que abre espaço para a participação em experiências políticas mais amplas, incorporando outros espaços materiais e metafóricos, reflectindo outros saberes e experiências.

### Referências bibliográficas

- Appiah, Kwame A. (1998), “Cosmopolitan Patriots”, in P. Cheah; B. Robbins (orgs.), *Cosmopolitics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 91-116.
- Araújo, Sara; José, André (2007), “Pluralismo Jurídico, Legitimidade e Acesso à Justiça. Instâncias comunitárias de resolução de conflitos no Bairro de Inhagoia «B» – Maputo”, *Oficina do CES*, 284.
- Arthur, Maria José; Mejia, Margarita (2006), “Instâncias Locais de Resolução de Conflitos e o Reforço dos Papéis de Género”, *Outras Vozes*, 16, 1-8.
- Baptista-Lundin, Iraê; Machava, Francisco Jamisse (orgs.) (1995-1998), *Autoridade e poder tradicional*. Maputo: Ministério da Administração Estatal, 2 volumes.
- Bhabha, Homi K. (1996), “Unsatisfied: notes on vernacular cosmopolitanism”, in L. Garcia-Morena; P. C. Pfeifer (orgs.), *Text and Nation*. London: Camden House, 191-207.
- Bonate, Liazzate J. K. (2007), *Traditions and Transitions. Islam and Chiefship in Northern Mozambique (ca. 1850-1974)*. Cape Town: University of Cape Town, Dissertação de Doutoramento.
- Chanock, Martin (1998), *Law, Custom and Social Order: The colonial experience in Malawi and Zambia*. Portsmouth, NH: Heinemann.
- Chichava, José A. C. (1999), *Participação comunitária e desenvolvimento. O caso dos grupos dinamizadores em Moçambique*. Maputo: INLD.
- Cooper, Frederick (1996), *Decolonization and African Society: The labour question in French and British Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costa, Eduardo da (1901), “Estudo sobre a administração civil nas nossas possessões africanas”, *Boletim da Sociedade de Geographia de Lisboa*, 19ª série, 7-12, 535-761.
- Dava, Fernando et al. (2003), *Reconhecimento e legitimação das autoridades comunitárias à luz do decreto 15/2000 (o caso do grupo etnolinguístico ndau)*. Maputo: ARPAC – Instituto de Investigação Sócio-Cultural.
- Dinerman, Alice (2004), “Processes of State Delegitimization in Post-independence Rural Mozambique: The case of Namapa district, Nampula Province”, *Journal of Historical Sociology*, 17(2-3), 123-184.
- Diouf, Mamadou (2000), “The Senegalese Murid Trade Diaspora and the Making of a Vernacular Cosmopolitanism”, *Public Culture*, 12(3), 679-702.
- Frelimo (1976), *Documentos da 8ª Sessão do Comité Central*. Maputo: Departamento de Informação e Propaganda.

- Frelimo (1977), *O partido e as classes trabalhadoras moçambicanas na edificação da democracia popular*. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico.
- Geffray, Christian (1991), *A causa das armas em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Gonçalves, Euclides (2005), “Finding the Chief: Political decentralisation and traditional authority in Mocumbi, southern Mozambique”, *Africa Insight*, 35(3), 64-70.
- Gonçalves Cota, Joaquim (1944), *Mitologia e direito consuetudinário dos indígenas de Moçambique*. Lourenço Marques: Imprensa Nacional.
- Harrison, Graham (1998), “Marketing Legitimacy in Rural Mozambique: The case of Mecufi, northern Mozambique”, *Journal of Modern African Studies*, 36(4): 369-391.
- Jossias, Elisio (2004), *Autoridades locais em Moçambique: dinâmicas e processos de sua articulação*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra.
- Kyed, Helen M.; Buur, Lars (2006), “New Sites of Citizenship: Recognition of traditional authority and group-based citizenship in Mozambique”, *Journal of Southern African Studies*, 32(3), 563-581.
- Mamdani, Mahmood (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Mbembe, Achille (2002), “Les Nouveaux Africains: Entre nativisme et cosmopolitanisme”, *Esprit*, 10, 1-10.
- Meneses, Maria Paula *et al.* (2003), “As Autoridades Tradicionais no Contexto do Pluralismo Jurídico”, in B. S. Santos; J. C. Trindade (orgs.), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 2, 341-420.
- Meneses, Maria Paula (2006), “Traditional Authorities in Mozambique: Between legitimisation and legitimacy”, in M. Hinz (org.), *The Shade of New Leaves: Governance in traditional authority – a Southern African perspective*. Berlin: Lit Verlag, 93-119.
- Meneses, Maria Paula (2007), “Pluralism, Law and Citizenship in Mozambique: Mapping the complexity”, *Oficina do CES*, 291.
- Meneses, Maria Paula (2008a), “Corpos de Violências, Linguagens de Resistência”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, 161-194.
- Meneses, Maria Paula (2008b), “Maciane F. Zimba e Carolina J. Tamele: médicos tradicionais, dirigentes da AMETRAMO”, in B. S. Santos (org.), *As vozes do mundo*. Porto: Afrontamento, 337-384.
- Meneses, Maria Paula; Santos, Boaventura de Sousa (2008), *The Rise of a Micro Dual State: The case of Angoche (Mozambique)*. Trabalho apresentado à Conferência do CODESRIA – Yaounde, Dezembro de 2008.
- O’Laughlin, Bridget (1992), “A Base Social da Guerra em Moçambique”, *Estudos Moçambicanos*, 10, 107-142.
- Oomen, Barbara (2005), *Chiefs in South Africa: Law, power and culture in the post-apartheid era*. Oxford: James Currey.

- Penvenne, Jeanne M. (1995), *African Workers and Colonial Racism*. Oxford: James Currey.
- Ranger, Terence (1996), "Postscript: Colonial and Postcolonial Identities", in R. Werbner; T. Ranger (orgs.), *Postcolonial Identities in Africa*. London: Zed Books, 271-281.
- S/a (1979), *1ª Reunião Nacional sobre Cidades e Bairros Comuns*. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Sampayo e Mello, Lopo Vaz de (1910), *Política indígena*. Porto: Magalhães e Moniz Lda.
- Santos Rufino, José (1929), *Álbuns fotográficos e descritivos da colónia de Moçambique: Lourenço Marques – álbum 1*. Lourenço Marques: Broschek & Co.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), "O Estado Heterogéneo e o Pluralismo Jurídico", in B. S. Santos; J. C. Trindade (orgs.), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 1, 47-95.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), *The Rising of the Global Left: The World Social Forum and beyond*. London: Zed Books.
- Santos, Boaventura de Sousa (2007), "Beyond Abyssal Thinking: From global lines to ecologies of knowledges", *Review*, XXX(1), 45-89.
- Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.) (2003), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 2 volumes.
- Santos, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula (2006), *Identidades, colonizadores e colonizados: Portugal e Moçambique*. Relatório final do Projecto POCTI/41280/SOC/2001. Coimbra, Portugal.
- Scott, James (1998), *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.
- Simone, AbdouMaliq (2001), "On the Worlding of African cities", *African Studies Review*, 44(2), 15-43.
- Snyder, Francis (1981), "Colonialism and Legal Form: The creation of customary law in Senegal", *Journal of Legal Pluralism*, 19, 49-90.
- Weimer, Bernhard (1996), "Challenges for Democratization and Regional Development in Southern Africa: Focus on Mozambique", *Regional Development Dialogue*, 24(1), 141-160.
- West, Harry; Kloock-Jenson, Scott (1999), "Betwixt and between: 'Traditional authority' and democratic decentralization in post-war Mozambique", *African Affairs*, 98, 455-484.
- Werbner, Richard (2002), "Cosmopolitan Ethnicity, Entrepreneurship and the Nation: Minority elites in Botswana", *Journal of Southern African Studies*, 28(4), 731-753.