



Cadernos de Estudos Africanos

ISSN: 1645-3794

cadernos.cei@iscte.pt

Centro de Estudos Internacionais  
Portugal

Cadete Forquilha, Salvador  
O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades  
Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos  
espaços políticos a nível local  
Cadernos de Estudos Africanos, núm. 16-17, 2009, pp. 1-17  
Centro de Estudos Internacionais  
Lisboa, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293023475006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Salvador Cadete Forquilha

## O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local

### Aviso

O conteúdo deste website está sujeito à legislação francesa sobre a propriedade intelectual e é propriedade exclusiva do editor.

Os trabalhos disponibilizados neste website podem ser consultados e reproduzidos em papel ou suporte digital desde que a sua utilização seja estritamente pessoal ou para fins científicos ou pedagógicos, excluindo-se qualquer exploração comercial. A reprodução deverá mencionar obrigatoriamente o editor, o nome da revista, o autor e a referência do documento.

Qualquer outra forma de reprodução é interdita salvo se autorizada previamente pelo editor, excepto nos casos previstos pela legislação em vigor em França.

**revues.org**

Revues.org é um portal de revistas das ciências sociais e humanas desenvolvido pelo CLÉO, Centro para a edição eletrónica aberta (CNRS, EHESS, UP, UAPV - França)

### Referência eletrónica

Salvador Cadete Forquilha, « O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local », *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 16/17 | 2008, posto online no dia 21 Outubro 2011, consultado o 29 Março 2012. URL : <http://cea.revues.org/187> ; DOI : 10.4000/cea.187

Editor: Centro de Estudos Africanos

<http://cea.revues.org>

<http://www.revues.org>

Documento acessível online em:

<http://cea.revues.org/187>

Documento gerado automaticamente no dia 29 Março 2012. A paginação não corresponde à paginação da edição em papel.

© Centro de Estudos Africanos do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Salvador Cadete Forquilha

# O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local

Paginação da edição em papel : p. 89-114

## Introdução

- 1 No início dos anos noventa, as reformas de descentralização na África subsahariana aparecem associadas ao fenómeno da liberalização política e ao processo de democratização, como consequência de uma série de factores, nomeadamente as crises económicas e políticas, as pressões dos doadores para a *boa governação*, a urbanização crescente, entre outros (Olowu e Wunsch, 2004).
- 2 No caso de Moçambique, é sobretudo a partir da abertura do espaço político na década de noventa que a descentralização (política e administrativa) se tornou um dos elementos fundamentais do próprio processo de reforma do Estado, sublinhando, por um lado, a participação dos cidadãos na administração e desenvolvimento a nível local e, por outro, o melhoramento dos mecanismos de funcionamento do Estado. Aliás, o decreto 15/2000 de 20 de Junho, que estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias, sublinha na sua introdução:  

No âmbito do processo da descentralização administrativa, valorização da organização social das comunidades locais e aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública para o desenvolvimento sócio-económico e cultural do país, torna-se necessário estabelecer as formas de articulação (Boletim da República, 2000).
- 3 Mas, se é verdade que a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias assenta no discurso sobre a descentralização, também não é menos verdade que a estruturação da relação Estado/autoridades comunitárias (particularmente chefes tradicionais) traz ao de cima uma série de dinâmicas sociopolíticas locais que resultam, por um lado, da trajectória histórica do Estado e das chefaturas tradicionais no contexto rural e, por outro, do pluralismo e da competição política.
- 4 Este artigo procura analisar a relação Estado/chefes tradicionais, focalizando a atenção para o processo de democratização em curso no país. Trata-se de ir para além do discurso recorrente sobre a descentralização administrativa por forma a compreender as dinâmicas sociopolíticas subjacentes à actual relação Estado/chefes tradicionais. O argumento central do artigo sublinha que a dinâmica da institucionalização do que ficou conhecido por *autoridades comunitárias* mostra que, subjacente ao discurso sobre a descentralização e a participação local, existe uma realidade bem diferente: a luta pela conquista dos espaços políticos no meio rural. Com a introdução do pluralismo e da competição política, a formação e a consolidação de alianças partidárias a nível local tornaram-se mais importantes do que nunca. Assim, nas zonas onde as chefaturas tradicionais constituem um elemento importante da vida local, os principais partidos políticos, nomeadamente a FRELIMO e a RENAMO, procuram apropriar-se da instituição com vista à fortificação das suas alianças locais através dos chefes tradicionais.
- 5 Estas alianças, pondo em relevo o fenómeno do clientelismo político, constituem verdadeiras relações de troca onde patrões e clientes, cada um à sua maneira, procuram maximizar os interesses particulares. Com efeito, enquanto os partidos políticos visam o aumento do apoio político local, os chefes tradicionais interessam-se pelo reforço do seu estatuto de

intermediários políticos e pela aquisição de ganhos materiais. Neste contexto, a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias traz à superfície aspectos que podem constituir um obstáculo ao próprio processo de participação local, como por exemplo a fraca institucionalização do Estado a nível local, o conflito entre os diferentes actores no seio das autoridades comunitárias, a fraca responsabilização das autoridades comunitárias perante as suas respectivas comunidades, a forte politização da questão das autoridades comunitárias, traduzida na mobilização das chefaturas como recurso político.

- 6 Para desenvolver o argumento principal do artigo, procurarei focalizar a análise em dois aspectos fundamentais: I) do discurso sobre a descentralização ao processo de conquista dos espaços políticos a nível local; II) partidos, chefes tradicionais e o fenómeno do clientelismo político no mundo rural.

## Do discurso sobre a descentralização ao processo de conquista de espaços políticos a nível local

- 7 As reformas económicas e políticas iniciadas nos finais dos anos oitenta em Moçambique tiveram consequências importantes na configuração das relações entre o sector político central e a periferia. Houve uma redefinição das relações de poder no seio do sistema político moçambicano, que se cristalizou, particularmente, na implementação do processo de descentralização.

### Descentralização: transferência de responsabilidades, recursos e responsabilização do centro para a periferia

- 8 O conceito de descentralização encerra várias acepções. De acordo com Ladipo Adamolekun, a descentralização pode-se referir, em primeiro lugar,

a uma medida administrativa implicando a transferência da gestão de responsabilidades e de recursos para os agentes do governo central situados a um ou vários níveis (provincia, região, divisão e distrito). Esta descentralização administrativa é vulgarmente conhecida por *desconcentração* (1999: 49).

- 9 Em segundo lugar, o conceito de descentralização é empregue para designar:

Um arranjo político implicando a *devolução* de poderes, de funções e de recursos específicos pelo governo central às unidades de governo do nível sub-nacional [...] inclusive regionais, provinciais e locais ou municipais. Em muitos casos, estas unidades de governo sub-nacionais são substancialmente independentes e têm uma personalidade jurídica (1999: 49).

- 10 Deste ponto de vista, fala-se de descentralização política. Em terceiro lugar, ainda segundo Ladipo Adamolekun, pode-se falar de descentralização quando há uma *delegação* da autoridade e da responsabilidade de gestão para as organizações fora da estrutura do governo central para funções específicas. Finalmente, o conceito de descentralização pode-se referir “especificamente à transferência de responsabilidades relativas ao orçamento e às decisões financeiras do nível mais elevado para o nível mais baixo do governo. É o que se chama descentralização fiscal” (1999: 49).

- 11 Estas quatro acepções constituem modalidades do processo de descentralização e, para o caso da África sub-sahariana, elas fazem parte do que Dele Olowo e James S. Wunsch chamam *reformas de descentralização*, isto é, “os actos legais e as medidas administrativas que iniciam a transferência de responsabilidade (autoridade), de recursos (humanos e financeiros), de responsabilização e de regras (instituições) do governo central para as entidades locais” (2004: 4-5).

- 12 Na sua análise sobre o processo de descentralização na África sub-sahariana, Dele Olowo e James S. Wunsch identificam quatro fases. A primeira fase corresponde ao período de vésperas das independências, marcada pela emergência de um sistema de governo local, particularmente nas ex-colónias britânicas. A segunda fase é aquela imediatamente a seguir às independências africanas, caracterizada pela abolição do sistema de governo local, a instauração de economias centralmente planificadas e o sistema de partido único. A terceira fase corresponde ao período da crise dos Estados Africanos, nomeadamente nos anos setenta e oitenta, marcada pela adopção dos programas de ajustamento estrutural. Segundo os autores, a descentralização nesta fase aparece sobretudo como um meio de redução das despesas do governo central por forma a fazer face à crise. Finalmente, a quarta fase é aquela que começa nos anos noventa,

onde as reformas de descentralização foram associadas à liberalização política e ao processo de democratização.

- 13 As análises de Dele Olowo e James S. Wunsch sobre o processo de descentralização em África guardam toda a sua pertinência na medida em que apresentam a descentralização como o resultado da conjugação de factores internos e externos. De facto, muitas vezes tem-se a tendência de reduzir o processo de descentralização em África exclusivamente a factores externos, nomeadamente às exigências dos doadores, particularmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Na verdade, a componente *good governance* dos programas de ajustamento estrutural desempenha um papel importante na implementação de reformas de descentralização na maior parte dos países africanos, entre os quais Moçambique. Todavia, é preciso tomar em consideração o facto de que, para certos Estados Africanos, particularmente Moçambique, a descentralização aparece igualmente como um elemento importante no processo de gestão de conflitos políticos e de re-legitimação do Estado, no âmbito da pacificação do país e do processo de democratização. Aliás, tal como Fernanda Faria e Ana Chichava sublinham:

Num contexto de reforma económica e de resolução do conflito interno que opunha a FRELIMO à RENAMO, a descentralização em Moçambique é prioritariamente vista [...] como uma parte do processo de pacificação e de democratização do país e uma necessidade absoluta para poder dar resposta à diversidade de Moçambique. Na medida em que pretende criar estruturas económicas e administrativas capazes de promover a prestação de serviços e potenciar o desenvolvimento, na medida em que potencia também o diálogo entre as estruturas do Estado e a sociedade civil nas suas várias formas de organização, a descentralização contribui para a reconstrução do Estado, a minimização de conflitos e a consolidação da paz (1999: 3).

- 14 Neste contexto, em que medida é que o processo de descentralização em Moçambique toma em consideração a questão das chefaturas tradicionais?
- 15 A questão das chefaturas tradicionais no processo de descentralização
- 16 Desde a entrada da questão das autoridades tradicionais no debate político em Moçambique, particularmente com o lançamento do artigo conjunto de Christian Geffray e Mögens Pedersen sobre a guerra em Nampula (1988) e mais tarde com o livro do primeiro sobre a guerra civil em Moçambique (Geffray, 1990), foi cada vez mais notório o interesse de associar a problemática das autoridades tradicionais ao processo de descentralização, no novo espaço político que se abriu com a Constituição de 1990. É o caso dos estudos levados a cabo pelas equipas de pesquisa do Ministério da Administração Estatal (MAE) (Lundin e Machava, 1995, 1998; Artur, 1999), nomeadamente o Núcleo de Desenvolvimento Administrativo e o Projecto de Descentralização e Democratização. Desde então, duas posições se destacaram relativamente à questão das autoridades tradicionais no contexto do processo de democratização. A primeira posição foi aquela defendida pelos investigadores do MAE, segundo a qual os chefes tradicionais são um elemento importante da estrutura da organização sociocultural das comunidades locais, que era preciso tomar em conta no processo de democratização em curso no país, depois de um período onde as chefaturas tradicionais tinham sido politicamente marginalizadas. A segunda posição no debate era defendida por autores como Sérgio Vieira, que considerava a autoridade tradicional como uma instituição desestruturada e corrompida pelo impacto do colonialismo e por conseguinte era difícil aceitar a sua reintrodução no contexto da democratização do país (Vieira, 1998: 8). As duas posições citadas parecem situar-se nos extremos do debate e têm uma visão das chefaturas tradicionais como uma instituição não só homogénea, mas também idílica, pelo menos no que se refere à época pré-colonial. Na realidade, é importante ver as chefaturas tradicionais como algo de dinâmico, na medida em que a tradição é uma construção social situada no tempo e no espaço<sup>1</sup>.
- 17 Para uma melhor compreensão da questão das autoridades tradicionais no processo de descentralização, uma referência aos principais dispositivos legais em matéria de descentralização no país se impõe, nomeadamente as leis 3/94, 2/97 e o decreto 15/2000.

### A lei 3/94: reformas e interesses em jogo na administração local

- 18 Embora aprovada antes da realização das primeiras eleições legislativas e presidenciais de 1994, a lei 3/94 de 13 de Setembro, que cria os distritos municipais, encerra uma forte componente de *devolução* do poder, das funções e dos recursos às entidades autónomas dotadas de personalidade jurídica. Com efeito, no seu artigo 1, a lei estabelece que:

1. O Estado moçambicano reconhece como princípio básico da organização administrativa democrática a instituição de distritos municipais. 2. Os distritos municipais são pessoas colectivas públicas de população e território, dotadas de órgãos representativos e executivos que visam de modo autónomo prosseguir interesses próprios das correspondentes comunidades (Boletim da República, 1994).

19 Classificados em urbanos e rurais, os distritos municipais, no âmbito da lei 3/94, têm competências nos domínios da administração local, da promoção do desenvolvimento, dos serviços sociais, do ambiente, da cultura, etc. Além disso, a lei determina que os distritos municipais têm o poder de regulamentação, auto-organização, planificação, cobrança de impostos, participação no processo de tomada de decisões do Estado que directamente lhes diz respeito.

20 No que se refere às autoridades tradicionais, a lei prevê o seu enquadramento no processo de administração local. Com efeito, o artigo 8 estabelece que:

1. O Ministério que superintende na função pública e administração local do Estado coordenará as políticas do enquadramento das autoridades tradicionais e de outras formas de organização comunitária pelos distritos municipais, de modo a estabelecer os mecanismos da sua participação na escolha e realização das políticas que visem a satisfação de interesses específicos das populações abrangidas. 2. Os órgãos dos distritos municipais auscultam as opiniões e as sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenar com elas a realização de actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das referidas comunidades.

21 Além disso, a lei 3/94 enumera as principais áreas de colaboração entre os órgãos dos distritos municipais e as autoridades tradicionais. Assim, o artigo 9 determina que:

As autoridades tradicionais, além do desempenho das funções que lhes são reconhecidas pelas suas respectivas comunidades, poderão ser solicitadas pelos órgãos dos distritos municipais, a colaborar nos domínios tais como a) gestão de terras; b) cobrança de impostos; c) manutenção da harmonia e da paz social; d) divulgação e a implementação das decisões dos órgãos municipais e do Estado; e) abertura e manutenção de vias de acesso; f) recenseamento da população [...]; i) prevenção de incêndios, caça e pesca ilegais; j) protecção do ambiente; k) preservação da floresta e fauna bravia; l) promoção da actividade produtiva; m) preservação do património físico e cultural (Boletim da República, 1994).

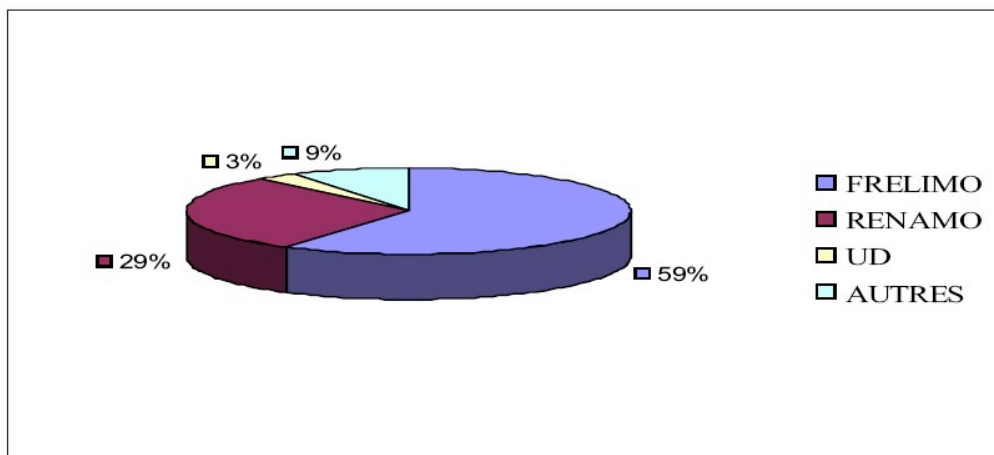
22 Neste contexto, pode-se considerar que a lei 3/94 reconhece e formaliza o papel das autoridades tradicionais, particularmente dos chefes tradicionais, no âmbito das reformas de descentralização em curso na época. Todavia, é importante referir que, se é verdade que a lei 3/94 trazia reformas importantes em matéria de administração local, a tentativa da sua implementação revelou-se conflitual, no período imediatamente a seguir às primeiras eleições multipartidárias do país, realizadas em 1994. Com efeito, numa primeira fase, a lei só se podia aplicar nos principais centros urbanos, nomeadamente a capital do país e as capitais provinciais. Nas zonas rurais, a aplicação da lei ficou dependente da fixação de uma data pelo Conselho de Ministros. Ora, as eleições gerais de 1994 tinham dado uma indicação de um resultado relativamente confortável para a oposição, nomeadamente a RENAMO, nas zonas rurais (ver tabela 1 e gráficos 1 e 2).

**Tabela 1 Resumo da votação nacional nas eleições legislativas de 1994**

	Voto urbano	Voto rural	Total
Eleitores	1 402 310	4 775 571	6 177 881*
Abstenções	172 702	600 881	773 583
Válidos	1 099 532	3 525 267	4 773 225*
Branco	76 586	380 796	457 382
Nulos	53 490	268 627	173 691
FRELIMO	650 034	1 422 655	2 115 793*
RENAMO	320 722	1 434 302	1 803 506*
UD	33 470	202 816	245 793*
Outros	95 306	465 494	608 133*

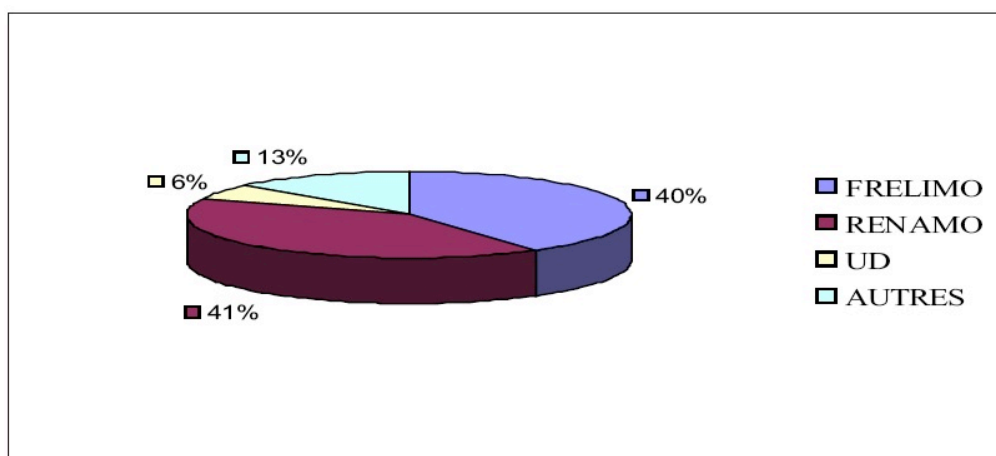
\* Incluídos os votos nulos revalidados pela Comissão Nacional de Eleições.

Fonte: Luís de Brito (1995).



**Gráfico 1 O voto urbano nas eleições legislativas de 1994 (votação nacional)**

Fonte: Adaptado de Luís de Brito (1995).



**Gráfico 2 O voto rural nas eleições legislativas de 1994 (votação nacional)**

Fonte: Adaptado de Luís de Brito (1995).

- 23 Por conseguinte, a continuação das reformas de descentralização no contexto da lei 3/94, que estabelecia o sufrágio universal para os órgãos legislativos e executivos dos distritos municipais, conduziria, pelo menos teoricamente, a fortes possibilidades de acesso ao poder por parte da RENAMO, a nível local. Assim, antes mesmo que as eleições locais tivessem lugar, a lei 3/94 sofreu importantes modificações. Em 1996, uma emenda constitucional<sup>2</sup>, que introduzia a questão do poder local, reduziu substancialmente a autonomia das estruturas locais, que tinha sido estabelecida no âmbito da lei 3/94. Tal como Lina Soiri sublinha, “os novos órgãos autónomos deveriam complementar e não substituir os órgãos locais nomeados pelo governo central” (1999: 9). Na sequência da emenda constitucional de 1996, foi, unilateralmente, aprovada uma nova lei relativa a reformas de descentralização pelo grupo parlamentar da FRELIMO, que dispunha de uma maioria na Assembleia da República.

### Quando a lógica centralizadora prevalece sobre o discurso da descentralização: a lei 2/97

- 24 Aprovada sem o consenso das três bancadas parlamentares, a lei 2/97 revogou a anterior lei 3/94 e constituiu quadro legal para a realização das primeiras eleições municipais de 1998, boicotadas pela RENAMO e caracterizadas por uma forte abstenção (Weimer, 1999). Comparativamente à lei 3/94, a lei 2/97 representa um recuo quanto à devolução de poderes, funções e recursos do centro para a periferia. Com efeito, de uma administração local exclusivamente circunscrita aos distritos municipais, enquanto espaços inteiramente autónomos, passou-se para uma administração onde o Estado pode manter a sua representação e os seus serviços lá onde a sua zona de jurisdição eventualmente coincida com a de uma autarquia (Boletim da República, 1997a).

- 25 Quando se olha para o debate parlamentar que precedeu a criação das autarquias locais, constata-se que o processo de escolha das cidades e vilas que receberiam o estatuto de autarquia foi marcado por importantes interesses dos principais actores políticos, nomeadamente a FRELIMO e a RENAMO. Cada formação política procurou privilegiar lugares onde supostamente gozava de um importante apoio político local. Neste contexto, apenas 33 cidades e vilas tiveram o estatuto de autarquia (Boletim da República, 1997b), o que introduziu um sistema de administração local a duas velocidades: uma certa *devolução* de poderes, funções e recursos às 33 autarquias, com a realização regular de eleições locais; e uma certa *desconcentração* para o resto dos distritos, nomeadamente no meio rural.
- 26 No que se refere à questão das autoridades tradicionais, a lei 2/97 não só reduz consideravelmente a sua participação no processo de tomada de decisão a nível local, mas também não faz nenhuma menção a uma eventual colaboração entre estas últimas e as autarquias. Contrariamente à lei 3/94, a lei 2/97 coloca a questão da consulta às autoridades tradicionais pelas estruturas do poder local em termos de *possibilidade* e não de *dever*. Com efeito, o número 2 do artigo 28 da lei 2/97 estabelece que:

No seu funcionamento, as estruturas das autarquias locais poderão auscultar as opiniões e as sugestões das autoridades tradicionais, reconhecidas como tais pelas comunidades, de modo a coordenar com elas a realização de actividades que visem a satisfazer as necessidades específicas das suas respectivas comunidades (Boletim da República, 1997a).

- 27 Esta mudança de perspectiva em relação ao lugar das autoridades tradicionais no processo de descentralização não resultava do acaso. Com efeito, ao reduzir consideravelmente o papel das autoridades tradicionais no processo de tomada de decisão a nível local, a lei 2/97 revelava a existência de clivagens internas no seio da FRELIMO. Assim, se certos sectores do partido consideravam importante o regresso das autoridades tradicionais no novo contexto político dos anos noventa, outros, em contrapartida, dificilmente podiam conceber a articulação destas últimas com os órgãos autárquicos, legitimados através do voto<sup>3</sup>.
- 28 Por outro lado, se é verdade que, com o fim da guerra civil, os chefes tradicionais constituíam os principais intermediários entre o centro e a periferia, na maioria das zonas rurais, também é verdade que em outras zonas, nomeadamente aquelas que ficaram sob o controlo governamental durante a guerra civil, havia uma outra categoria de actores que desempenhavam o papel de intermediários políticos locais: os secretários dos grupos dinamizadores, uma estrutura político-administrativa local implantada no período imediatamente a seguir a independência, e que substituiu os chefes tradicionais na sequência da marginalização política destes últimos. Neste contexto, a questão da participação dos chefes tradicionais no processo de administração local continha interesses políticos em jogo. Esses interesses eram tanto mais importantes pois, contrariamente ao que se podia esperar, os debates levados a cabo pelas equipas de pesquisa do MAE, nos anos noventa, sobre o lugar da autoridade tradicional no sistema político moçambicano, não conduziram a nenhuma emenda constitucional que levasse ao seu reconhecimento na Constituição de 1990<sup>4</sup>. Assim, a regulamentação das relações entre os órgãos locais do Estado e a autoridade tradicional vai-se inscrever no âmbito do decreto 15/2000, aprovado pelo Conselho de Ministros.

### O decreto 15/2000: a institucionalização de uma pluralidade de intermediários políticos a nível local

- 29 Embora sublinhe “a descentralização administrativa, a valorização da organização social das comunidades locais e o aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública para o desenvolvimento socio-económico do país”<sup>5</sup>, o decreto 15/2000 parece revelar importantes interesses político-partidários, na medida em que a noção de autoridades comunitárias recupera não só os chefes tradicionais, politicamente marginalizados no período a seguir a independência, mas também os secretários de bairros ou de aldeias, que em muitos casos são verdadeiros intermediários do partido no poder a nível local. Aliás, é bastante ilustrativo o facto de que, dois anos antes da aprovação do decreto 15/2000, o Comité Central da FRELIMO tivesse claramente sublinhado a sua determinação de ver as estruturas dos antigos grupos dinamizadores integradas numa eventual estrutura formal relativa à articulação entre o Estado e as populações locais. Com efeito, o documento final da primeira sessão



extraordinária do Comité Central da FRELIMO, realizada em Novembro de 1998, dizia sem equívocos que:

O Comité Central entende necessária uma proposta para a sua reflexão e decisão, na próxima sessão ordinária, sobre mecanismos e estruturas de direcção estatal na base que integrem o respeito das formas tradicionais do poder e das conquistas já realizadas na luta de libertação nacional pela implantação e consolidação do Estado moçambicano. A valorização dos grupos dinamizadores, dos princípios e estruturas democráticas e da modernidade constituem as linhas de pensamento (Jornal *Domingo*, 1998: 11).

- 30 Considerado como referência fundamental em matéria de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias<sup>6</sup>, o decreto 15/2000 institucionaliza uma série de actores locais e retira aos chefes tradicionais a exclusividade de mediação entre o Estado e as populações a nível local, na medida em que no seio das autoridades comunitárias existem pelo menos três categorias de actores diferentes: chefes tradicionais, secretários de bairros ou aldeias e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades ou grupo social<sup>7</sup>. Isto era crucial em zonas que permaneceram sob o controlo da RENAMO durante muito tempo, onde a estrutura político-administrativa montada pela FRELIMO no período a seguir a independência tinha completamente desaparecido e os chefes tradicionais tinham-se tornado os únicos intermediários políticos durante e no período imediatamente a seguir a guerra civil<sup>8</sup>.
- 31 Esta diversificação de actores no seio das autoridades comunitárias, em certas zonas do país, reacendeu o conflito entre chefes tradicionais e secretários de bairros, que em alguns casos remonta ao período imediatamente a seguir a independência, em que os chefes tradicionais, tidos como antigos colaboradores do sistema administrativo colonial, foram afastados e nos seus lugares colocados os secretários de bairro ou de aldeias.
- 32 A coabitação conflituosa entre os chefes tradicionais e os secretários de bairros muitas vezes acaba afectando negativamente o próprio processo de participação das populações a nível local, na medida em que as autoridades comunitárias ficam mais preocupadas com a conquista pessoal do espaço político local do que com os interesses das suas respectivas populações. Na realidade, a conquista do espaço político local muitas vezes constitui um aspecto importante no acesso a benefícios, em termos políticos, económicos e sociais por parte dos chefes tradicionais e de apoio político local por parte dos partidos políticos, particularmente a FRELIMO e a RENAMO.

## Partidos, chefes tradicionais e o fenómeno do clientelismo político no mundo rural

- 33 No seu primeiro discurso na sede do Comité Central em Maputo, depois do anúncio oficial dos resultados das eleições presidenciais e legislativas de 2004, Armando Guebuza, o candidato vencedor, dirigiu-se aos militantes da FRELIMO nos seguintes termos:
- A nossa vitória foi construída com a participação de todos: jovens, mulheres, agentes económicos [...], líderes comunitários – os depositários da nossa história e da nossa cultura rica na sua diversidade. Foram eles que transmitiram com clareza o nosso manifesto eleitoral<sup>9</sup>.
- 34 A referência aos líderes comunitários (chefes tradicionais, secretários de bairros) não foi um mero acaso. A campanha eleitoral para as eleições gerais de 2004 tinha sido marcada por uma participação activa das autoridades comunitárias, nomeadamente os chefes tradicionais, com os quais os candidatos presidenciais, cada um à sua maneira, procuraram estabelecer alianças. A presença dos chefes tradicionais em todos os comícios de Armando Guebuza foi visível. Do lado da RENAMO, podia-se igualmente constatar uma certa aproximação entre o candidato presidencial e alguns chefes tradicionais. Por exemplo, aquando do seu comício eleitoral no distrito de Chiure em Cabo Delgado, no norte do país, Afonso Dhlakama recebeu honras de um chefe tradicional (Jornal *Zambeze*, 2004b).
- 35 O fenómeno da participação de chefes tradicionais em campanhas eleitorais não é específico ao processo político moçambicano<sup>10</sup>. Num contexto marcado pelo pluralismo político e a competição política, a instituição das chefaturas tradicionais emerge como um importante recurso político, capaz de ser mobilizado quer pelos partidos políticos, quer pelos próprios chefes tradicionais.

## O processo de mobilização das chefaturas tradicionais como recurso político

- 36 Robert Dahl considera que o controlo desigual de recursos políticos é uma das características dos sistemas políticos. Por recurso político, o autor entende “um meio pelo qual uma pessoa pode influenciar o comportamento de outrem” (1973). E acrescenta que “os recursos políticos compreendem portanto o dinheiro, a informação, a alimentação, a ameaça da força física, o emprego, a amizade, o status social, o direito de legislar, o voto e toda uma variedade de outros fenómenos”.
- 37 Da definição de Robert Dahl pode-se reter duas ideias fundamentais. A primeira é aquela que considera recurso político um meio ao serviço de alguém com vista a atingir alguma coisa, neste caso a influência sobre o comportamento de outrem. A segunda ideia sublinha que a noção de recurso político encerra uma variedade de fenómenos do campo político, entre os quais, para o caso que nos interessa aqui, também se pode incluir a instituição das chefaturas tradicionais.
- 38 Todavia, é importante referir que a pertinência de um recurso político varia no tempo e no espaço. Com efeito, um recurso político não tem a mesma pertinência em todos os contextos e cabe ao investidor político conhecer bem as vantagens e desvantagens da mobilização de um recurso num momento e num espaço determinados para atingir um objectivo preciso. Assim, tratando-se das chefaturas tradicionais, estas só se transformam em recurso político quando activadas num tempo e espaço determinados, para alcançar objectivos específicos. Para melhor se captar o carácter de recurso político das chefaturas, existem quatro questões fundamentais: o *quê*, *porquê*, *como* e *quando*.
- 39 Relativamente a *o quê*, trata-se de saber aquilo que os actores políticos activam, mobilizam nas chefaturas tradicionais. Há, entre outras, duas dimensões importantes que são mobilizadas: a dimensão política das chefaturas, isto é, a sua relação com o Estado Moderno, cristalizada no papel que os chefes tradicionais desempenharam no sistema administrativo colonial, e a dimensão religiosa-ritual das chefaturas, que se manifesta através do culto aos antepassados.
- 40 No que se refere ao *porquê*, a questão consiste em saber porquê se pensa que as chefaturas tradicionais podem constituir um recurso político importante. Os actores políticos, em particular os partidos políticos, partem do pressuposto segundo o qual o comportamento do indivíduo é condicionado pelo seu meio sociocultural, e por conseguinte pensam que as chefaturas podem ter uma influência considerável sobre o comportamento político das pessoas, lá onde a instituição desempenha um papel importante na estruturação da vida das populações locais.
- 41 Quanto ao *como*, trata-se de saber como se mobiliza as chefaturas tradicionais como recurso político. Segundo o tipo de actor político (singular ou colectivo), o seu posicionamento no campo político, e os interesses em jogo no momento, ter-se-á diferentes modos de mobilização. Se se trata de um actor colectivo (partido político) no poder e no momento de campanha eleitoral, por exemplo, a mobilização das chefaturas far-se-á muitas vezes através do Estado. É o caso, por exemplo, do processo de institucionalização das autoridades comunitárias em Moçambique, concretamente a promoção do status dos chefes tradicionais no campo político através de distintivos (uniformes, subsídios, etc.) na véspera das eleições de 2004.
- 42 Em relação ao *quando*, a questão é de saber em que momentos se recorre às chefaturas tradicionais como recurso político. Os momentos variam de acordo com os interesses em jogo no momento. No caso de Moçambique, pode-se identificar dois períodos: colonial e pós-colonial. No período pós-colonial existem três momentos importantes: o período imediatamente a seguir a independência, o momento da guerra civil e o contexto da democratização, marcado por eleições periódicas. Este último momento é o que mais interessa neste artigo, na medida em que as campanhas eleitorais são momentos privilegiados onde se pode observar uma mobilização significativa de recursos políticos.
- 43 Portanto, é tendo em conta as quatro questões acima levantadas (o *quê*, *porquê*, *como* e *quando*) que se pode captar melhor o processo de mobilização das chefaturas como recurso político. Trata-se de um processo caracterizado essencialmente pela construção de alianças entre os partidos políticos e os chefes tradicionais. Estas alianças remetem-nos, em última análise, para

o fenómeno do clientelismo político, concebido como estratégia para a aquisição, manutenção e aumento do poder político, por parte dos patrões, e para a protecção e promoção dos seus interesses, por parte dos clientes (Piattoni, 2001: 2).

## Alianças partidos políticos/chefes tradicionais: o fenómeno do clientelismo político a nível local

44 O clientelismo é uma relação social fundamentalmente interpessoal patrão/cliente (Schmidt *et al.*, 1977; Eisenstadt e Roniger, 1984; Piattoni, 2001; Médard, 1976). Fala-se assim, de uma relação *diádica*, isto é, uma relação directa que implica uma forma de interacção patrão/cliente (Landé, 1977: xiii). As relações de clientela inscrevem-se, assim, num quadro mais vasto de relações de dependência e desde há muito têm merecido a atenção dos historiadores<sup>11</sup> e antropólogos<sup>12</sup>.

45 Inicialmente associadas ao mundo feudal e às sociedades rurais, as relações de clientela constituem igualmente um traço importante das sociedades modernas, mas não se confundem com outros fenómenos vizinhos tais como o nepotismo e o patrimonialismo. A este propósito, Georges Balandier escreve, por exemplo, que:

As relações de clientela devem ser distinguidas no seio do conjunto das relações de dependência pessoal por um certo número de critérios diferenciadores. Elas constituem uma categoria distinta no interior deste conjunto com fronteiras ainda difíceis de delimitar. Os critérios geralmente utilizados são três: 1) a capacidade de escolha quanto à entrada na relação, senão de facto, pelo menos de direito; 2) o carácter contratual do laço que é atestado por sinais materiais [...]; 3) o carácter de relação estabelecida fora de parentesco, entre parceiros desiguais e de alguma forma *estranhos* (1969: 348).

46 Este exercício de caracterização das relações de clientela encontra-se igualmente em Jean-François Médard, que considera que uma relação de clientela é essencialmente marcada por quatro elementos constitutivos, a saber: uma relação pessoal (ela liga duas pessoas); uma relação de reciprocidade (ela põe em evidência um processo de trocas); uma relação de dependência (em virtude da existência da desigualdade das duas partes); uma relação vertical (por causa do seu carácter pessoal e de dependência) (1976: 105-114).

47 Todavia, é importante referir que as diferentes caracterizações das relações de clientela são apenas tipos ideais no sentido weberiano do termo. Com efeito, os casos empíricos mostram que os elementos constitutivos de uma relação de clientela não só não se encontram sempre reunidos simultaneamente, mas também existem em diversos graus. Não são apenas os elementos constitutivos de uma relação de clientela que variam nos casos empíricos. O próprio fenómeno do clientelismo encerra uma variedade enorme de situações concretas, o que torna difícil a tarefa da sua tipificação. Contudo, houve autores que procuraram construir tipologias. É o caso de René Lemarchand, no seu estudo sobre o clientelismo e a etnicidade na África tropical. Com efeito, partindo de quatro critérios, nomeadamente o papel desempenhado pelos actores numa relação de clientela, as orientações normativas dos patrões e clientes, os tipos de transacções efectuadas e os valores de base no controlo desigual dos recursos, o autor estabelece quatro tipos de clientelismo: o *patrimonial clientelism* (onde o tipo de transacção efectuada tem a ver com postos políticos/administrativos em troca de serviço e de apoio); o *feudal clientelism* (o tipo de troca circunscreve-se à protecção em troca de serviço e de prestígio); o *mercantile clientelism* (caracterizado por trocas comerciais); e o “*saintly clientelism*” (troca-se a salvação por obediência e serviço, é um clientelismo que se manifesta particularmente no domínio religioso)<sup>13</sup>. Esta tipologia, tal como o próprio René Lemarchand sublinha, está longe de esgotar a realidade do fenómeno da relação de clientela, mas ela tem a vantagem de pôr em evidência, por exemplo, a variedade de formas de clientelismo, em função da natureza dos recursos trocados. Deste ponto de vista, pode-se, na linha de Jean-François Médard, postular a existência de recursos de natureza especificamente política numa relação de clientela (1976: 117-119). Trata-se do clientelismo político. Por conseguinte, mais do que relação de clientela, que focaliza a atenção sobre as pessoas, falar-se-á de clientelismo, que insiste sobre o comportamento. No dizer de Jean-François Médard existe aqui uma mudança de perspectiva que:

leva a abordar o estudo do clientelismo em termos de actores e não mais de pessoas, portanto a adoptar um nível superior de generalização, as pessoas podendo fazer parte desses actores, da mesma maneira que actores colectivos como grupos, organizações ou mesmo Estados [...]. Com efeito, não se trata mais de uma

relação de homem a homem. Em contrapartida, são conservados o bilateralismo e o particularismo, bem como a reciprocidade e a troca, a dependência e a estrutura vertical [...]. Não estando mais limitada às relações entre pessoas, pode-se aplicar a análise clientelista às relações entre grupos ou organizações na medida em que a lógica das relações revela-se ser de natureza clientelista. Pode-se também aplicar a análise clientelista às relações entre indivíduos e actores colectivos, uns ou outros podendo desempenhar o papel de patrão ou cliente (1976: 120-121).

- 48 É justamente na perspectiva de análise do clientelismo político que se pode compreender as alianças entre partidos políticos e chefes tradicionais em Moçambique. Com efeito, estas alianças põem em evidência relações patrões/clientes caracterizadas por uma certa dependência e reciprocidade, uma estrutura vertical e um conjunto de recursos de troca, particularmente de natureza política. Nestas relações, em geral, os patrões são os partidos políticos, nomeadamente a FRELIMO e a RENAMO, segundo as circunstâncias. Trata-se de patrões que são actores colectivos. Todavia, é importante referir que em determinadas situações, particularmente em períodos de campanha eleitoral, os patrões podem ser representados por actores singulares, nomeadamente o administrador local ou o candidato presidencial no caso da FRELIMO e o responsável político local ou o candidato presidencial quando se trata da RENAMO. No que se refere aos clientes, estes entram na relação enquanto actores singulares e, em teoria, escolhem *livremente* os seus patrões. Compreende-se assim que haja mudanças de campo (portanto de patrão), como mostra, por exemplo, o célebre caso do régulo Luiz na cidade da Beira. Trata-se de manipular, utilizar o estatuto de intermediário político para aceder a vantagens pessoais a nível material e simbólico ao mesmo tempo. Com efeito, tido como próximo da RENAMO durante a campanha eleitoral de 1994, onde recebeu uma bicicleta oferecida por Afonso Dhlakama<sup>14</sup>, o régulo Luiz parece ter mudado de campo nas eleições de 1999, mostrando-se próximo da FRELIMO quando vestiu uma camiseta de propaganda do partido e integrou a caravana de recepção do candidato presidencial Joaquim Chissano, durante a campanha eleitoral em 1999. Na época, o régulo Luiz disse que tinha sido forçado pela FRELIMO a vestir a camiseta de propaganda do partido. Todavia, dois anos mais tarde, este chefe tradicional contaria, num jornal local, uma outra versão dos factos:

O Presidente Chissano estava em Manica e deveria deslocar-se à província de Sofala. O [então] governador Felisberto Tomás convocou-me para ir receber sua excelência senhor Presidente em Inchope [uma localidade na fronteira entre as províncias de Manica e Sofala]. Como o direito dos regulados é trabalhar com o Governo, eu fui [...]. Como sou do Governo, também vesti a camiseta da FRELIMO para receber o Presidente Chissano [...]. Alguns elementos da RENAMO [...] queriam saber porque é que eu tinha vestido a camiseta [de propaganda eleitoral] da FRELIMO quando fui receber o Presidente Chissano. Eu estava em volta deles e tive medo, eles iriam torturar-me. Não tive outra solução senão mentir que fui obrigado a vestir a camiseta, mas não fui obrigado coisa nenhuma. Enverguei a camiseta por minha livre vontade. Há democracia neste país e nós podemos fazer o que quisermos [...]. Sabe, naquela altura [Novembro de 1999], a FRELIMO pediu-me para fazer uma cerimónia para as eleições correrem bem, mas no dia marcado vieram mais de duas mil pessoas da RENAMO a fim de tentar impedir a cerimónia. Queremos ver como vai fazer a cerimónia, diziam eles. O bom é que os elementos da FRELIMO se aperceberam do facto e não vieram naquela data. Poderia surgir uma confusão [...]. Mas eu não compreendo o porquê da atitude deles [homens da RENAMO], já que eu sou régulo e devo fazer cerimónia para quem quiser. Ademais, o regulado trabalha para o Governo, como é que eu haveria de recusar fazer cerimónia precisamente para os elementos do Governo? (Diário de Moçambique, 2001: 8).

- 49 Assim, depois de ter estado ligado à RENAMO nas eleições de 1994, eis que o régulo Luiz muda de patrão, apoiando a FRELIMO nas eleições de 1999. Na realidade, o caso do chefe tradicional da Beira não é isolado. Os processos eleitorais em Moçambique têm mostrado um certo *nomadismo político* por parte de alguns chefes tradicionais, revelando o fenómeno de mudança de patrões em função das circunstâncias, dos interesses pessoais em jogo no momento. É o caso de Rosa Jone Inhaminga, uma chefe tradicional do distrito de Cheringoma, na região norte da província de Sofala. Na hierarquia da estrutura do poder tradicional em Cheringoma, Rosa Jone Inhaminga é *sapanda*, uma posição que vem imediatamente a seguir à do régulo (*nhakwawa*). Irmã mais nova de um conjunto de irmãos, a *sapanda* Rosa, como é localmente conhecida, é chefe tradicional desde Outubro de 1992, aquando do fim da guerra civil. Muito respeitada e solicitada pelas autoridades administrativas locais, a *sapanda* Rosa cedo se impôs na zona de Inhaminga, em Cheringoma e desempenhou um papel importante na campanha eleitoral de 1994, a favor da RENAMO, que na altura ainda tinha um forte controlo sobre o distrito. Mas, com o fim do processo de dupla administração e a retomada do controlo de Cheringoma pelo Estado em 1997, a *sapanda* Rosa aproximou-se cada vez mais da FRELIMO, ao ponto de fazer campanha para este partido, nas eleições de 1999, depois de ter rompido com a RENAMO. A sua mudança para o campo da FRELIMO inscrevia-se na lógica

de mediação local ao serviço do Estado, esperando em troca benefícios que, aliás, parece lhe terem sido prometidos, na época, pelas autoridades administrativas locais. De acordo com a *sapanda* Rosa:

Na realidade, o meu cargo de chefe tradicional não me traz nenhum benefício da parte da Administração do distrito. Há chefes aqui que têm uma melhor consideração do Governo. Mas o Governo se esquece que nas últimas eleições [de 1999] todos os chefes tradicionais tinham recusado fazer propaganda eleitoral para a . Eu fui a única que aceitei apoiar a FRELIMO [...] Mobilizei a população da minha zona para votar na FRELIMO. Fiz campanha para a FRELIMO [...] Sabe, na época, a FRELIMO parecia ter muita consideração por mim. Mas, depois das eleições [de 1999], não recebi nada. Até pedi ao Governo para, pelo menos, arranjar emprego para as minhas duas filhas na Direcção da Acção Social do distrito [...] Eles empregaram só uma. Para a outra recusaram [...]. Mesmo em termos de benefícios sociais para a minha zona, não recebi nada. Por exemplo, aqui temos problemas sérios de falta de água potável. Em toda a minha zona não há nenhum fontanário. Para termos água potável temos que percorrer [grandes] distâncias. Fui ter com o administrador do distrito para lhe apresentar o problema da falta de água potável e ele disse-me que não podia fazer nada. E as pessoas da minha zona sofrem<sup>15</sup>.

- 50 Assim, a *sapanda* Rosa voltou para o campo da RENAMO nas eleições presidenciais e legislativas de 2004. Muito activa durante o período da actualização do recenseamento eleitoral na sua zona, ela até procurou impedir o trabalho do Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE), sob o pretexto do carácter partidário desta instituição. A este propósito, os funcionários do STAE em Cheringoma contam que:

Aquando do processo de actualização do recenseamento eleitoral para as eleições deste ano [2004], fomos a uma zona próxima de Massanza, que se encontra sob a jurisdição da *sapanda* Rosa. Quando ela soube que nós íamos fazer o trabalho de actualização do recenseamento eleitoral na sua zona, ela mobilizou a população para não aderir ao recenseamento em massa, dizendo que o STAE estava a fazer um trabalho a favor do partido FRELIMO. De facto, nesse dia, tivemos muito pouca gente para a actualização do recenseamento. Assim, tivemos que ir falar com ela para lhe explicar a natureza do trabalho do STAE [...]. Depois de termos conversado com ela, ela própria se encarregou de mobilizar a sua população para o trabalho de actualização do recenseamento. Com efeito, quando fomos para lá pela segunda vez, houve muita gente para o recenseamento<sup>16</sup>.

- 51 Nas eleições gerais de 2004, a *sapanda* Rosa não só participou activamente na campanha eleitoral pela coligação RENAMO-União Eleitoral, mas também foi candidata às eleições legislativas, o seu nome integrando a lista da RENAMO-UE pelo círculo eleitoral de Sofala<sup>17</sup>.
- 52 Portanto, as alianças dos chefes tradicionais com os partidos políticos não são permanentes, mesmo nos casos em que a pertença de um chefe tradicional a um partido político parece evidente. São alianças que podem ser consideradas precárias, na medida em que a passagem de um campo para o outro é sempre uma possibilidade real. A este propósito, um funcionário da administração do distrito de Cheringoma, que participou numa cerimónia de entrega de fardamento a um dos régulos locais, conta o seguinte:

Aqui em Cheringoma, praticamente todos os régulos são da RENAMO, excepto o régulo Chidanga. Eles são membros activos e até têm o hábito de participar nas reuniões do partido. Têm cartões de membro [...]. Mas desde que começou a cerimónia de entrega de fardamentos as coisas parecem estar a mudar. Por exemplo, depois da realização da cerimónia de entrega de fardamento no regulado Muanandimai, a FRELIMO ganhou mais um régulo. Trata-se da rainha Chica Catemo, que publicamente renunciou ao seu cartão de membro da RENAMO e aderiu à FRELIMO perante toda a sua população que tinha ido assistir à cerimónia. Assim, nós já fizemos um relatório ao comité provincial da FRELIMO na Beira, informando tudo o que aconteceu. A nível do distrito [Cheringoma], nós vamos dar mais apoio e protecção a esta rainha por forma a que ela não se sinta desamparada. Vamos lhe dar apoio moral e sobretudo material: arroz, açúcar, sabão [...]. Aliás, todas as vezes que o senhor Administrador se desloca aos regulados do distrito, leva sempre qualquer coisa para os régulos<sup>18</sup>.

- 53 Assim, a dependência e reciprocidade neste fenómeno do clientelismo político manifestam-se, por um lado, na tentativa dos partidos políticos de conquistar o apoio político, o voto dos eleitores através dos chefes tradicionais, e, por outro lado, na procura de vantagens através de alianças com partidos políticos, no que toca aos chefes tradicionais. Por conseguinte, constata-se que os recursos de troca nestas relações consistem em vantagens económicas e políticas (do lado dos patrões) e em apoio político e mobilização das populações a favor do patrão, com vista ao voto (do lado dos clientes). As vantagens económicas têm a ver particularmente com promessas de melhoria das condições materiais de vida dos chefes tradicionais e das suas respectivas populações. As vantagens políticas, essencialmente, dizem respeito a mais protecção e ao reforço do papel dos chefes tradicionais, enquanto intermediários políticos locais.
- 54 Todavia, é importante que se faça uma distinção no seio dos patrões. Com efeito, a possibilidade de oferecer recursos atractivos aos clientes não se apresenta da mesma maneira para os patrões no poder ou na oposição. Por outras palavras, quando se trata de um patrão posicionado no poder (neste caso a FRELIMO), as vantagens oferecidas aos clientes parecem

mais atractivas do que aquelas oferecidas por um patrão na oposição (neste caso a RENAMO ou qualquer outro partido na oposição). Eis a razão por que se constata uma espécie de perda de clientes por parte da RENAMO a favor da FRELIMO, desde o fim da guerra civil. Com efeito, se durante a guerra civil era mais interessante para os chefes tradicionais garantir o seu apoio à RENAMO nas zonas sob o controlo do antigo movimento rebelde, com o fim da guerra civil e o reconhecimento das chefaturas tradicionais no novo contexto político, este apoio se tornou menos interessante. Para muitos chefes tradicionais, no actual cenário político o apoio à RENAMO traz poucos benefícios, não só do ponto de vista material mas também político. É a aproximação ao partido no poder através do Estado que pode trazer mais vantagens aos chefes tradicionais (subsídios, fardamento, participação em cerimónias oficiais do Estado, etc.).

55 Refira-se que, com vista à constituição de espaços de participação e consulta às comunidades, em que as autoridades comunitárias, particularmente os chefes tradicionais, têm um lugar de destaque, o decreto 11/2005, que regula a lei 8/2003 sobre os órgãos locais do Estado, criou uma série de instituições de diálogo entre os órgãos locais do Estado e as comunidades, nomeadamente os conselhos consultivos distritais e de postos administrativos, os fóruns locais e os comités comunitários. Chegados aqui, a questão que se pode levantar é a seguinte: que eventuais implicações o clientelismo e a luta pela conquista dos espaços políticos, envolvendo partidos políticos e chefes tradicionais, pode ter na participação das populações no processo de administração e desenvolvimento locais?

56 As análises apresentadas ao longo deste artigo sugerem que o fenómeno do clientelismo e a conquista dos espaços políticos locais trazem à superfície uma série de aspectos que podem afectar o próprio processo de participação das populações no desenvolvimento e administração a nível local. Alguns desses aspectos têm a ver com:

57 O conflito instalado no seio das autoridades comunitárias, protagonizado particularmente pelos chefes tradicionais e os secretários de bairros ou aldeias. Este conflito pode afectar o processo de participação das populações locais, na medida em que, mais do que pelos interesses das suas respectivas populações, as autoridades comunitárias lutam pela conquista dos espaços políticos locais.

58 A fraca responsabilização das autoridades comunitárias perante as populações locais<sup>19</sup>. Com efeito, quer no decreto 15/2000, quer no decreto 11/2005, as autoridades comunitárias, neste caso os chefes tradicionais, aparecem mais como auxiliares da Administração local (à maneira colonial) do que propriamente como porta-vozes das suas respectivas populações<sup>20</sup>. A legislação referente à articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias apresenta uma imagem das autoridades comunitárias que envolve mais deveres para com o Estado do que para com as próprias populações. Além disso, a legislação parece não institucionalizar mecanismos de prestação de contas das autoridades comunitárias perante as populações locais, de que supostamente são representantes.

59 A forte politização da questão das autoridades comunitárias, traduzida na mobilização das chefaturas como recurso político, o que parece transformar a instituição das chefaturas tradicionais num mero instrumento ao serviço dos interesses dos partidos políticos e dos chefes tradicionais.

60 A fraca institucionalização do Estado, particularmente nas zonas rurais, o que faz com que as autoridades comunitárias corram o risco de se transformar em simples intermediários do partido no poder, seja ele o partido X, Y ou Z. Aliás, no que se refere à questão dos chefes tradicionais, os processos eleitorais passados mostraram claramente que houve chefes tradicionais que fizeram passar junto das suas populações agendas partidárias em detrimento dos interesses das populações locais e até do próprio Estado.

## Conclusão

61 Embora a legislação sobre a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias em Moçambique privilegie o discurso sobre a descentralização, a prática tem vindo a mostrar que o contexto de pluralismo e competição política faz emergir o processo de luta pela conquista dos espaços políticos locais. Cristalizada no fenómeno do clientelismo político, a luta pela conquista dos espaços políticos locais faz com que as próprias instituições

comunitárias, como por exemplo as chefaturas tradicionais, sejam localmente *capturadas* não só pelos partidos políticos, mas também pelos principais actores comunitários locais, nomeadamente os chefes tradicionais.

### **Bibliografia**

Adamolekun, Ladipo (1999). “Decentralization, subnational governments, and intergovernmental relations”, in Ladipo Adamolekun (ed.), *Public administration in Africa. Main issues and selected country studies*. Boulder e Oxford, Westview Press, 49-67.

Alexander, Jocelyn (1997). “The local state in post-war Mozambique: Political practice and ideas about authority”, *Africa*, 67 (1).

Alexander, Jocelyn (1994). “Terra e autoridade política no pós-guerra em Moçambique: O caso da província de Manica”, *Arquivo*, 14.

Artur, Domingos do Rosário (org.) (1999). *Tradição e modernidade. Que lugar para a tradição na governação descentralizada de Moçambique?*. Maputo, Projecto de Descentralização e Democratização (PDD), Ministério da Administração Estatal.

Balandier, Georges (1969). “Les relations de dépendance personnelle: Présentation du thème”, *Cahiers d’Etudes Africaines*, IX (35), 345-349.

Bloch, Marc (1978). *La société féodale: La formation des liens de dépendance, les classes et le gouvernement des hommes*. Paris, Albin Michel.

Boletim da República (2005) n.º 23, de 10 de Junho.

Boletim da República (2000) n.º 24, de 20 de Junho (Suplemento).

Boletim da República (1997a), n.º 7, de 18 de Fevereiro (2º Suplemento).

Boletim da República (1997b), n.º 22, de 31 de Maio (4º Suplemento)

Boletim da República (1996), n.º 47, de 22 de Novembro de 1996 (1º Suplemento).

Boletim da República (1994) n.º 37, de 13 de Setembro (2º Suplemento).

Brito, Luís de (1995). “O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique”, in Brazão Mazula, *Moçambique. Eleições, democracia e desenvolvimento*. Maputo, Inter-Africa Group.

Buur, Lars; Kyed, Helene Maria (2005). *State recognition of traditional authority in Mozambique. The nexus of community representation and state assistance*. Upsala, Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper 28.

Cahen, Michel (2002). *Les bandits. Un historien au Mozambique*, 1994. Paris, Centre Culturel Calouste Gulbenkian.

Crouzel, Ivan (1999). “La chefferie traditionnelle sud-africaine face à la démocratisation des pouvoirs locaux”, *Afrique Contemporaine*, 192.

Dahl, Robert (1973). *L’analyse politique contemporaine*. Paris, Editions Robert Laffont.

Eisenstadt, Shmuel Noah; Roniger, Luis (1984). *Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge, Cambridge University Press.

Faria, Fernanda; Chichava, Ana (1999). *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. Maastricht, European Centre for Development Policy Management.

Geffray, Christian (1990). *La cause des armes au Mozambique. Anthropologie d’une guerre civile*. Paris, Karthala.

Geffray, Christian; Pedersen, Mögens (1988). “Nampula en guerre”, *Politique Africaine*, 29.

Jornal *Diário de Moçambique* (2001). “Régulo Luiz afirma que mentiu quando há dois anos disse que tinha sido obrigado a usar camisete propagandística da FRELIMO. Inventei isso para salvar a minha pele”. Maputo, 16 de Novembro.

Jornal *Domingo* (1998). “Comité Central. I sessão extraordinária do Comité Central. Documento final”. Maputo, 6 de Dezembro.

Jornal *Zambeze* (2004a). Maputo, 14 de Outubro.

Jornal *Zambeze* (2004b). “Candidato da RENAMO-UE regressa à zona norte. Dhlakama coroado ‘rei’ em Cabo Delgado”. Maputo, 18 de Novembro.

- Kessel, Barbara van; Oomen, Ineke (1997). “ ‘One chief, one vote’: The revival of traditional authorities in post-apartheid South Africa”, *African Affairs*, 96.
- Landé, Carl H. (1977). “The dyadic basis of clientelism”, in Steffen W. Schmidt *et al.* (eds.), *Friends, followers and factions*. Los Angeles, University of California Press.
- Lemarchand, René (1977). “Political clientelism and ethnicity in tropical Africa: Competing solidarities in nation-building”, in Steffen W. Schmidt *et al.* (eds.), *Friends, followers and factions*. Los Angeles, University of California Press.
- Lundin, Irae; Machava, Francisco (org.) (1998). *Autoridade e poder tradicional*, vol. II. Maputo, Ministério da Administração Estatal.
- Lundin, Irae; Machava, Francisco (org.) (1995). *Autoridade e poder tradicional*, vol. I. Maputo, Ministério da Administração Estatal.
- Médard, Jean-François (1976). “Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l’analyse politique”, *Revue Française de Sciences Politiques*, 26 (1).
- Olowu, Dele; Wunsch, James S. (2004). *Local governance in Africa. The challenges of democratic decentralization*. Boulder e Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Perrot, Claude-Hélène; Fauvelle-Aymar, François-Xavier (éds.) (2003). *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l’Etat en Afrique contemporaine*. Paris, Karthala.
- Piattoni, Simona (ed.) (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmidt, Steffen W. *et al.* (eds.) (1977). *Friends, followers and factions*. Los Angeles, University of California Press.
- Soiri, Lina (1999). *Moçambique: Aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. Maastricht, European Centre for Development Policy Management.
- Vaughan, Olufemi (2000). *Nigerian chiefs. Traditional power in modern politics, 1890s-1990s*. Rochester, University of Rochester Press.
- Vieira, Sérgio (1998a). “Falando de autoridade tradicional (III)”, *Jornal Domingo*, 6 de Dezembro, p. 8.
- Vieira, Sérgio (1998b). “Falando de autoridade tradicional (IV)”, *Jornal Domingo*, 20 de Dezembro.
- Weimer, Bernhard (1999). “Abstaining from the 1998 local government elections in Mozambique: Some hypotheses”, *L’Afrique Politique*, 125-145.
- West, Harry (1998). “ ‘This neighbour is not my uncle!’: Changing relations of power and authority on the Mueda plateau”, *Journal of Modern African Studies*, 24 (1).

---

## Notas

- 1 Este tipo de análise pode-se encontrar particularmente em West (1998); Alexander (1997, 1994).
- 2 Ver Lei 9/96 (Boletim da República, 1996).
- 3 Ver, por exemplo, Sérgio Vieira (1998b).
- 4 O reconhecimento constitucional da autoridade tradicional só viria a acontecer em 2004, na sequência do processo de revisão constitucional que conduziu à aprovação da nova Constituição da República, a 16 de Novembro de 2004. Com efeito, o artigo 118 da Constituição de 2004 estabelece que “o Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito costumeiro; o Estado define a relação entre a autoridade tradicional e as outras instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país conforme à lei”. Ver Constituição da República de Moçambique, in [www.mozlegal.com](http://www.mozlegal.com).
- 5 Decreto 15/2000 de 20 de Junho, Boletim da República (2000).
- 6 O decreto 11/2005 praticamente retoma o decreto 15/2000 e o seu regulamento no que diz respeito à questão da articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias. Ver Decreto 11/2005, Boletim da República (2005).
- 7 *Ibidem*, artigo 105.
- 8 É o caso, por exemplo, de alguns distritos da região norte da província de Sofala, tais como Cheringoma, Marínguê e Chemba.
- 9 Transmissão televisiva, em directo, do discurso de Armando Guebuza na sede do Comité Central da FRELIMO, Televisão de Moçambique, 12 de Dezembro de 2004.



10 Ver, por exemplo, Perrot e Fauvelle-Aymar (2003); Kessel e Oomen (1997); Vaughan (2000); Crouzel (1999).

11 Quanto aos historiadores, ver, por exemplo, Marc Bloch (1978).

12 No que se refere ao interesse dos antropólogos no tema, ver Georges Balandier (1969).

13 Para uma melhor compreensão destes quatro tipos de clientelismo, ver René Lemarchand (1977: 103-105).

14 Ver Cahen (2002: 117).

15 Entrevista com a *sapanda* Rosa, Cheringoma, 2 de Dezembro de 2003.

16 Entrevista colectiva com Ilídio Covane, Edson Alberto e Macedo Cordar, Cheringoma, 1 de Novembro de 2004.

17 Ver Jornal *Zambeze* (2004a). Na realidade, se em 2004 a coligação RENAMO-União Eleitoral, na província de Sofala, tivesse o mesmo resultado que em 1999, a *sapanda* Rosa teria sido eleita para o Parlamento.

18 Entrevista com Coutinho Fano, Cheringoma, 2 de Novembro de 2004.

19 A este respeito, para uma análise mais aprofundada, ver Buur e Kyed (2005).

20 Prova disso são os artigos 106 e 107 do decreto 11/2005 que falam dos deveres das autoridades comunitárias. Diga-se de passagem que a semelhança destes artigos com o artigo 99 da Reforma Administrativa do Ultramar de 1933, na matéria das autoridades gentílicas, é flagrante e extremamente intrigante.

### ***Para citar este artigo***

#### **Referência eletrónica**

Salvador Cadete Forquilha, « O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local », *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 16/17 | 2008, posto online no dia 21 Outubro 2011, consultado o 29 Março 2012. URL : <http://cea.revues.org/187> ; DOI : 10.4000/cea.187

#### **Referência do documento impresso**

Salvador Cadete Forquilha, « O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local », *Cadernos de Estudos Africanos*, 16/17 | 2008, 89-114.

### ***Autor***

#### **Salvador Cadete Forquilha**

Investigador Associado do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo

### ***Direitos de autor***

© Centro de Estudos Africanos do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

### ***Sumário / Abstract***

Este artigo procura analisar a relação Estado/chefes tradicionais, focalizando a atenção para o processo de democratização em curso em Moçambique. Trata-se de ir para além do discurso recorrente sobre a descentralização administrativa por forma a compreender as dinâmicas sociopolíticas subjacentes à actual relação Estado/chefes tradicionais. O argumento central do artigo sublinha que a dinâmica da institucionalização do que ficou conhecido por *autoridades comunitárias* mostra que, subjacente ao discurso sobre a descentralização e a participação local, existe uma realidade bem diferente: a luta pela conquista dos espaços políticos no meio rural.

## The Paradox of Articulation of Local State Organs: From the discourse on decentralization to the conquest of local political spaces

This article aims to analyze the relations between state and traditional authorities, focusing the attention on the ongoing democratization process in Mozambique. It aims to go further the current discourses on administrative decentralization in order to understand the social-political dynamics inherent to the actual relation state/traditional authorities. The main argument of this article underlines that the dynamics of the institutionalization commonly known as *communitarian authorities* shows that inherent to the discourse about decentralization and local participation lies a different reality: the fight to conquer political spaces in rural areas.