



Cadernos de Estudos Africanos  
ISSN: 1645-3794  
cadernos.cei@iscte.pt  
Centro de Estudos Africanos  
Portugal

Nascimento, Augusto; Rodrigues, Eugénia; Fernandes, Paulo Jorge  
Municípios e Poderes Locais em África: heranças e metamorfoses em tempos de  
incerteza

Cadernos de Estudos Africanos, núm. 30, julio-diciembre, 2015, pp. 7-24  
Centro de Estudos Africanos  
Lisboa, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293043148001>

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

# Cadernos de Estudos Africanos

30 (2015)

Municípios e Poderes Locais em África

---

Augusto Nascimento, Eugénia Rodrigues e Paulo Jorge Fernandes

## **Municípios e Poderes Locais em África: heranças e metamorfoses em tempos de incerteza**

---

### **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 eletrônica

Augusto Nascimento, Eugénia Rodrigues e Paulo Jorge Fernandes, « Municípios e Poderes Locais em África: heranças e metamorfoses em tempos de incerteza », *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 30 | 2015, posto online no dia 14 Dezembro 2015, consultado o 14 Dezembro 2015. URL : <http://cea.revues.org/1818>

Editor: Centro de Estudos Internacionais

<http://cea.revues.org>

<http://www.revues.org>

Documento acessível online em: <http://cea.revues.org/1818>

Este documento é o fac-símile da edição em papel.

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

**MUNICÍPIOS E PODERES LOCAIS EM ÁFRICA:  
HERANÇAS E METAMORFOSES EM TEMPOS DE INCERTEZA**

**Augusto Nascimento\***

Centro de História

Faculdade de Letras

Universidade de Lisboa

Alameda da Universidade

1600-214 Lisboa, Portugal

anascimento2000@yahoo.com

**Eugénia Rodrigues\***

Centro de História

Faculdade de Letras

Universidade de Lisboa

Alameda da Universidade

1600-214 Lisboa, Portugal

sazora@sapo.pt

**Paulo Jorge Fernandes**

Instituto de História Contemporânea

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Universidade Nova de Lisboa

Av. Berna, 26 C

1069-061 Lisboa

paulojorgefernandes@sapo.pt

Este número dos *Cadernos de Estudos Africanos* reúne textos sobre poderes locais em África. A ideia de publicar este número surgiu durante a realização do Congresso Internacional *Municípios e Poderes Locais em África - Séculos XVI-XXI*, que decorreu entre 4 e 6 de Novembro de 2014 na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Após a chamada de contribuições, a submissão de artigos ocorreu entre 21 de abril e 30 de junho de 2015. Foram submetidos onze artigos científicos e uma recensão. Dos artigos propostos, seis foram aceites para publicação e os restantes artigos foram recusados em resultado dos pareceres dos *referees*.

Não constituindo um propósito da chamada, o facto é que os artigos selecionados acabaram por focar territórios das antigas colónias portuguesas, hoje Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (doravante, PALOP). Sublinhe-se, nem sempre os veios históricos se mostram descodificáveis e nem sempre as filiações históricas parecem relevantes. Tratando-se de poderes locais, esta assunção é particularmente pertinente por estarmos a lidar com uma miríade de contextos sociais e de situações políticas a que as diversas estruturas e formas de poder local tiveram de se adaptar. E tal assunção ainda o é mais quando se discute África, que passou por uma profunda transformação política e social nas duas derradeiras centúrias. E, desta feita, em África como no mundo, deparamos com um processo de mudanças de consequências consabidamente incertas.

Constituía propósito desta chamada de artigos analisar formas de poder local construídas em África, assim como as que foram para aí transpostas em resultado das interacções com outros continentes e, em particular, da colonização europeia. Em África, o poder local, residindo em pequenas comunidades de parentesco e articulando, por vezes, várias autoridades, desempenhou um papel relevante na reprodução social, garantindo a ordem e a representação da sociedade. Os detentores desse poder assentavam a sua legitimidade em formas tradicionais de autoridade, estruturadas segundo regras consuetudinárias derivadas da comunidade. Em determinados períodos da história e em certas regiões de África, essas comunidades foram incorporadas em Estados mais vastos, mas permaneceram a base da organização das sociedades. A colonização nem sempre elidiu o papel das autoridades tradicionais. Na generalidade dos impérios europeus, sob formas variadas, as chefias tradicionais foram integradas na base dos aparelhos administrativos coloniais, mesmo que estes tivessem subvertido o seu processo de escolha e a sua base territorial. Frequentemente, as autoridades tradicionais serviram de intermediárias entre as populações e os poderes imperiais.

Apesar de confinada a ilhas, pontos costeiros e algumas povoações localizadas nas rotas para o interior, a ação colonizadora conduziu à replicação dos

modelos de governação vigentes na Europa. Entre as modalidades de poder local transpostas pelos impérios europeus para África em diferentes momentos da história, estão os municípios, que coexistiram ou se justapuseram aos poderes locais africanos. Uma vez instituídos, os poderes municipais albergaram elites coloniais que, pugnando por interesses locais, interpelavam quer o poder imperial na Europa, quer os seus representantes sediados nos territórios africanos. Ademais, os municípios ofereciam a possibilidade de participação política, sobretudo às elites urbanas, sendo, também por isso, instâncias de gestação de identidades próprias.

No caso do império português, os municípios foram criados logo após o início do processo de colonização de África, ainda no final do século XV. Charles R. Boxer (1981) considerou que as câmaras constituíram um pilar da sociedade colonial, afirmando “uma continuidade” que os altos funcionários “não podiam assegurar” (Boxer, p. 263). A questão do poder municipal na África colonizada pelos portugueses na época moderna não tem sido ignorada pela historiografia, integrando algumas monografias sobre antigas colónias (cf., por exemplo, diversos estudos em Albuquerque & Santos, 1995-2002; Matos, 2005). No entanto, são ainda em escasso número as investigações que incidem especificamente sobre os municípios, contando-se alguns estudos sobre territórios específicos (cf., por exemplo, Ferronha, 1998; Guedes, 2012; Neves, 2009; Pires, 2013; Rodrigues, 1998; Teixeira, 1990) ou análises sobre o poder municipal no império português (Bicalho, 2001; Boxer, 1965).

Nesse quadro, o artigo de Arlindo Caldeira, “Dimensão sócio-política do município de Luanda durante o século XVII”, constitui uma contribuição relevante para o conhecimento dos municípios em território africano. Partindo da escassa documentação disponível, o autor analisa uma das mais antigas experiências de transposição de instituições do poder local da Europa para África, a da câmara de Luanda. Como o autor salienta, essa transferência caracterizou-se pela acomodação do formato europeu ao contexto local, o que conferiu uma feição própria ao município luandense. Estabelecida no final do século XVI, a câmara de Luanda esteve associada ao projecto de conquista portuguesa de Angola, constituindo um ponto de apoio à guerra que as autoridades coloniais empreendiam no interior, em articulação com o tráfico de escravos. O senado da câmara desempenhou um importante papel político, reforçado pelo facto de lhe competir a designação dos governos provisórios de Angola ou de a própria câmara poder assumir o governo interino da colónia.

Neste artigo, Caldeira analisa, para o século XVII, certamente o período menos conhecido da história da cidade, a composição social dos “moradores”, a peque-

na oligarquia em que eram recrutados os executivos camarários. Descendentes dos primeiros colonizadores, os membros dessa elite constituíam um grupo relativamente fechado, cuja reprodução social era, fundamentalmente, assegurada pelo casamento com europeus recém-chegados. A sua riqueza assentava no tráfico de escravos, que acumulava com a exploração de propriedades agrícolas nos vales dos rios Bengo, Dande e Cuanza e o desempenho de cargos regionais. Diferentemente do que então já se notava nas ilhas atlânticas de São Tomé e Príncipe (Pinheiro, 2005) e Cabo Verde (Neves, 2009; Teixeira, 2005) – e, mais tarde, em Luanda – os mestiços não tinham representação no senado municipal ou, pelo menos, ela não era significativa. Durante seiscentos, o senado municipal teve um relativo sucesso na defesa da sua autonomia política e dos interesses dos moradores, quer face ao poder central, em Lisboa, quer perante os governadores, como o evidenciam diversos episódios analisados pelo autor. As relações com os governadores foram particularmente marcadas por frequentes conflitos, decorrentes da disputa de competências e do papel de cada uma destas instâncias de poder na definição dos interesses da colónia. Provavelmente, esse êxito pode ser relacionado com a importância do papel que Luanda desempenhava no contexto da economia do Atlântico Sul enquanto fornecedora de escravos.

A par da guerra aberta que governadores e “moradores” usaram tão eficazmente em Angola, e combinando-se com ela, os tratados de vassalagem foram um instrumento de dominação das chefias africanas. Genericamente chamados sobas nas fontes portuguesas, esses chefes constituíam a face visível do poder local nas sociedades africanas com que os portugueses lidavam. Buscando tirar partido do seu papel, os portugueses estabeleceram parcerias com esses chefes, que se tornaram “*colonial intermediaries*” (Candido, 2013, p. 53) ou, noutra formulação, “*co-managers of the colony*”, mostrando “*the shared nature of the power in Angolan territories under Portuguese control*” (Ferreira, 2012, p. 38). Como vários estudos mostram, o papel dos sobas era fundamental no controlo português de várias regiões, provendo carregadores e soldados, disponibilizando alimentos, garantindo a colecta de impostos e a segurança aos comerciantes que transitavam pelas suas terras. Em todo o caso, os sobas também beneficiavam da aliança com os portugueses contra a hostilidade de adversários internos e externos (Candido, 2013; Ferreira, 2012; Heintze, 2007; Miller, 1988; Santos, 2005).

Usando os autos de vassalagem assinados por chefes locais e as cartas patentes que lhes eram concedidas pelo governo de Angola, Ariane Carvalho da Cruz, em “‘Sempre vassalo fiel de Sua Majestade Fidelíssima’: Os autos de vassalagem e as cartas patentes para autoridades locais africanas (Angola, segunda metade do século XVIII)”, escrutina a relação entre os sobas e as autoridades portuguesas.

Nessa medida, avalia a incorporação de cargos africanos na estrutura administrativa portuguesa e o que tal significava no tocante à coexistência de poderes e hierarquias políticas como condição *sine qua non* para a manutenção da colónia que os portugueses chamaram Reino de Angola. Na sequência de outros trabalhos, Cruz mostra como as autoridades portuguesas e os chefes africanos adoptaram reciprocamente valores e práticas políticas que não eram originariamente as suas. Con quanto as relações estabelecidas através desses autos fossem desiguais, a autora argumenta que os sobas não eram actores passivos dessa relação, jogando também interesses próprios na sua participação na estrutura política colonial.

No século XVIII, trocavam-se autos de vassalagem por cartas-patente, que ratificavam, por vezes periclitantemente, relações moldadas tanto pelo uso da força quanto, igualmente, pela negociação que não podia deixar de atender ao facto de as chefias africanas acabarem como sustentáculo do laço colonial e suporte do tráfico de escravos. Apesar do que continham de assimétrico, os autos de vassalagem poderão ter suportado chefias de unidades políticas africanas, decerto sem simultaneamente deixar de suscitar alterações na forma como tal poder (cuja legitimidade decorria de formas tradicionais de autoridade, estruturadas segundo regras consuetudinárias derivadas da comunidade, e do que comportavam de crucial para a reprodução social dessas unidades políticas) era exercido por chefes linhageiros, que garantiam a regulação dessas unidades políticas.

Para os europeus, até que ponto o reconhecimento das chefias africanas mas igualmente do direito consuetudinário local era crucial para a preservação do laço colonial? Se as chefias africanas, ao fazerem concessões que corroíam a igualdade de posições face aos europeus, foram perdendo poder, não tendo antecipado a avassaladora imposição do colonialismo a partir do final do século XIX, também as autoridades portuguesas se debatiam frequentemente no tocante à conveniência das modalidades do exercício da sua justiça e da conformidade ou adequação desta às demandas locais.

O liberalismo oitocentista, herdeiro do universalismo das Luzes, confrontou-se com os desafios que a uniformização da justiça, con quanto num processo gradualista, colocava em Angola, onde, como nos demais territórios do império português, o pluralismo jurídico e, portanto, a aceitação da justiça local constituíam a norma. Plano de aplicação da presumida supremacia civilizacional europeia, a administração da justiça deveria reger-se pelo clausulado processual e penal transposto de Portugal. Mas, cedo, os colonos abdicariam de tal propósito, por venalidade ou pela percepção dos elevados custos políticos e económicos da disseminação do direito europeu em terras onde, por causa do costumado direito sobre as pessoas em detrimento do direito sobre os bens, processos e sentenças emanadas do direito português pareciam improfícias.

Na realidade, em meados de oitocentos, à extensão, decretada por Lisboa, dos princípios do liberalismo assimilaçãoista às colónias (cf., por exemplo, Silva, 2009) obstavam várias circunstâncias locais, não apenas as (alegadas) matrizes culturais prevalecentes entre os africanos, mas, igualmente, quando não sobre tudo, os interesses de agentes da administração colonial apostados em rendibilizar a sua posição. Tais agentes da administração colonial podiam, com maior ou menor verdade, justificar o recurso a formas expeditas de administração da justiça, segundo eles, mais eficazes porque compreendidas pelas populações sujeitas. Sob esta discussão estava em jogo quem mandava em quem e com que instrumentos.

O texto de João de Castro Maia Veiga Figueiredo, “A questão das ‘Ouvidas’, ou a disputa entre autoridades civis e militares pelo julgamento de “causas gentílicas” na Angola de meados do século XIX”, ilustra como, no caso das tentativas de reforma do aparelho administrativo e da prática da justiça em Angola, a noção de “missão civilizadora” esteve embebida de vários significados. O autor analisa, particularmente, as ações de julgamento, no século XIX chamadas de “ouvidas”, as quais se filiavam nos tribunais de mucanos, actantes em toda a colónia nos dois séculos anteriores no juízo de causas envolvendo direitos dos africanos e que tinha a sua origem em instituições locais (Candido, 2013; Ferreira, 2012; Santos, 2005). Se, a dado passo, a “missão civilizadora” tendeu à substituição do arbítrio dos militares nos presídios e noutras zonas de administração militar pela justiça dos civis, mormente a municipal, tal também significava o preterir da justiça africana em favor da disseminação das leis emanadas da metrópole. Porém, a disseminação da justiça enformada pelo assimilaçãoismo liberal esbarrava, não apenas nos costumes locais, ditos bárbaros, mas igualmente nas vantagens, caladas, da contribuição da aplicação de tais códigos nativos para a produção de força de trabalho escravizada. Para coibir, entre outros abusos, esse benefício material, sugeriu-se a aplicação morigerada de castigos correcionais.

Na circunstância, a idealização e a prescrição de formas processuais de justiça ditas da terra acabariam por ser usadas para reforçar uma predominância dos militares em detrimento da administração civil para que, segundo aqueles, faltava gente. E, vamos dizer, vontade daqueles que apostavam em observar preceitos africanos para majorar a sua posição. Fosse como fosse, as circunstâncias políticas e sociais alterar-se-iam drasticamente em finais de oitocentos.

À conquista colonial de finais de oitocentos até inícios de novecentos sobreveio, a par da sujeição da população africana, a edificação de cidades e a dinamização das já existentes, algumas das quais governadas por municípios (cf., por exemplo, Cahen, 1989; Coquery-Vidrovitch, 1993), nos quais se foram gerando

elites coloniais que, pugnando por interesses locais – sobretudo comerciais e de gestão da mão-de-obra africana –, interpelavam tanto os governos das nações colonizadoras, quanto os seus delegados nas colónias. Independentemente dos resultados obtidos, a gestão municipal oferecia a possibilidade de participação política, sobretudo às elites urbanas. Ademais, atida a interesses próprios, a vida municipal tornava-se cordinho de gestação de identidades próprias, não nacionalistas, mas, a espaços, avessas à identificação com a nação colonizadora ou, pelo menos, com as suas políticas.

A feição racista e, subsequentemente, ditatorial do colonialismo português não trouxe apenas a desqualificação dos africanos, o grosso dos quais foi reduzido à condição de “indígena” e sujeito a uma justiça expedita assente, se necessário, na violência potencialmente irrestrita. Tal como na generalidade da África governada por potências europeias (cf., por exemplo, Boone, 2003; Manning, 1998), acarretou também um esquema dual de modelos de administração do território, que se articulava com as barreiras raciais apostas entre colonos e colonizados. Nos espaços que vieram a ser constituídos colónias portuguesas, a transposição do modelo de governação municipal soçobraria ou, pelo menos, perderia vitalidade política face aos imperativos políticos do colonialismo. Dito de outro modo, a instituição municipal definhou, fosse por se lhe subtraírem poderes, fosse por não se a ter expandido a todo o território das colónias.

Além da autonomia cerceada pela tutela ditatorial, o regime de governação municipal só se aplicava nos espaços urbanos, permanecendo a maior parte do território das colónias dividido em circunscrições regidas por um administrador de circunscrição. Nas vastas zonas rurais, retalhadas em circunscrições, a administração colonial valeu-se das autoridades indigenizadas ou ditas tradicionais para arregimentar mão-de-obra ou arrecadar impostos. Tal como nas demais colónias europeias, as chefias tradicionais foram acopladas à base dos aparelhos administrativos, mesmo que para tal se tenha alterado o procedimento da designação dessas chefias e até o tipo de ascendência sobre o grupo tutelado. Daqui resultou um conglomerado de relações e desempenhos dúbios onde pretensas afirmações de fidelidade política encobriam a tentativa de preservar as comunidades das agruras da dominação ou, diferentemente, a tentativa de majorar ganhos advindos da mediação entre o poder colonial e as comunidades. Por vezes, a mediação tornava-se um ónus na medida em que não isentava nem da agressividade colonialista nem do ressentimento dos povos (cf., por exemplo, Meneses, Fumo, Mbilana & Gomes, 2003; Oliveira, 2014).

Após as independências, em virtude da desarticulação económica, de conflitos, que impeliam a uma mobilização administrativa de recursos e de subsistê-

cias, da cultura centralizadora tributária do poder colonial e do voluntarismo das ideologias, os dirigentes optaram pela centralização do poder, pela predominância do Estado sobre a sociedade e, por conseguinte, pela imposição de uma fidelidade única aos seus concidadãos, a da nação em construção, que passava pela homogeneização social a lograr através da imposição do “homem novo”.

Ademais, aos olhos dos nacionalistas dos PALOP, a governação local do tempo colonial nem sequer em potência comportava o mínimo laivo de democraticidade e, previsivelmente, não se revestia de qualquer utilidade para a almejada “revolução social” ou para a “verdadeira libertação”. A par disso, o odioso da actuação das chefias tradicionais – mormente, as criadas ou impostas pelo poder colonial, mas também as prejudicadas por vínculos e práticas que, em cotejo com a ideologia, se perfilavam como serôdios obscurantismos – justificava a sua erradicação e, nalguns casos, até a perseguição dos chefes. Com efeito, por via do voluntarismo dos líderes triunfantes, as funções da governação de proximidade e os papéis sociais das autoridades tradicionais foram olhados como fonte de dissensão assente nos localismos ou na etnicidade e avessos ao unanimismo em torno da projectada transformação social, pelo que se justificava a supressão das autoridades tradicionais. Do mesmo modo, atento o projecto de homogeneização social, não se concedia densidade bastante a interesses locais que justificasse uma representatividade política própria (cf., por exemplo, Florêncio, 2010; Lourenço, 2010; Meneses, 2009; Meneses, Fumo, Mbilana & Gomes, 2003).

Diferentemente, a administração local foi entendida como veículo de disseminação das mensagens políticas da cúpula e como um mecanismo de indução da adesão política à projectada “revolução social”. Mínimas, as delegações de poder eram feitas para promover a homogeneização social e obter a adesão das populações aos propósitos dos dirigentes. Mais do que representar as populações, as autoridades na base da administração respondiam perante os dirigentes pela aplicação das decisões do poder. Tendencialmente transformadas em comissários, não reportavam necessariamente os desejos das populações, por cuja apartação se sentiam responsáveis em virtude de não as saberem convencer, não reportavam cabalmente as suas privações nem davam conta do grau de (in)satisfação social. Os delegados também não dispunham de grande capacidade decisória, conquanto, pela discricionariedade subjacente à verticalização das relações políticas, assim parecesse suceder.

Anos após a destruição da autonomia da administração municipal ou local e após a perseguição às autoridades tradicionais, ainda durante os regimes de partido único, invertendo a aposta anterior, ensaiou-se reconstituir a administração local – acenando-se, nalguns casos, com a ideia de eleições, como se fosse possível

ter um nicho de democracia incrustado num edifício estatal monolítico – e recuperar as autoridades tradicionais, reconhecendo-se-lhes, tacitamente, uma esfera de influência inacessível ao desempenho político formal. Em ambas as vertentes, os dirigentes pensavam na capitalização de dividendos políticos decorrentes do desdobramento e da aparente partilha de poderes. Este duplo movimento foi decididamente ampliado após a adopção da democracia representativa substituta dos regimes de partido único.

Depois da falência destes regimes, a adopção do municipalismo como modelo de governação local não foi um mero retorno à herança portuguesa ou europeia. Diga-se, nas colónias portuguesas, porque sob tutela ditatorial, a experiência municipal pouco dissera às populações colonizadas. Fosse como fosse, foi à governação local de que havia memória que de alguma forma se retornou. A somar à decorrente da reconstituição do Estado, que deixava de estar hegemonizado pelos partidos da libertação, avultou a expectativa de que a reconstituição da governação local tornasse mais efectiva a aproximação do Estado aos cidadãos, redundasse numa economia de despesas através do ganho de eficácia e do aumento de transparência, suscitasse maior coesão política e ajudasse a aprofundar a democracia, tanto pela maior abertura para a intervenção de organizações da sociedade civil quanto pela participação popular, conquanto limitada, na definição de projectos e investimentos locais por meio dos orçamentos participativos<sup>1</sup>.

Segundo J. Oliveira Rocha e G. Jonas Bernardo Zavale, que seguem a teoria prismática de Riggs na análise do percurso das instituições, em “O desenvolvimento do poder local em África: O caso dos municípios em Moçambique”, a adopção da democracia representativa para a governação municipal em Moçambique baseou-se no modelo dual de administração local estabelecido pelo colonialismo<sup>2</sup>. Os autores salientam que, tal como as publicadas posteriormente, a lei nº 2/97 assenta no dualismo administrativo, isto é, na implantação de municípios nos principais centros urbanos e na recuperação de autoridades tradicionais nas zonas rurais. Em consequência, restringiu-se a aplicação da governação municipal a um número limitado de cidades e vilas, enquanto a extensão deste modelo de governação local ao restante território segue o princípio do gradualismo. Ainda de acordo com os autores, tal não destoará do ocorrido noutras países

<sup>1</sup> À presumida bondade destes postulados das agendas internacionais juntou-se a racionalidade política afinente à preservação da hegemonia. Logo, não se estranhe que, em muitos casos, a desconcentração, duplicando as instâncias da descentralização tenha estendido a autoridade central sob a forma de órgãos ao menos formalmente autónomos e com competências específicas embora sem representatividade política própria, resultando no aumento de burocracia e de funcionários do poder central a nível local.

<sup>2</sup> Note-se que, conquanto se possa estabelecer uma genealogia das instituições municipais nos séculos iniciais da colonização e realçar até a similitude de problemas e dilemas resultantes das relações entre poder central e poder local, terá de se ter em conta que os contextos políticos e, por conseguinte, a latitude de decisão política das instâncias de governação local foi de tal modo variável que relativiza a ideia de um modelo colonial.

africanos, onde várias experiências, que à partida deveriam ter incrementado a representatividade política e a democraticidade da governação local, acabaram como mais uma extensão do Estado centralizado.

Sem embargo da imputação da cópia do modelo colonial, vale a pena enfatizar duas diferenças relativamente a intentos políticos da era colonial, uma, a da democraticidade, outra, a do gradualismo, na medida em que, independentemente do carácter discutível da elegibilidade de cada localidade para a constituição do seu poder autónomo, tem aumentado o número de localidades com governação autónoma. A esta dimensão territorial acresce o gradualismo funcional, isto é, a progressiva transferência de competências e responsabilidades da administração central para a administração local.

Segundo Rocha e Zavale, porventura, mais relevante será o confronto da administração local descentralizada e da administração desconcentrada com a administração comunitária, mormente a protagonizada pelas autoridades tradicionais reabilitadas aquando da inflexão para a implementação da democracia representativa. Teríamos, então, de considerar um Estado heterogéneo, eventualmente potenciador dum processo de fragmentação, sobretudo em municípios controlados por partidos opositos ao poder central, sobretudo se enraizados em culturas locais dotadas de autonomia<sup>3</sup>.

Todavia, por um lado, talvez se pudesse pensar em pluralidade em vez de fragmentação e, uma vez demonstrado que os Estados monolíticos não providenciaram a propalada coesão, talvez se devesse acolher a possibilidade de a pluralidade não ser forçosamente avessa à construção da coesão política e da identidade nacional, a qual, de resto, depende mais da socialização num meio embebido de narrativas banais mas corriqueiras e da experiência institucional comum do que de ideologias voluntaristas e da volição dos políticos. Por outro, não se tem assistido à proliferação de vitórias dos partidos de oposição em eleições locais nos países onde elas se têm realizado, mormente em Moçambique (cf., entre outros, Fernandes, 2009, p. 20).

No artigo “Os municípios dos ‘outros’. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche”, Domingos Manuel do Rosário foca a disputa pelo poder no município de Angoche, elencando a contenda política pela autarquia, a importância dos laços com as estruturas religiosas, as interferências do Estado central na gestão do município, a inépcia da Renamo e um lastro de

<sup>3</sup> Apesar de este ser um raciocínio comum entre os políticos, as fragmentações e os conflitos após as independências operaram-se em Estados baseados na centralização do poder, onde a eliminação da política do espaço público e, por maioria de razão, a exclusão de qualquer partilha de poder conduziram ao conflito como única forma de reivindicar e disputar o poder.

circunstâncias à primeira vista anómalas – como, por exemplo, os contornos da propriedade de poços de água – como vectores a considerar na descrição e na definição da hegemonia política neste concelho, um dos poucos que, desde a realização de eleições a partir de 1998, esteve por um mandato entregue à administração da Renamo.

Para o autor, a cooptação das elites locais e do comum da população, islamicizada, já era uma prática no tempo colonial. Ora, a ter sido assim, a ideologia e a racionalidade do Estado, protagonizadas por um poder assumidamente antagónico ao obscurantismo do tempo colonial, não deixa(ra)m de se acomodar às idiossincrasias locais pautadas ou, pelo menos, expressas pela religião. Logo, após a adopção da democracia representativa e com a eleição dos governantes das autarquias, a disputa política passou pela tentativa de obter a boa vontade de líderes religiosos.

Da parte da Frelimo, a disputa do eleitorado em Angoche deixou para trás a ideologia e passou pela reverência relativamente à religião e aos líderes religiosos locais. Porém, esta atitude não bastou para derrotar a Renamo que, certamente entre outros factores a favor, gozava da empatia dos líderes locais. Ora, ganhas as eleições em 2003, a Renamo acabou por reproduzir as práticas clientelares, não se distinguindo do que marcara a governação da Frelimo, ao mesmo tempo que era afectada por cisões internas que prejudicaram a imagem da Renamo enquanto alternativa. A acrescer a imbróglis jurídicos relativamente à gestão de recursos locais, um apertado exercício de tutela pelo governo central ajudou a empurrar a governação local. Nas eleições seguintes, a par de várias desilusões semeadas pela Renamo, a indicação de personalidades locais como candidatos permitiu à Frelimo reconquistar o município de Angoche, à semelhança, aliás, do sucedido noutras municípios.

Após as independências, os líderes nacionalistas tenderam à hostilidade para com as autoridades tradicionais, por as suporem adversas aos desígnios da almejada “revolução social”, a qual validava a ideologia nacionalista, dispensando esta de se reportar a uma especificidade cultural a que teria de prestar homenagem. Naquela conjuntura, o nacionalismo só parecia pleno de sentido se acompanhado do propósito de uma “revolução social” conducente à igualdade futura. Mas, arredando o crédito político e moral automaticamente conferido à ideologia nacionalista, caberia perguntar se, para além de um ideário mobilizador da luta anticolonial, a ideologia nacionalista não acabou sobretudo como um apoio da progressiva imposição dos ditames dos Estados às populações que viviam nos países africanos (sendo hoje substituída nesse velado desígnio homogeneizador pela globalização).

Tendo sido deixadas de olhar com acrimónia pelos dirigentes<sup>4</sup>, tendo, ao invés, chegado a ser encaradas como vocacionadas para desempenhos administrativos<sup>5</sup>, nem por isso deixa de reinar alguma indefinição em torno das autoridades tradicionais, desde logo por as suas práticas e instituições não serem reduutíveis à racionalidade estatal. Ademais cabe perguntar se, apesar de terem sobrevivido às ineptas acções dos Estados, as autoridades tradicionais não estarão em causa por força da acção corrosiva das mudanças sociais? Desde há mais de um século que os juízos variam (quando não se sucedem) entre o prognóstico infalível da falência a curto prazo e o resgate da valia política e social das autoridades tradicionais, não raro por quem as proscrevera. Independentemente das convicções acerca do lugar e papel das autoridades tradicionais, elas pareceram tornar-se numa realidade a ter em conta para a reconstrução social em África e para o desenho de arquiteturas políticas africanas<sup>6</sup>.

No tocante às relações dos Estados com as autoridades tradicionais – ao longo do tempo, as entidades a que as populações reconheceriam capacidade para preservar, por exemplo, equilíbrios naturais e os próprios laços sociais – não vale a pena o Estado ou os seus juristas discutirem lógicas de compatibilidade, avocar-lhes direitos se não conseguirem colmatar com o seu desempenho o que hoje se reconhece ser a esfera de acção reguladora das autoridades tradicionais.

Abundam as questões, a saber, independentemente da valia das funções sociais da regulação providenciada pelos desempenhos tradicionais, pode a integração política, crucial para a coesão nacional, conviver com a proliferação de autoridades tradicionais? E podem estas conviver ou assimilar os neochefes surgidos após as independências? E podem as autoridades tradicionais substituir as autarquias? Presumindo as prováveis motivações dos poderes hegemónicos, cabe perguntar se foi a historicidade e a autenticidade africana ou, em alternativa, o desígnio da preservação do poder a ditar a (inconfessada) preferência pelas autoridades tradicionais em detrimento das autarquias.

O texto de Lúcia Bayan, “Régulo e Comité: Acertos e divergências na Secção de Suzana”, proporciona uma visão da evolução das formas de poder local no

<sup>4</sup> Diferentemente de há anos, hoje subscreve-se que “a existência de um quadro legal que seja capaz de respeitar e fazer integrar as instituições políticas comunitárias e/ou tradicionais” se afigura um factor determinante da viabilidade dos processos de descentralização em África. Cf. Fernandes, 2009, p. 22.

<sup>5</sup> Esta seria uma concretização de uma vontade mais ampla, a da conciliação racionalidade estatal com entidades presumidamente africanas. Porém, a tentativa de conciliação entre o moderno e o tradicional na administração estatal não se afigura fácil, como o indicia a “ausência de um núcleo constitucional de competências mínimas” reconhecidas às autoridades tradicionais em vários países da África austral. Cf. Feijó, 2012, p. 183.

<sup>6</sup> Em todo o caso, alguns não deixarão de descortinar nesta concessão de espaço – politicamente confinado – um expediente de uma velada sobranceria decorrente da racionalidade do Estado, que se encarrega da proteção das formas tradicionais da vida social (em troca do que não deixará de querer recolher dividendos) como se tal consubstanciasse um irrevável apoio a matrizes culturais africanas.

*chão* dos Felupes, em S. Domingos, Cacheu, na Guiné-Bissau, tendo em vista compreender as adaptações das estruturas do poder local às sucessivas reorganizações administrativas prescritas pelo poder central desde o tempo colonial à actualidade. Numa síntese simplista, do recurso do Estado colonial à mediação das autoridades tradicionais, passou-se, após a independência, à criação de autoridades modernas, que, de acordo com a imperativa racionalidade estatal, estavam fadadas para se sobrepor aos laços e aos procedimentos tradicionais. Mas, como ocorreu no tempo colonial, a sociedade felupe manifestou-se esquiva à intrusão estatal.

Na era colonial, a sociedade felupe conseguiu incorporar o régulo entre as suas “autoridades”. Através da aparente anuência à interlocução com a autoridade colonial levada a cabo pelo régulo nomeado pelo poder colonial, a sociedade felupe conseguiu preservar a sua estrutura organizacional e política do escrutínio deste poder. Após a independência, a autoridade desenhada pelo novel Estado começou por ser considerada estranha à sociedade felupe, à semelhança, aliás, de muitíssimos outros casos de relação entre Estados e povos. Mas acabou por ser assimilada e integrada nos procedimentos tradicionais, acabando a ser escolhida pelos mais velhos, suscitando, por isso, o descontentamento dos jovens que se achavam mais bem preparados para a interlocução com o Estado. Ora, nas povoações onde os jovens acederam ao estatuto de autoridade moderna, sucedeu, também a eles, acabarem cooptados para tarefas e estatutos tradicionais, assim se refazendo, ao menos parcialmente, o estatuto e a legitimidade das autoridades tradicionais felupes.

A exemplo do sucedido no tempo colonial, a intromissão do Estado pode revelar-se contraproducente, desde logo por as suas prioridades não atenderem aos modos de composição e de escolha das autoridades tradicionais pelos Felupe. E também por, tal como no tempo colonial na Guiné e tal como hoje sucede noutras contextos africanos, se pretender capitalizar a ascendência tradicional sobre os povos para o desempenho de tarefas administrativas onerosas, entre elas, a da cobrança de impostos.

É possível que a assimilação das autoridades estatais ou modernas pelas sociedades possa ter ocorrido noutras casos. Mais, pode ser que tal dinâmica ainda se faça presente. A ser assim, apesar do anúncio de eleições autárquicas em 2016, talvez se pudesse arriscar vaticinar estarem as autoridades da Guiné-Bissau porventura mais inclinadas a resgatar o tradicionalismo do que a recriar as instituições municipais, de resto, de rala profundidade histórica. Seja como for, não é a rala profundidade histórica nem, talvez, o enraizamento cultural que determina a propensão dos governantes, é antes a suposta vantagem da ausência de compe-

tição política dada a presumida disjunção das esferas de ascendência do Estado e das autoridades tradicionais.

Como alhures, a tentação estatal parece ser a de não discutir a razoabilidade e o fundamento da obediência devida à autoridade tradicional em troca dos ganhos para o Estado ou para quem o detém. Em todo o caso, não se pode esperar que o investimento político nas autoridades tradicionais – que vai desde a criação e promoção até à remuneração – redunde necessariamente num desempenho de tais autoridades a contento do poder central, em maior ou menor grau, distante do tecido social. Nem é de esperar que as populações, independentemente do apego a cosmogonias tradicionais, abdiquem da implementação de estruturas modernas e descentralizadas – não mais estranhas do que, afinal, o próprio Estado, no caso da Guiné-Bissau, certamente não por acaso apelado de “branco” –, politicamente competitivas, dotadas de legitimidade política derivada dos interesses próprios dos grupos locais, com capacidade de demandar o Estado nos termos legalmente previstos<sup>7</sup>.

Acerca de África pôde dizer-se que o continente era um complexo social reticular, um caleidoscópio de sociedades em rede, por vezes à margem dos Estados<sup>8</sup>. Porém, tal faceta poderá ter começado a ser alterada. Numa síntese grosseira, aventar-se-á que desde os anos 60, em competição ou para levar de vencida outros suportes de organização dos povos, os Estados africanos não cessaram de pôr em confronto as modernas formas “racionais-legais” das suas instituições com a realidade de suas práticas autoritárias e patrimoniais marcadas por hábitos pré-coloniais e de tentar equilibrar forças centrífugas e centrípetas<sup>9</sup> nas sociedades que governam (ou tentam governar). Nas várias circunstâncias políticas, as opções por diferentes caminhos podem ter sido determinadas pela preservação do poder e do seu instrumento, o Estado. E certamente tal não deixou de prevalecer quando se enveredou pela democracia representativa<sup>10</sup>, mesmo se a liberdade e os direitos das pessoas passaram a ocupar maior espaço no discurso político. Ora, hoje, e tal como em relação à democracia, decresce o entusiasmo no tocante

<sup>7</sup> A questão não se coloca apenas no plano da relação das autarquias com o poder central, mas também no da relação com os cidadãos: as autarquias valorizam as vontades do grosso das populações ou privilegiam os interesses das elites locais em detrimento daquelas? Traduzem politicamente a auscultação dos desejos e necessidades das populações expressos de outra forma que não apenas em votações periódicas? Diga-se, a proximidade não constitui, longe disso, garante bastante da transparência da governação autárquica.

<sup>8</sup> Consulte-se Hugon (2009, p. 61), para quem as redes pessoais e de solidariedade (não raro, transnacionais) suplantam a institucionalização do Estado.

<sup>9</sup> Veja-se, por exemplo, Bellucci (2010, pp. 28-29).

<sup>10</sup> Como é que práticas de poder assentes em lógicas neo-patrimoniais, na informalidade de processos e na personalização do poder se obrigaram a uma inflexão política (não resumível à adopção formal da democracia e à diminuição da carga autoritária, o que já não foi de somenos) e a encetar um caminho de institucionalização das práticas políticas e de partilha de poder e de recursos?

te à descentralização enquanto fundamento da organização do Estado. Assim, cabe perguntar se a política de descentralização e de criação de autarquias foi decisão local ou indução externa<sup>11</sup>. No tocante à descentralização, o risco mais notório é o de que os órgãos locais se tornem um contrapoder face ao Estado, desafiando-o, até, em questões nacionais (cf., por exemplo, Guambe, 1998, p. 33). Porém, tal não parece uma hipótese plausível, por exemplo, em Moçambique, onde os desafios à autoridade governamental são de outra natureza – entre os quais, conflitos sociais devidos às dificuldades económicas e/ou a revivescência da guerra civil ainda que sob a forma de violência de baixa intensidade –, pois que as autarquias não parecem capazes de assertividade política relativamente a questões nacionais.

Em jeito de nota final, os anos 80 e 90, os dos planos de ajustamento estrutural, traduzidos na abdicação dos Estados de funções sociais, abriram a porta ao reconhecimento da participação política dos habitantes, a qual se inscreveu na concretização do objectivo da boa governação, uma das condicionalidades das políticas neoliberais, surgidas, no ver de alguns, em resultado dos fracassos dos ditos ajustamentos estruturais. A ideia de uma influência benfazeja da eficácia económica na boa governação local revelou-se mirífica, desde logo por a eficácia económica não ser uma invariante e, na prática, não poder deixar de atender aos condicionalismos locais, sem o que nunca poderá influenciar no sentido de uma boa governação. Além disto, não deixando o poder local, *lato sensu*, de ser disputado até pelos governantes que dele parecem prescindir, nos vários desenhos das suas arquitectura e autonomia dos poderes dos e nos Estados impendem ponderações que atendem mais a dividendos políticos do que aos ganhos económicos ou sociais para as sociedades. Desta perspectiva, tanto se reabilitam as autoridades tradicionais, politicamente não competitivas, como se duplicam as estruturas de governação local, com o que se limita o raio de ação dos poderes locais politicamente representativos das populações.

Já há anos se afirma que o Estado pós-colonial está em falência e que cederá lugar uma arquitectura política embebida de valores africanos (cf. Young, 2004). Todavia, podemos estar a laborar num equívoco e a decretar prematuramente, tanto quanto em tempos se fez relativamente às autoridades tradicionais, a queda dos Estados. Em primeiro lugar, não se antevê outra estrutura de mediação das sociedades africanas com o mundo. Em segundo, tal deveria também implicar uma alteração das fronteiras políticas que ninguém pretende sequer prognosticar.

<sup>11</sup> Na verdade, a resposta não será certamente peremptória e inequívoca. Afinal, os governos podem cumprir formalmente esse quesito, porém, esvaziando de poder as estruturas de poder local. Logo, pergunta-se, têm os órgãos locais responsabilidades e meios para as suas políticas, para os seus fins? Existe clara definição de competências e de responsabilidades e, em consequência, de alocação de recursos?

car conquanto tal assome como corolário da sentença acerca da inadequação dos Estados herdados do colonialismo. Terceiro, não se vislumbra quais poderiam ser as estruturas politicamente africanas, tendo de se ter em mente a escassa transitividade de normas e valores que, aplicadas localmente pelos povos e que porventura possam ter escapado à intromissão dos Estados colonial e pós-colonial, sejam aproveitáveis para o governo de sociedades complexas. Entremes, os Estados vão estendendo a sua acção de enquadramento dos povos, recorrendo, quando julgado útil, à cooptação das autoridades tradicionais. Seja como for, estas estarão porventura mais ameaçadas pela aceleração e imprevisibilidade das mudanças sociais do que pela acção voluntarista e, nalguma medida, intrusiva dos Estados.

### Referências

- Albuquerque, L. A., & Santos, M. E. M. (Dir.) (1995-2002). *História geral de Cabo Verde* (3 vols.). Lisboa & Praia: Instituto de Investigação Científica Tropical & Instituto Nacional de Investigação Cultural.
- Bellucci, B. (2010). O Estado na África. *Tempo do Mundo*, 2 (3), 9-43.
- Bicalho, M. F. B. (2001). As câmaras ultramarinas e o governo do Império. In Fragoso, J., Bicalho, M. F. B., & Gouvêa, M. F., *O Antigo Regime nos trópicos: A dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)* (pp. 189-221). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Boone, C. (2003). *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Boxer, C. R. (1965). *Portuguese society in the tropics. The municipal councils of Goa, Macao, Bahia, and Luanda*. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Boxer, C. R. (1981). *O império colonial português (1415-1825)*. Lisboa: Edições 70
- Cahen, M. (Dir.) (1989). *Bourgs et villes en Afrique Lusophone*. Paris: L'Harmattan.
- Candido, M. P. (2013). *An African slaving port and the Atlantic world. Benguela and its hinterland*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Coquery-Vidrovitch, C. (1993). *Histoire des villes d'Afrique noire. Des origines à la colonisation*. Paris: Albin Michel.
- Feijó, C. (2012). *A coexistência normativa entre o Estado e as autoridades tradicionais na ordem jurídica plural angolana*. Coimbra: Almedina.
- Fernandes, T. M. (2009). *O poder local em Moçambique. Descentralização, pluralismo jurídico e legitimação*. Porto: Afrontamento.
- Ferreira, R. (2012). *Cross-cultural exchange in the Atlantic world Angola and Brazil during the era of the slave trade*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Ferronha, A. L. (1998). Luanda: do primeiro município português nos trópicos à revolta da municipalidade. In Vieira, A., *O município no mundo português*. Funchal: Centro de Estudos de História do Atlântico (CEHA).
- Florêncio, F. (Coord.) (2010). *Vozes do universo rural: Reescrevendo o Estado em África*. Lisboa: Gerpress.

- Guambe, J. M. (1998). A reforma dos órgãos locais. Vantagens e riscos da descentralização. In AAVV, *Autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico* (pp. 29-36). Lisboa & Maputo: s.e.
- Guedes, R. (2012). A câmara de Luanda: Um ensaio preliminar sobre a comunicação política de camaristas luandenses (séculos XVII-XVIII). In Fragoso, J., & Sampaio, A. C. J. (Org.), *Monarquia pluricontinental e a governança da terra no ultramar atlântico luso* (pp. 287-310). Rio de Janeiro: Mauad X.
- Heintze, B. (2007). *Angola nos séculos XVI e XVII: Estudos sobre fontes, métodos e história*. Luanda: Kilombelombe.
- Hugon, P. (2009). *Geopolítica de África*. Rio de Janeiro: FGV.
- Lourenço, V. A. (2010). *Moçambique: Memórias sociais de ontem, dilemas políticos de hoje*. Lisboa: Gerpress.
- Manning, P. (1998). *Francophone Sub-Saharan Africa 1880-1995* (2<sup>a</sup> ed.). Cambridge University Press.
- Matos, A. T. de. (Coord.) (2005). *A colonização atlântica*. In Serrão, J., & Marques, A. H. O. (Dir.), *Nova história da expansão portuguesa* (v. 3, t. 2). Lisboa: Estampa.
- Meneses, M. P. G., Fumo, J., Mbilana, G., & Gomes, C. (2003). As autoridades tradicionais no contexto do pluralismo jurídico. In Santos, B. S., & Trindade, J. C. (Org.), *Conflito e transformação social: Uma paisagem das justiças em Moçambique* (v. 2, pp. 341-420). Porto: Afrontamento.
- Meneses, M. P. G. (2009). Poderes, direitos e cidadania: O 'retorno' das autoridades tradicionais em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87, pp. 9-42.
- Miller, J. (1988). *Way of death: Merchant capitalism and the Angolan slave trade, 1730-183*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Neves, M. T. A. P. C. (2009). *O município nas ilhas de Cabo Verde. Séculos XV a XVIII*. Tese de doutoramento em História dos Descobrimentos e da Expansão Portuguesa, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Oliveira, P. A. (2014). O ciclo africano. In Costa, J. P. O., Rodrigues, J. D., & Oliveira, P. A., *História da expansão e do império português* (pp. 341-545). Lisboa: Esfera dos Livros.
- Pinheiro, L. C. (2005). O nascimento e consolidação da administração pública. In Matos, A. T. de (Coord.), *Nova história da expansão portuguesa. A colonização atlântica* (v. 3, t. 2, pp. 269-283). Lisboa: Estampa.
- Pires, M. T. A. (2013). *O domínio do poder e o poder dos homens. Os governos interinos camarários das ilhas de Cabo Verde. Séculos XVII e XVIII*. Lisboa: Chiado Editora.
- Rodrigues, E. (1998). Municípios e poder senhorial nos Rios de Sena na segunda metade do século XVIII. In Vieira, A. (Org.), *O município no mundo português* (pp. 587-608). Funchal: Centro de Estudos de História do Atlântico (CEHA).
- Teixeira, A. (2005). A administração das ilhas. In Matos, A. T. de (Coord.), *Nova história da expansão portuguesa. A colonização atlântica* (v. 3, t. 2, pp. 29-82). Lisboa: Estampa.
- Teixeira, C. (1990). A fundação de Inhambane e a sua estrutura administrativa e governamental nos meados do século XVIII. *Arquivo. Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 8, pp. 5-54.
- Santos, C. M. (2005). Entre deux droits: Les lumières en Angola (1750-v.1800). *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 60 (4), 817-848.

Silva, C. N. (2009). *Constitucionalismo e império. A cidadania no ultramar português*. Coimbra: Almedina.

Young, C. (2004). The end of the post-colonial state in Africa? Reflections on changing Africa political dynamics. *African Affairs*, 103 (410), 23-49. doi: 10.1093/afraf/adh003