



Cadernos de Estudos Africanos

ISSN: 1645-3794

cadernos.cei@iscte.pt

Centro de Estudos Africanos

Portugal

Oliveira Rocha, José António; Bernardo Zavale, Gonçalves Jonas  
O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique  
Cadernos de Estudos Africanos, núm. 30, julio-diciembre, 2015, pp. 105-133  
Centro de Estudos Africanos  
Lisboa, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293043148005>

- 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

---

José António Oliveira Rocha e Gonçalves Jonas Bernardo Zavale

## O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique

---

### 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

José António Oliveira Rocha e Gonçalves Jonas Bernardo Zavale, « O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique », *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 30 | 2015, posto online no dia 14 Dezembro 2015, consultado o 14 Dezembro 2015. URL : <http://cea.revues.org/1879> ; DOI : 10.4000/cea.1879

Editor: Centro de Estudos Internacionais

<http://cea.revues.org>

<http://www.revues.org>

Documento acessível online em: <http://cea.revues.org/1879>

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

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

## **O DESENVOLVIMENTO DO PODER LOCAL EM ÁFRICA: O CASO DOS MUNICÍPIOS EM MOÇAMBIQUE**

**José António Oliveira Rocha**

Escola de Economia e Gestão  
Universidade do Minho  
Campus de Gualtar, 4710-057 Braga, Portugal  
jaoliveirarocha@gmail.com

**Gonçalves Jonas Bernardo Zavale**

Escola de Economia e Gestão  
Universidade do Minho  
Campus de Gualtar, 4710-057 Braga, Portugal  
dambuzaz@yahoo.com.br

## **O desenvolvimento do poder local em África: O caso dos municípios em Moçambique**

*Moçambique, país africano colonizado por Portugal, teve uma administração local dupla, isto é, os africanos eram administrados pelas AT (Autoridades Tradicionais ou Régulos) e os europeus e os africanos com estatuto de assimilado estavam organizados em concelhos. Após a independência (1975), o país escolheu a via socialista de economia de plano e centralizada. Foi abolido o dualismo administrativo do sistema colonial. A Constituição de 1990 faz renascer a distinção entre áreas rurais e urbanas, estas com poder municipal. O resultado não é muito diferente do tempo colonial, tanto mais que as leis portuguesas foram reimportadas. Podemos considerar, pois, a existência de estruturas administrativas prismáticas, de que fala Riggs (1964).*

Palavras-chave: autonomia, democracia local, municípios, autoridades tradicionais

## **The local government development in Africa: The case of municipalities in Mozambique**

*Mozambique, an African country colonized by Portugal, had a local dual administration, that is, Africans were managed by Traditional Authorities (or Régulos) while Europeans and Africans considered assimilated were grouped into municipalities. After independence the country was heavily centralized and abolished administrative dualism. In the nineties it reborn the distinction between rural and urban areas (desconcentrated) with local power. The result is not very different from the colonial period; in fact Portuguese laws were reimported. So we can talk of a prismatic administrative theory (Riggs, 1964).*

Keywords: autonomy, local democracy, municipalities, traditional authorities

*Recebido a 16 de maio de 2015; Aceite a 29 de novembro de 2015*

Durante bastante tempo, entendeu-se que a modernização da administração dos países em desenvolvimento se fazia pela adoção dos modelos e valores ocidentais. Uma vez adotados, estes funcionariam tal como nos países de origem. Riggs (1964) veio demonstrar que a modernização não equivale a um processo automático de transferência de modelos de organização administrativa e outros. As estruturas ocidentais em contato com as sociedades tradicionais são refratadas, como a luz ao atravessar um prisma. A situação prismática não é nem tradicional, nem moderna, antes contém novos elementos que resultam da justaposição das antigas e novas estruturas sociais. A maior parte das sociedades mantém muitas das antigas tradições e normas culturais, enquanto importa e aceita práticas e padrões das sociedades modernas. O resultado é uma sociedade prismática, em que os valores e procedimentos ocidentais constituem uma fachada, mas, na prática, não funcionam.

Será que a administração local em Moçambique é constituída por estruturas prismáticas? Ou deve procurar-se a explicação do seu funcionamento noutros mecanismos ou teorias? A literatura não é muito otimista sobre a situação atual da administração local nos países africanos. Segundo Jreisat (2010), embora os Estados africanos tenham sido governados segundo a lógica dual, com separação das áreas urbanas (europeias) e as áreas rurais, denominadas territoriais, os líderes africanos tenderam a reproduzir os tiques dos colonizadores, ocupando as suas posições no aparelho administrativo. Daí que, a partir dos anos oitenta, se tenha assistido a uma pressão das entidades doadoras no sentido de os países africanos adotarem modelos de gestão identificados com a Nova Gestão Pública.

Reportando-se à administração local no Senegal, Touré (2012) insiste em que o movimento de autonomia local e de descentralização impulsionado pelas entidades doadoras não passa de retórica, já que tem levado ao enfraquecimento das autoridades locais e ao aumento da intervenção estatal. O mesmo tem sido apontado para outros países africanos, designadamente o Uganda e o Gana (Awortwi, 2011). Vamos procurar desenvolver este tema da autonomia e da democracia local em Moçambique, usando vários contributos e a análise comparada.

## **Administração local no período colonial**

Os portugueses chegaram a Moçambique nos finais do século xv, a caminho da Índia. Ao longo da costa fundaram as feitorias de comércio em Sofala (1505) e na Ilha de Moçambique (1507), que constituíram as primeiras formas de controlar o comércio entre o interior africano e diversos portos do Oceano Índico. A co-

lonização ocorreu, primeiro, como consequência da procura de metais preciosos (ouro, prata e bronze), a que se juntou a demanda do marfim e, já no século XVIII, o comércio de escravos (Newitt, 1997; UEM, 1988).

Durante os primeiros séculos de colonização, o território de Moçambique integrou o Estado da Índia, com sede em Goa. No contexto das reformas iluministas do império português, o Marquês de Pombal separou a administração de Moçambique do governo da Índia, concedeu-lhe autonomia administrativa (1752) e financeira (1755) e ordenou, em 1761, a instalação de câmaras municipais nas principais povoações da colónia, elevadas a vilas na mesma altura. Desse modo, em 1763, foram criados municípios na Ilha de Moçambique e em Quelimane; no ano seguinte, no Ibo, Sena, Tete e Zumbo; e em data desconhecida, entre o final de 1763 e maio de 1764, em Sofala e Inhambane (Rodrigues, 1998; Teixeira, 1990).

A criação de concelhos em Moçambique, assim como a urbanização, foi um processo lento, que esteve associado a uma ocupação colonial gradual e que só se tornou efetiva no século XX. A Ilha de Moçambique, cidade em 1818, manteve-se como capital até 1898, quando esta foi transferida para Lourenço Marques, atual Maputo, cujo crescimento esteve ligado à importância do Transval. A Beira, fundada no final do século XIX, só ganhou estatuto administrativo de cidade em 1907, depois de iniciada, em 1899, a construção do caminho-de-ferro que ligava o seu porto à Rodésia (atual Zimbábue). Porto Amélia, hoje Pemba, só em 1934 foi elevada a categoria de vila e em 1958 de cidade.

Em finais do século XIX, depois da Conferência de Berlim (1884-1885), a administração colonial organizou campanhas de ocupação efetiva do território e reorganizou a administração da colónia. O sul e o distrito de Moçambique foram administrados de forma direta pelo governo colonial. No centro e no norte, o território foi arrendado a grandes companhias capitalistas, algumas das quais, a Companhia de Moçambique e a Companhia do Niassa, tinham poderes majestáticos. Estas companhias majestáticas não exploraram apenas economicamente o território, como asseguraram o exercício da autoridade administrativa nas áreas concessionadas (Newitt, 1997, pp. 321-343).

As companhias sucederam aos chamados prazos, criados nos finais do século XVI e que perduraram até ao século XX. Tratava-se de estruturas feudais importadas da Europa e que constituíam o modo de exploração na bacia do Zambeze. Segundo Papagno (1980), os prazos foram um modelo de administração que acabou por ser integrado nas grandes companhias, nomeadamente a Companhia de Moçambique e a Companhia da Zambézia. Este processo acelerou-se depois do *Ultimatum* (1890), como consequência de investimentos ingleses. Neste formato de concessão, as companhias tinham poderes sobre os habitantes africanos das

áreas concessionadas. Como afirmou Xavier (1888, p. 82), “o negro habituado a viver escravo, não acha qualquer diferença em pagar o tributo ao arrendatário em vez de ao seu antigo enfitente, mas sem procurar saber qual dos dois tem direito de exigir o tributo ou o seu trabalho manual”.

Na sequência da ocupação efetiva imposta pela conferência de Berlim, o Estado português optou por uma administração indireta, que assentava na diferenciação entre europeus e nativos. Os primeiros estavam sujeitos ao direito e às instituições europeias, nomeadamente as municipais; os segundos, aos direitos costumeiros e às autoridades tradicionais, legitimadas por poder colonial. Alguns moçambicanos, uma pequena minoria, tinham emprego na economia capitalista e sabiam ler e escrever português, pelo que tinham o estatuto de “assimilados”, mas tinham uma posição inferior à dos europeus (Newitt, 1997, pp. 384-385).

O Código do Trabalho dos Indígenas da África Portuguesa, de 1928, e o Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas, de 1929, na sequência da lei de trabalho de 1899 e de outros diplomas, articulavam a relação entre colonos e colonizados. Estes últimos eram forçados pela administração colonial a diversos tipos de trabalho. O recrutamento de trabalhadores era feito pelos sipaios, isto é, soldados locais, que atuavam sobretudo nas zonas rurais, mandatados pelos colonizadores. As autoridades tradicionais serviam de intermediários entre o poder colonial e as populações indígenas (Newitt, 1997, pp. 407-410). Entretanto, no começo dos anos de 1960, a política colonial do Estado português mudou, tendo sido abolido o regime do indigenato (decreto-lei nº 43893, de 6 de setembro de 1961). Todos, num instante, passaram a cidadãos portugueses. Na prática, porém, o dualismo manteve-se, continuando os africanos a serem considerados cidadãos de segunda, ou cidadãos sem cidadania (Araújo, 2008).

No auge da colonização, durante o Estado Novo, acentuou-se a criação de estruturas administrativas fortemente centralizadoras em que as estruturas municipais eram uma extensão do poder central, tal como, de resto, acontecia na metrópole colonial. Na sequência da reforma administrativa ultramarina de 1933, a colónia era dirigida por um governador-geral, compondo-se de três províncias, por sua vez divididas em distritos com um administrador. A nível local, a malha administrativa, na sequência da estabelecida já em 1914, distinguia-se em concelhos municipais, nos principais centros urbanos, e em circunscrições, nas zonas rurais, em ambos os casos, administrados por autoridades nomeadas. Os concelhos municipais eram dirigidos por autoridades civis, sendo os mais importantes presididos por um presidente de câmara, e dividiam-se em freguesias. As circunscrições eram governadas por administradores e decompunham-se em postos administrativos, que podiam existir igualmente nas áreas rurais dos concelhos,

a cargo de chefes de posto. Os postos administrativos, por sua vez, agrupavam as regedorias, chefiadas por régulos<sup>1</sup>, sob fiscalização dos administradores. A figura do régulo foi sendo promovida pelas autoridades coloniais, e entre as suas funções estava o recrutamento de trabalhadores. Mesmo depois da abolição do Estatuto dos Indígenas, em 1961, tal manteve-se ou reforçou-se mesmo, tendo os régulos passado a ser formalmente considerados parte da administração local. No início da década de 1960, existiam em Moçambique 61 concelhos – centros urbanos com 500 ou mais eleitores – e 31 circunscrições. Pela nova Lei Orgânica do Ultramar, de 1972, Moçambique passou a ser designado “Estado”, mas a estrutura administrativa manteve-se semelhante à existente (Meneses, 2009; Newitt, 1997, p. 410).

## **Administração local pós-independência (de 1975 ao final dos anos 90)**

Declarada a independência, em 1975, sob a denominação de República Popular de Moçambique, a administração do país foi marcada pela necessidade de reforçar a unidade nacional, a liderança do partido único e o planeamento central. A estrutura sociopolítica e administrativa obedecia ao centralismo democrático, que orientou os primeiros anos do país.

Uma das primeiras medidas do novo governo foi abolir a dualidade administrativa entre zonas predominantemente rurais (circunscrições administrativas) e urbanas (concelhos), na sequência da orientação política saída do Conselho de Ministros, de 9 de junho do 1975. Como argumenta Trindade (2003), a orientação política perfilhada aquando da independência era contrária às estruturas legadas pelo colonialismo, pelo que havia a necessidade de “revolucionar o aparelho do Estado”. Esta ideia constituiu uma das principais tarefas levadas a cabo pelo governo da Frelimo, para o qual a dualidade administrativa do modelo colonial deveria ser abandonada, enquanto se instituíam um novo conceito, as aldeias comunais, como estratégia política de desenvolvimento rural. A estratégia era apoiada pelas populações que a entendiam como um meio para assegurar a melhoria das suas condições de vida. Conforme o autor, aquele modelo de organização iria facilitar ao governo o fornecimento dos meios materiais, técnicos e científicos aos sectores considerados prioritários no processo de reconstrução nacional, ou seja, na “educação, saúde, agricultura e defesa” (*idem*). Esta abordagem defendia o

<sup>1</sup> A figura do régulo representava o elo articulador entre a administração colonial e a população na localidade ou posto administrativo. Neste sentido, a figura do régulo foi, fundamentalmente, um instrumento ao serviço da administração colonial. O mesmo já não acontecia com a figura de chefe tradicional, salvo nos casos em que este assumia, coincidentemente, também as funções de régulo (Mutaquinha, 1998, p. 9).



desenvolvimento das zonas rurais em todos os sectores de atividade do Estado, o “que implicava necessariamente, a extinção das regedorias, que eram consideradas estruturas de natureza feudal, colaboracionistas com o colonialismo e incompatíveis com o poder popular” (*idem*). Assim, após a independência, o território de Moçambique foi dividido em províncias, distritos e localidades, não se reconhecendo o papel das autoridades tradicionais, já que se entendia que essas autoridades haviam colaborado com a administração colonial. Importa considerar, também, que existia o desiderato político de construir um país homogêneo do Rovuma ao Maputo, pelo que os localismos tinham de ser eliminados.

A lei de 5/78, de 22 de abril, substituiu as estruturas coloniais orgânicas em quatro níveis: central, provincial, distrital e local. Note-se que as estruturas locais eram meros recetores e executores das decisões a nível central. A grande novidade foi a criação de assembleias do povo a nível local, distrital e provincial (lei de 7/78, de 22 de abril). Os Conselhos Executivos eram fortemente dependentes do poder central. Como refere Otayek (2007), “logo após a independência, a hora é de exaltação da nação, erguida em verdadeira religião civil, e da onipotência do partido-estado que pretende ser a sua encarnação e o instrumento da sua criação” (p. 6).

A Constituição de 1990 introduziu profundas mudanças políticas, como o pluralismo político e a existência de autonomias locais, e também económicas, nomeadamente pelo abandono do sistema de economia planificada e pela consagração da economia de mercado. O novo texto constitucional estabeleceu a separação dos órgãos do poder local, que passaram a ser dotados de personalidade jurídica própria face ao aparelho administrativo central.

Na sequência das mudanças constitucionais, em maio de 1992, o governo aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), que tinha por objetivo a reformulação do sistema de administração local do Estado e a sua transformação em órgãos locais com personalidade jurídica própria e dotados de autonomia administrativa e financeira. Em consequência, foi aprovada a lei 3/94, de 13 de setembro, que estabeleceu a “institucionalização dos distritos municipais e representando o primeiro instrumento normativo de descentralização” (Trindade, 2003).

O processo da descentralização política e administrativa não foi encarado de forma igual pelo partido único da Frelimo e pelos partidos políticos emergentes neste período, incluindo a Renamo. Estes últimos partidos entendiam que o projeto se tratava de uma ideia saída do partido único no poder e, entretanto, não viam com agrado o lançamento do Programa de Reformas dos Órgãos Locais.

A lei 3/94, cuja regulamentação se fazia já depois de eleições multipartidárias de 1994, acabou por se tornar um documento da discórdia em torno da sua cons-

titucionalidade, pelo que se optou por fazer uma revisão da Constituição (lei 9/96 de 22 de novembro). A emenda constitucional introduziu o título “Poder Local”, que previa a existência de autarquias locais, visando a participação dos cidadãos na solução dos problemas da sua comunidade, a promoção do desenvolvimento local e o aprofundamento da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano (Trindade, 2003, p. 120).

Assim, em 1997, foi publicada nova lei (2/97, de 18 de fevereiro), que serviu de quadro normativo às primeiras eleições municipais em 1998, feitas em 33 concelhos. Embora a lei fosse igualmente matéria de discórdia e de debate político-partidário, à semelhança da lei 3/94, foi, finalmente, aprovada pela Frelimo e pela União Democrática (UD). A Renamo e quase todos os restantes partidos de oposição recusaram-se a participar nas primeiras eleições autárquicas de 1998, por discordarem da forma como o processo de descentralização estava a ser conduzido pelo governo. Essa rejeição deu origem a uma elevada taxa de abstenção de 85,42%. Na maioria dos municípios em disputa, o partido no poder concorreu sozinho às eleições. Ainda assim, nas duas maiores cidades do país, Maputo e Beira, as associações de cidadãos – Juntos pela Cidade e Grupo de Reflexão e Mudança – obtiveram resultados relevantes, atingindo, respetivamente, 25,58% e 39,85% dos votos e elegendo, no primeiro caso, 15 e, no segundo, 17 membros para as Assembleias Municipais (Trindade, 2003, pp. 118-125).

A nova legislação introduziu a uma mudança significativa na filosofia subjacente à mencionada lei 3/94, conforme o Quadro 1. Para muitos autores, houve uma clara regressão sob o ponto de vista do aprofundamento do processo democrático. As maiores críticas dirigem-se, por um lado, ao facto de a lei 2/97 se aplicar a um número restrito de cidades e vilas, e, por outro lado, não contemplar as comunidades e não promover o envolvimento das autoridades tradicionais (Trindade, 2003, p. 120). O Quadro 1 mostra claramente as diferenças entre as duas concepções de poder local, já que na primeira lei, a 3/94, é manifesta a importância concedida às Autoridades Tradicionais, consideradas um poder de facto. Existiriam, assim, poderes legitimados pelo voto popular e poderes tradicionais, que não são eleitos.

Esta dualidade levantava um problema constitucional que a lei 2/97, de 18 de fevereiro, tentou resolver, introduzindo o conceito de legitimação das Autoridades Tradicionais (AT), por parte do poder central. Todavia, este procedimento não retira às AT o seu papel de mediadores entre o poder central, herdeiro do poder colonial, e a população. Na verdade, esta absorve a lei, conforme ela é lida pelos líderes locais.

*Quadro 1: Principais diferenças entre a lei 3/94 e a lei 2/97 sobre o poder local*

<b>Lei nº 3/94</b>	<b>Lei nº 2/97</b>
<b>Divisão administrativa em 128 distritos municipais rurais (= distritos) e 23 distritos municipais urbanos.</b>	Criação de autarquias, subdivididas em municípios (urbanos), e povoações (rurais). Cidades, vilas, aldeias, povoações (544) são à partida elegíveis para o estatuto de autarquia. Ficam de fora do poder local os 128 distritos geridos pelos órgãos administrativos locais e, por conseguinte, sob administração central.
<b>Eleição direta e secreta dos três órgãos municipais: Presidente (Administrador nas zonas rurais), Assembleia e Conselhos Municipais.</b>	Eleição direta e secreta do Presidente e da Assembleia Municipal (AM). Metade dos membros do Conselho Municipal são designados pelo Presidente e metade são membros da AM.
<b>Enumeração clara das funções e serviços dos governos locais (inclui segurança pública, uso da terra, abastecimento de água, entre outros).</b>	As funções dos governos locais são reduzidas em questões essenciais (como o uso da terra) e condicionadas à existência de recursos financeiros locais.
<b>Definição clara das prerrogativas e competências da administração central e do município.</b>	Representação dos órgãos de administração central na jurisdição territorial das autarquias. Possibilidade de controlo e participação destes no governo local (dupla administração).
<b>Autonomia orçamental, fiscal, patrimonial, de planeamento e organização.</b>	Autonomia administrativa, fiscal, patrimonial e de organização. Subordinação administrativa das autarquias ao princípio da “unidade do poder político”.
<b>Apoio orçamental previsto no OGE.</b>	Apoio orçamental previsto no OGE.
<b>Integração das autoridades tradicionais no processo de consulta e tomada de decisões locais (nomeadamente no arbítrio de conflitos e em questões relacionadas com o uso da terra).</b>	A participação das autoridades tradicionais é substancialmente limitada e sujeita a regulamentação ministerial.
<b>Direito à criação de uma associação de municípios.</b>	Não há referência ao direito de associação dos municípios.
<b>Princípio do gradualismo: estabelecimento gradual dos municípios com base em condições socioeconómicas, administrativas e de infraestruturas mínimas.</b>	Princípio do gradualismo. A lei da criação das autarquias (elaborada, discutida e aprovada posteriormente) limita o número de autarquias na primeira fase a 33.
<b>Tutela legal e financeira dos municípios por parte do Ministério do Plano e Finanças (MAE), respetivamente.</b>	Tutela legal e financeira dos municípios por parte do MAE e do MPF, respetivamente. A lei da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais (elaborada, discutida e aprovada posteriormente) determina que a tutela pode ser delegada aos governos provinciais.

*Fonte: Faria & Chichava (1999, p. 8)*

## Quadro atual da administração local moçambicana

Em 2003, foram aprovados vários textos legislativos destinados a acelerar o processo de consolidação dos municípios e, em 2007-2008, foram introduzidas alterações significativas à lei 2/1997, as quais procuram designar as autarquias como poder local, em oposição ao poder central desconcentrado.

Como foi argumentado em Zavale (2011), a designação do “Poder Local” pelo legislador resulta da reimportação de leis eurocêntricas que continuam a marcar o mapa da administração pública do país. Na verdade, a lei 1/2008 introduziu algumas alterações, mas manteve o princípio do gradualismo, que só permitia avançar para o estabelecimento de novos municípios se as povoações obedecessem a determinados critérios. O princípio do gradualismo consiste num processo lento de criação das autarquias locais em Moçambique, o que explica que, na sua primeira fase, tenham sido implementados apenas 33 municípios, 23 nas cidades e 10 nas 68 vilas existentes no país, conforme apresentado no Quadro 2.

De acordo com Hanlon (1997), o princípio do gradualismo em Moçambique é essencialmente explicado pela inexistência ou insuficiência de condições económicas e sociais necessárias e indiscutíveis para a reimplementação e funcionamento da administração autárquica nas vilas em geral (p. 13). E, portanto, é necessário fazer previamente a consolidação e a capacitação de agentes locais e fazer acompanhar o processo de recursos técnicos e infraestruturas, que permitam o funcionamento da máquina da organização municipal. Daí que o processo de instituição do poder local nas primeiras vilas tivesse sido visto como uma ação piloto. O autor considera que a etapa subsequente passará pela transformação de mais vilas em municípios e a realização de eleições de harmonia com o mesmo princípio.

Assim, o poder local foi inicialmente estendido a 10% do território, sendo que apenas 25% dos moçambicanos obtiveram o direito de eleger os seus representantes. Em abril de 2008, foram implementados mais 10 municípios, e, finalmente, em 15 de maio de 2013, o Conselho de Ministros propôs ao parlamento a introdução de mais dez novos municípios: Boane (província de Maputo), Praia do Bilene (província de Gaza), Quissico (Zavala) (província de Inhambane), Nhamatanda (província de Sofala), Sussundenga (província de Manica), Nhamayábué (província de Tete), Maganja da Costa (província de Zambézia), Malema (província de Nampula), Chiure (província de Cabo Delgado) e Mandimba (província de Niassa) (EA, 2013). Esta última proposta continua assente num dos grandes princípios orientadores da política de progressiva descentralização político-administrativa de Moçambique, o gradualismo. Assim, Moçambique tem um total de 53 conselhos municipais, conforme o Quadro 2.

Quadro 2: Total de municípios de Moçambique (cidades e vilas)

Província	Capital Província	Municípios		Total: Municípios (Cidades e Vilas)
		Cidades <sup>1</sup>	Vilas	
<b>Cabo Delgado</b>	<b>Pemba</b>	Pemba (I <sup>o</sup> ) <sup>2</sup> - C e Montepuez (I <sup>o</sup> ) - D	Mocímboa da Praia (I <sup>o</sup> ), Mueda (II <sup>o</sup> ) <sup>3</sup> e Chiúre (III <sup>o</sup> ) <sup>4</sup>	<b>5</b>
<b>Niassa</b>	<b>Lichinga</b>	Lichinga (I <sup>o</sup> ) - C e Cuamba (I <sup>o</sup> ) - D	Metangula (I <sup>o</sup> ), Marrupa (II <sup>o</sup> ) e Mandimba (III <sup>o</sup> )	<b>5</b>
<b>Nampula</b>	<b>Nampula</b>	Nampula (I <sup>o</sup> ), - B Angoche (I <sup>o</sup> ) - C, Ilha de Moçambique (I <sup>o</sup> ) - C e Nacala (Porto) - (I <sup>o</sup> ) - C	Monapo (I <sup>o</sup> ), Ribáuê (II <sup>o</sup> ) e Malema (III <sup>o</sup> )	<b>7</b>
<b>Zambézia</b>	<b>Quelimane</b>	Quelimane (I <sup>o</sup> ) - C, Gúrué (I <sup>o</sup> ) - D e Mocuba (I <sup>o</sup> ) - D	Milange (I <sup>o</sup> ), Alto Molócuê (II <sup>o</sup> ), Maganja da Costa (III <sup>o</sup> )	<b>6</b>
<b>Manica</b>	<b>Chimoio</b>	Chimoio (I <sup>o</sup> ) - C e Manica (I <sup>o</sup> ) - D	Catandica (I <sup>o</sup> ), Gondola (II <sup>o</sup> ) e Sassundenga (III <sup>o</sup> )	<b>5</b>
<b>Sofala</b>	<b>Beira</b>	Beira (I <sup>o</sup> ) - B e Dondo (I <sup>o</sup> ) - D	Marromeu (I <sup>o</sup> ), Gorongosa (II <sup>o</sup> ) e Nhamatanda (III <sup>o</sup> )	<b>5</b>
<b>Tete</b>	<b>Tete</b>	Tete (I <sup>o</sup> ) - C	Moatize (I <sup>o</sup> ), Ulógué (II <sup>o</sup> ) e Nhamayábuê (III <sup>o</sup> )	<b>4</b>
<b>Inhambane</b>	<b>Inhambane</b>	Inhambane (I <sup>o</sup> ) - C e Maxixe (I <sup>o</sup> ) - D	Vilankulo (I <sup>o</sup> ), Massinga (II <sup>o</sup> ) e Quissico (Zavala). (III <sup>o</sup> )	<b>5</b>
<b>Gaza</b>	<b>Xai-Xai</b>	Xai-Xai (I <sup>o</sup> ) - C, Chibuto (I <sup>o</sup> ) - D e Chókwè (I <sup>o</sup> ) - D	Mandlakazi (I <sup>o</sup> ), Macia (II <sup>o</sup> ) e Praia do Bilene (III <sup>o</sup> )	<b>6</b>
<b>Maputo</b>	<b>Maputo</b>	Matola (I <sup>o</sup> ) - B	Manhiça (I <sup>o</sup> ), Namaacha (II <sup>o</sup> ) e Boane (III <sup>o</sup> )	<b>4</b>
<b>Cidade de Maputo</b>	<b>Cidade de Maputo</b>	Maputo (I <sup>o</sup> ) - A		<b>1</b>
<b>Total Municípios</b>				<b>53</b>

Fonte: Organização dos autores

<sup>1</sup> “Cidades são classificadas em quatro categorias de acordo com o decreto-lei n.º 14/76, reflectindo o seu tamanho, desenvolvimento e importância. A cidade de Maputo é a única cidade do nível A; Beira e Nampula são as únicas do nível B. Nível C é utilizado para as outras capitais e cidades de importância regional. Nível D implica só importância local” (Hanlon, 1997, p. 45).

<sup>2</sup> I<sup>o</sup> - A referência I<sup>o</sup> significa primeiro mandato, segundo a lei 10/97, de 31 de maio.

<sup>3</sup> II<sup>o</sup> - A referência II<sup>o</sup> significa segundo mandato, segundo a Lei 3/2008, de 02 de maio.

<sup>4</sup> III<sup>o</sup> - A referência III<sup>o</sup> significa terceiro mandato, segundo a Lei 11/2013, de 03 de junho.

Segundo o Banco Mundial (2009), esse processo de implantação gradual dos municípios subdivide-se em duas áreas, territorial e funcional. A primeira, o gradualismo territorial, refere-se ao alargamento progressivo da governação municipal a um número crescente de cidades em todo o território nacional. A segunda área considerada é o gradualismo funcional, que reflete o incremento na transferência de competências do Estado para as municipalidades, conforme lavrado na lei 2/97 e no decreto 33/06.

As autarquias locais são providas de um órgão executivo (Presidente do Conselho Municipal) e por um órgão representativo e deliberativo (Assembleia Municipal). O Conselho Municipal é um órgão executivo, composto por vereadores designados pelo Presidente para dirigir os vários pelouros da Câmara. O Presidente do Conselho Municipal e a Assembleia Municipal são eleitos simultaneamente por sufrágio universal, direto e secreto, ambos cumprindo mandatos de cinco anos. Em termos de competências, embora estas formalmente sejam alargadas, as autarquias têm de atuar como se fossem órgãos locais do Estado, porque estão sujeitas à sua tutela administrativa e dependem financeiramente dele, já que as suas receitas são constituídas quase globalmente por transferências do poder central.

Ao mesmo tempo que prossegue o processo de descentralização, tem lugar o processo de desconcentração das funções administrativas do Estado, em grande medida decalcado da estrutura administrativa colonial (ver Quadro 3). De facto, a nível da província, todos os oficiais são apontados pelo governo central: o governador pelo governo central; o secretário pelo primeiro-ministro; e os diretores provinciais pelo ministro responsável pela respetiva pasta.

*Quadro 3: Evolução da dimensão administrativa de Moçambique*

Constituição de 1975	Revisão Constitucional de 1978	Revisão Constitucional de 1986	Constituição de 2004
Províncias	Províncias	Províncias	Províncias
Distritos	Distritos	Distritos	Distritos
	Cidades	Postos Administrativos	Postos Administrativos
Localidades	Localidades	Localidades	Localidades
			Povoações
		Zonas Urbanas: cidades e vilas	Zonas urbanas: cidades e vilas

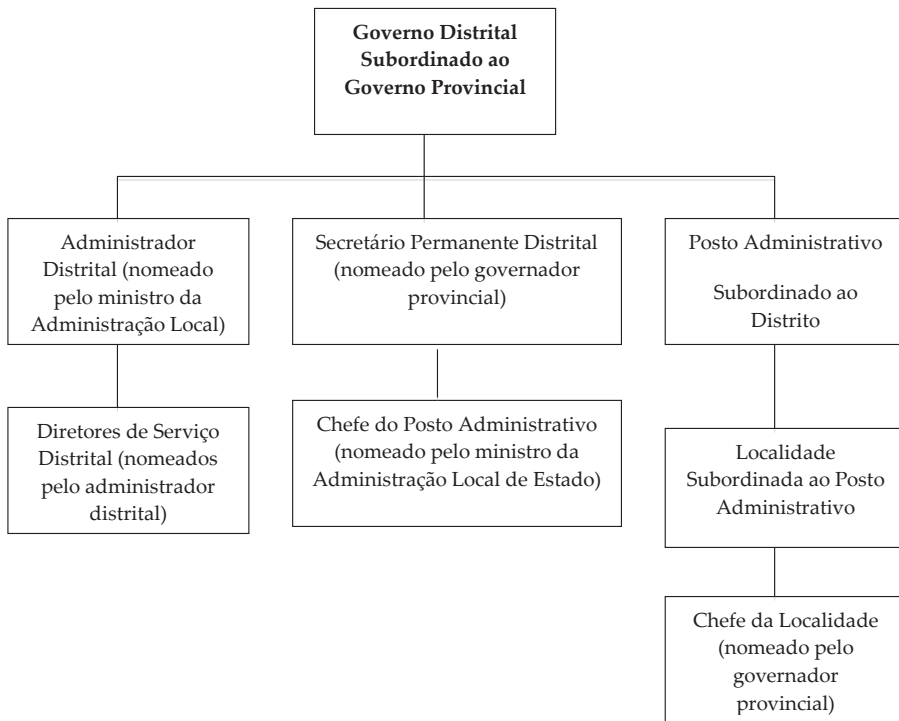
*Fonte:* Organização dos autores

No dizer dos responsáveis moçambicanos, o distrito é a base do desenvolvimento económico, nacional e cultural. A nível distrital, a estrutura é composta pelo administrador distrital, o secretário distrital e os serviços distritais.

O enquadramento de outros níveis administrativos inferiores ao distrito está descrito na Figura 1.

A Constituição de 2004 avançou, de forma tímida, para uma certa reorganização através da criação das denominadas assembleias provinciais, as quais são compostas por membros eleitos.

Figura 1: Estrutura dos órgãos locais – Distrito, posto administrativo, localidade



Fonte: Organização dos autores

A lei 5/2007, de 7 de fevereiro, veio dar competências às assembleias municipais para aprovar propostas de plano e orçamento municipal a submeter ao Conselho de Ministros e fiscalizar a sua execução.

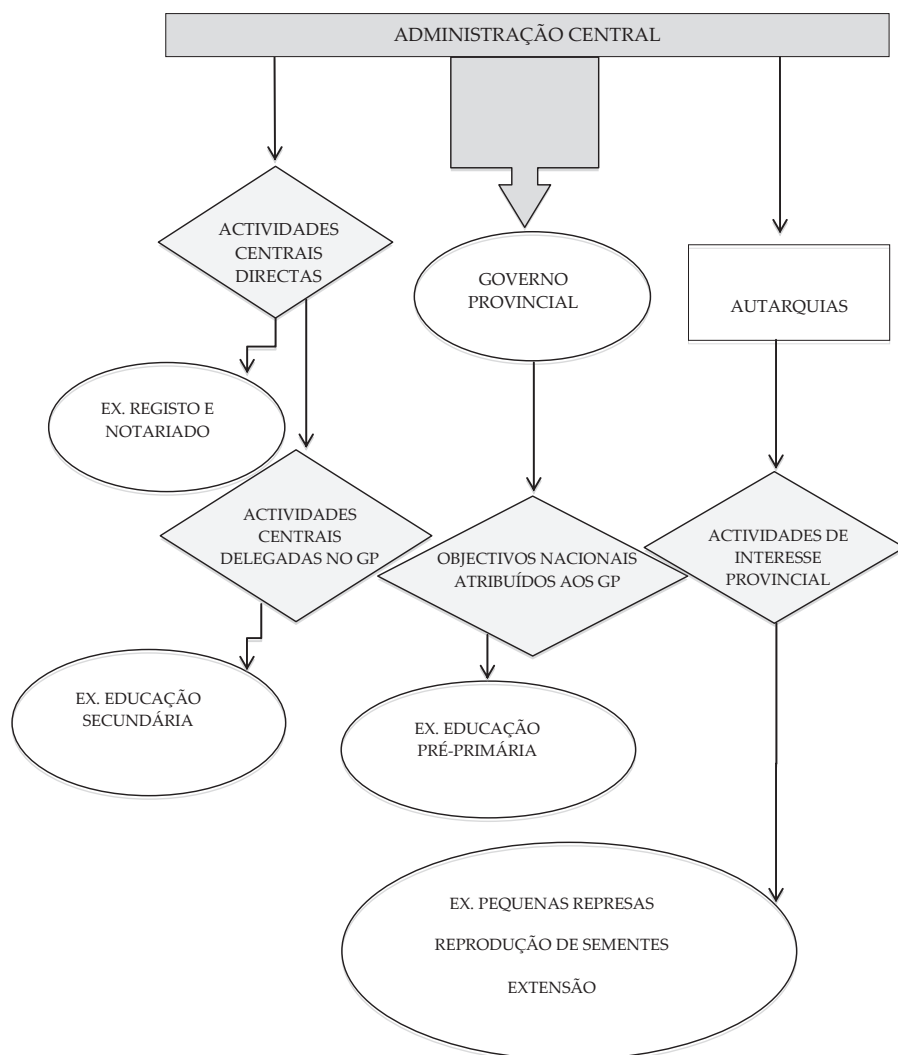
Em síntese, podemos resumir o sistema administrativo local dizendo que existem atividades centrais diretas, atividades desconcentradas, desenvolvidas pelas províncias ou níveis inferiores destas, e atividades desenvolvidas pelo poder local, conforme a Figura 2. Importa, ainda, analisar as autoridades tradicionais, cujo papel foi muito tumultuoso ao longo do período colonial e depois da independência.

## Autoridades Tradicionais

Como notou Santos (2003), o tema das Autoridades Tradicionais (AT) tem provocado um grande debate no continente africano, merecendo, por si só, uma reflexão sociológica:

os temas da discussão são muitos e entre eles são de salientar os seguintes: as autoridades tradicionais enquanto poder e administração local; a regulação do acesso à terra; o direito costumeiro e a justiça tradicional; as mulheres e o poder tradicional; a feitiçaria; a medicina tradicional; a compatibilidade entre os direitos costumeiros e o direito oficial e, em especial, a constituição (p. 74).

Figura 2: Administrações locais



Fonte: Organização dos autores



Após a independência política de Moçambique, a Frelimo encarou os régulos e, com eles, as AT como instrumentos de opressão e exploração do povo ao serviço do colonialismo. Por isso, os régulos bem como as AT, não só foram desprezados como ainda foram odiados, perseguidos e presos (Mutaquinha, 1998). Em seu lugar, foram criados os secretários das Aldeias Comunais e dos Grupos Dinamizadores. Estas autoridades viriam a desempenhar múltiplas funções, tomando conta de muitos dos encargos anteriormente realizados pelas autoridades tradicionais, como a “gestão de questões sociais, mediação de conflitos, policiamento, administração e regulação” (Meneses, 2009, p. 26). Além da introdução de uma nova tipologia de funções e de uma nova nomenclatura na administração, Mutaquinha (1998) considera que a Frelimo ignorou, igualmente, a tradição em matéria de origem e de legitimidade do poder (p. 15). Mutaquinha reitera essa ideia, afirmando que os secretários das aldeias eram todos indivíduos fiéis da linha ideológica da Frelimo, uma opinião também seguida por outros autores.

Lourenço (2007), por exemplo, destaca que as autoridades tradicionais eram tidas como contrárias à construção do “Homem Novo”. A liderança da Frelimo retratou os chefes tradicionais como oportunistas e corruptos, já que haviam lucrado com o papel de cobradores de impostos, recrutadores de mão-de-obra e agentes de polícia local na estrutura colonial portuguesa, além de terem colaborado com as Forças Armadas Portuguesas. Conforme Meneses (2009), as autoridades tradicionais foram acusadas de serem instituições obscurantistas e vestígios do passado feudal. “Subalternizadas no tempo colonial e depreciadas pela Frelimo após a independência, as autoridades tradicionais mantinham uma forte presença no tecido político pelo peso que gozavam junto das populações que administravam” (p. 30). De facto, com a criação do “Homem Novo”, as ideias voltadas para o tradicional e tudo o que fosse considerado vestígio do passado colonial constituíam matérias a destruir para dar lugar aos princípios revolucionários de um país novo fundado na ideologia da Frelimo.

Esta rejeição da parte da Frelimo dos chefes tradicionais e régulos fê-los cair na dependência da Renamo, de quem constituíram uma base social de apoio. Como argumenta Meneses (2009),

[g]radualmente, e apoiando-se fortemente nas antigas instituições de poder local, a Renamo foi reintroduzindo os régulos como agentes do poder local nas áreas sob o seu controlo. O papel destas autoridades foi fundamental na mobilização de jovens para integrar as fileiras do exército guerrilheiro da Renamo (p. 31).

Como consequência dos Acordos de Paz (1992) e do processo eleitoral de 1994, a Frelimo fez uma aproximação às Autoridades Tradicionais.

De facto, embora a Constituição de 1990 fosse já portadora de um clima de abertura às lideranças tradicionais, a legislação específica só apareceu mais tarde com a Constituição de 2004. Em consequência, a lei 11/2005, de 10 de junho, definiu o distrito como sendo o órgão territorial da organização (política, económica e social) e do funcionamento da administração local do Estado, dando ênfase aos princípios de descentralização, bem como de desburocratização e de articulação entre as várias estruturas do poder presentes no território, nomeadamente as populações locais ou comunidades e as respetivas lideranças, incluindo também as autarquias locais compreendidas no respetivo território.

Meneses (2009) clarifica a questão da diversidade das autoridades locais intervenientes no cenário da administração distrital: tal diversidade levou o poder governamental a reelaborar o plano de cooperação com as autoridades comunitárias. Para a autora, esse processo alargou o debate sobre as lideranças de vários atores que se entrecruzam, como os “chefes tradicionais, os secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados pelas respectivas comunidades” (p. 32). No entanto, ela critica a posição do governo ao equiparar as AT tradicionalmente reconhecidas aos líderes religiosos, os secretários de grupos dinamizadores e outras personalidades locais, conforme definido pelo diploma ministerial 80/2004. Nesta aceção ficaram estabelecidas duas categorias dicotómicas, os chefes tradicionais e os secretários de bairro ou aldeia, aos quais se juntam outros líderes legitimados, que desempenham algum papel de carácter económico, social, religioso ou cultural aceite pelo grupo social (Meneses, 2009).

A divisão entre chefes tradicionais e secretários de bairro/aldeia retoma a ideia matriz das AT de que fala Mutaquinha (1998). Para este autor, com a independência, a Frelimo ignorou a tradição em matéria de origem e de legitimidade das AT substituindo-as pelos secretários de aldeia da sua criação e, após 16 anos de guerra, recuou no sentido de corrigir o erro cometido em relação às AT. Todavia, Meneses (2009) considera antes que o “Governo Central, pretendeu de forma encapotada e engenhosa, integrar a riqueza de instituição do poder local no sistema de administração local, ao mesmo tempo que a Frelimo procura capitalizar espaço político com esta manobra” (p. 33). Como salienta a autora, esse diploma estipulou que a seleção dos líderes tradicionais se baseava nas regras das respetivas comunidades, enquanto os secretários de bairro seriam escolhidos de acordo com critérios da comunidade local ou grupo social. A aplicação do diploma nas zonas rurais resultou no reconhecimento dos antigos régulos, bem como dos respetivos adjuntos, e nalguns casos dos secretários, enquanto outros líderes apenas recentemente têm sido reconhecidos pelo Estado, apesar do seu papel como mediadores na resolução de conflitos sobre problemas da terra, disputas familiares,

casos de feitiçaria e no desempenho de outras competências, entretanto lavradas no decreto-lei 11/2005 (artigo 62º) (Meneses, 2009, p. 33).

Na verdade, as dificuldades do Estado moçambicano no relacionamento com as autoridades tradicionais têm semelhanças com outros processos ocorridos nas antigas colónias africanas. Numa primeira fase, os chefes tradicionais (régulos) administravam, em nome do colonizador, as zonas rurais. Numa segunda fase, a seguir à independência, foram perseguidos porque tinham colaborado com o colonizador e tornava-se necessário construir um Estado, necessariamente centralizado. A terceira fase corresponde à crise dos Estados africanos, o que abriu caminho para o recurso às autoridades tradicionais como forma de redução das despesas. Na última fase, que começa nos anos noventa, o reconhecimento das autoridades tradicionais tem estado associado à liberalização política, descentralização e processo de democratização (Forquilha, 2008).

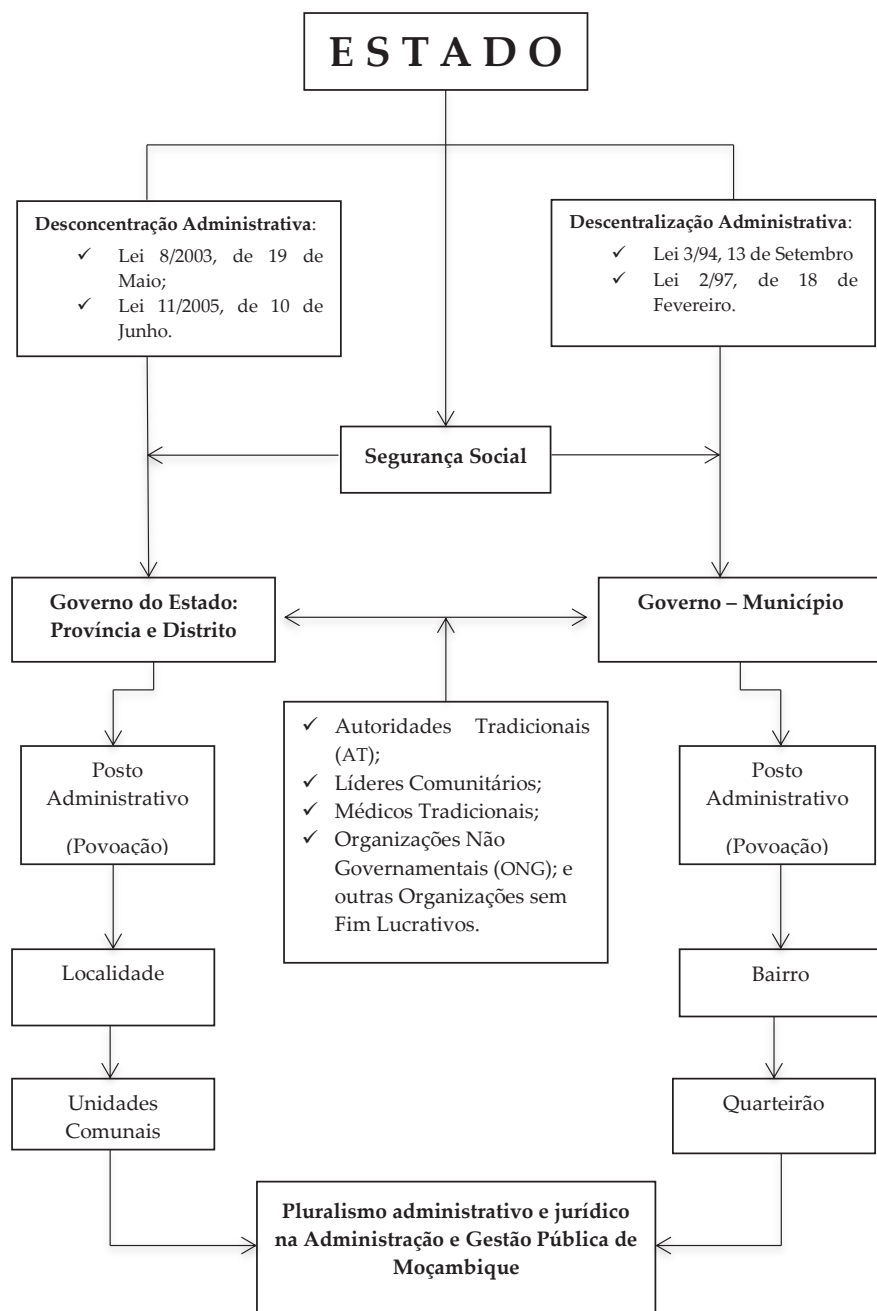
Em Moçambique, a Renamo tinha conseguido o apoio das autoridades tradicionais, pelo que a Frelimo procurou apropriar-se deste poder de facto, estabelecendo uma relação clientelar com os líderes locais. Estes passaram a ser intermediários entre o Estado central e os cidadãos. Mas nem sempre foi uma prática pacífica, porque muitos viam nesta colaboração um perigo para a unidade do Estado (Orre, 2008), além de que não se entendia como é que a democratização com base em eleições podia harmonizar-se com a aceitação de autoridades não eleitas e legitimadas pela tradição.

## **Uma primeira análise crítica do processo de descentralização e desconcentração**

Depois deste quadro geral é possível, desde já, fazer algumas observações sobre o desenvolvimento do processo de descentralização e desconcentração. Em primeiro lugar, o programa inicial (PROL) teve por objetivo a divisão administrativa segundo um prisma de descentralização. Porém, as primeiras eleições multipartidárias em 1994 mostraram que a Renamo conseguiu ganhar as eleições nos meios rurais de algumas regiões do centro e norte do país. Em segundo lugar, os diversos pacotes legislativos foram quase integralmente informados pela legislação e pela doutrina portuguesa. Isso é patente, sobretudo, no caso das autarquias locais. Em terceiro lugar, numa primeira fase, os responsáveis moçambicanos ignoraram as autoridades tradicionais, mas a evolução dos acontecimentos obrigou-os a integrar esta administração. Só que a forma de integração das autoridades tradicionais consistiu, em grande medida, na “reactualização do modelo de administração de *indirect rule* que presidiu à Reforma Administrativa Ultramarina, e que vigorou no país durante praticamente todo o tempo colonial”

(Fernandes, 2007, p. 158), mesmo no que concerne ao reconhecimento da legitimidade dos líderes locais.

Figura 3: *Pluralismo jurídico do poder local em Moçambique*



Fonte: Zavale (2011)

Em conclusão, temos no mesmo território três tipos de administração, em muitos casos sobrepondo-se e, noutros, complementando-se: administração local do Estado (desconcentrada); administração local autárquica (descentralizada); e administração comunitária, onde podemos encontrar chefes tradicionais, secretários de bairro, grupos dinamizadores, grupos religiosos e não religiosos, organizações não-governamentais e outros líderes, sendo certo que a administração comunitária não tem autonomia, reportando ora ao município, ora à província ou ao distrito, conforme a Figura 3.

Na prática, porém, o processo administrativo local é o resultado do embate dos modelos administrativos importados com a cultura e lideranças locais. As populações sempre aprendem os procedimentos administrativos pelo entendimento das Autoridades Tradicionais (Régulos) ao longo de séculos.

A Figura 3 reproduz o reconhecimento e a regulamentação por parte do Estado das formas de legitimação e reconhecimento das autoridades comunitárias, e dos modos de articulação dos órgãos locais desconcentrados e descentralizados com as demais autoridades (internas/externas e nacionais/não nacionais) intervenientes no espaço local. Temos, assim, um Estado heterogéneo, potencialmente gerador dum processo de fragmentação, sobretudo em municípios controlados por partidos opostos ao poder central, se enraizados em culturas locais dotadas de autonomia.

Finalmente, importa sublinhar que os modelos administrativos convencionais foram importados da Europa, tendo havido uma forte pressão dos doadores internacionais que impuseram a descentralização como condição das doações. Estas formas administrativas importadas da metrópole colonial estavam imbuídas da nova gestão pública que impregnava toda a administração, incluindo a administração local.

## **Análise empírica a partir do caso de Inhambane**

Como vimos atrás, o prisma de refração dos modelos administrativos importados é constituído pelas autoridades tradicionais. Em ordem a medir o seu conteúdo, bem como o seu peso no processo administrativo, escolhemos como ponto de análise o município de Inhambane, situado entre o sul e o centro de Moçambique e no qual a complexidade social e da cultura tradicional não foge à realidade nacional do país, pese embora existirem diferenças de uma região para outra. Nesse sentido, lançámos um inquérito por questionário, que foi realizado em 2005.

O processo de aplicação do inquérito baseou-se na literatura (Ghiglione & Matalon, 1993), tendo por base o aumento da taxa de resposta e a diminuição de

erros. Em primeiro lugar, estudantes selecionados nas escolas pré-universitárias das cidades de Inhambane e Maxixe contactaram os chefes de bairros do concelho municipal de Inhambane sob estudo (Chalambe 1, Chalambe 2, Liberdade 1, Liberdade 2, Liberdade 3, Muelé 1, Muelé 2, Muelé 3, Guitembatuano, Matembuane, Mucucune, Marrambone, Chamane, Salela, Machavenga, Siquiriva, Josina Machel, Conguina, Nhamúia, Ilha de Inhambane, Balane 1, Balane 2, Balane), com o fito de informar a população sobre a importância deste inquérito inserido num projeto de estudo da gestão municipal da cidade. Além dos estudantes, a Rádio Moçambique, a pedido do coordenador do estudo, difundiu a realização do estudo. Este contacto prévio tinha por objetivo que a tutela sensibilizasse os munícipes a participarem no preenchimento do inquérito, podendo funcionar como um incentivo à participação.

Posteriormente, cada chefe do bairro foi contactado por alunos, que apresentaram os objetivos do estudo, o inquérito a preencher e a forma de colaboração pedida. A decisão de aplicar o inquérito porta a porta nos bairros surgiu da metodologia desenhada no projeto de investigação. A metodologia escolhida pretendia facilitar o acesso aos munícipes e abranger todos eles, conforme o critério da lotaria usado na seleção do número de polícia, bem como levar ao preenchimento do inquérito por parte dos inquiridos, de forma a aumentar a taxa de resposta. Este método permite ao investigador controlar o grau de participação dos inquiridos ao longo de todo o processo e ter maior facilidade no tratamento posterior dos dados.

A amostra compõe-se de 570 inquiridos na condição de residentes do concelho num período igual ou superior a cinco anos. Consideramos, pois, as respostas representativas não só do concelho em que os inquéritos por questionário foram aplicados, mas do resto dos concelhos ou regiões de Moçambique apresentados no Quadro 4. Entretanto, o resultado apresentado no quadro resulta da seguinte questão: o que significa para si AT – Autoridades Tradicionais/Régulos?

*Quadro 4: Conceito e funções de Autoridade Tradicional (AT)*

<b>Conceito e funções das Autoridades Tradicionais (AT)</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Autoridades intermediárias entre autoridades estatais e a comunidade local	43	15
Poder de reis, poder da justiça (dos usos e costumes) e administradores de terras, poderes locais seculares que trabalham junto da comunidade local em defesa dos seus valores e da cultura do povo, que com a colonização passaram a base do poder do Estado na localidade, bem como no território nacional, etc.	29	10,1
Defensores e embaixadores da cultura do povo	27	9,4

Conselheiros das comunidades locais na resolução de litígios (de pessoas, grupos/comunidades e instituições)	23	8
Líderes das populações nas comunidades locais	20	7
Defensores da tradição da cultura local	20	7
Defensores da manutenção e continuidade da cultura antiga	10	3,5
Símbolos do poder do Estado	9	3,1
Alicerces do funcionamento de vários poderes do Estado	8	2,8
Figuras representativas do Estado na localidade/aldeia	8	2,8
Pessoas com dom natural e legítimo do Homem	8	2,8
Poder antigo	8	2,8
Auxiliares da medicina tradicional e oficial	7	2,4
Órgãos importantes da localidade/aldeia	6	2,1
Estruturas insubstituíveis das comunidades locais/localidades	5	1,7
Bibliotecas do povo sobre poder e organização social	4	1,4
Régulos coloniais	4	1,4
Governança do passado	3	1
História viva dum povo	3	1
Defensores do passado	3	1
Pessoas com um poder próprio no campo	3	1
Colaboradores directos do Município e Distrito	3	1
Raízes da organização social do nosso país	2	0,7
Órgãos que representam o Conselho Municipal e Distrito na localidade	2	0,7
Poder monárquico	2	0,7
Poder legítimo e imortal do povo	2	0,7
Chefes que mandam nas aldeias	2	0,7
Chefes das terras e polícias do território e da população	2	0,7
Âncora do Estado na sociedade	1	0,3
Membros do governo na localidade/aldeia	1	0,3
Defensores da comunidade	1	0,3
Mobilizadores das populações na comunidade	1	0,3
Poder do nosso passado	1	0,3
Poder histórico	1	0,3
Governantes do campo/localidade	1	0,3

Poder incontornável, insubstituível na administração da justiça e mobilização do povo de interesse local	1	0,3
Estruturas herdadas do passado	1	0,3
Poderes antigos	1	0,3
Conservadores da cultura nacional	1	0,3
Delegados do povo no poder oficial	1	0,3
Membros da justiça na localidade	1	0,3
Líderes escolhidos pelo Estado para servir o povo	1	0,3
Poder dos antigos reis dos territórios de Moçambique	1	0,3
Culto dos nossos antepassados	1	0,3
Bibliotecas do povo	1	0,3
Ditadores rurais ou governos domésticos	1	0,3
Pessoas obedecidas pelo povo	1	0,3
Cobreadores de impostos (Sipaio), polícia colonial	1	0,3
Poder mais importante do que dos Grupos Dinamizadores	1	0,3
<b>Total</b>	<b>287</b>	<b>100</b>

*Fonte:* Organização dos autores

Do total da amostra (N=570), 287 indivíduos responderam ao questionário. O resultado do Quadro 4 fornece uma síntese do que as populações inquiridas entendem como sendo as Autoridades Tradicionais e quais as respetivas funções. Importa frisar que as respostas são integralmente brutas, pois na análise dos resultados optámos por não recodificar respostas relativamente próximas para não alterar as opiniões dos inquiridos.

Assim, o maior grupo de inquiridos, 15%, considerou que as Autoridades Tradicionais eram intermediárias entre autoridades estatais e a comunidade local; 10,1% dos respondentes definiu Autoridades Tradicionais como poder de reis, poder da justiça (dos usos e costumes), administradores de terras, poderes locais seculares que trabalham junto da comunidade local em defesa dos seus valores e da cultura do povo e que, com a colonização, passaram a constituir a base do poder do Estado na localidade, bem como no território. O outro grupo de inquiridos imediatamente a seguir, formado por 9,4% de indivíduos, definiu Autoridades Tradicionais como defensores e embaixadores da cultura do povo. As definições que recolheram um menor número de escolhas, 0,3% cada, consideram as AT como poder incontornável na administração da justiça e mobilização das populações na defesa de interesses locais, defensor da cidadania nacional,



membro do governo na localidade, âncora do Estado na sociedade, mobilizadores das populações no campo, poder do nosso passado, poder histórico organizado, governantes do campo/localidade, estruturas herdadas do passado, poderes antigos, conservadores da cultura nacional, delegados do povo no poder oficial, membros da justiça na localidade, líderes escolhidos pelo Estado para servir o povo, poder dos antigos reis, culto dos nossos antepassados, bibliotecas vivas do povo, ditadores rurais, pessoas obedecidas pelo povo, cobradores de impostos.

### **Legitimidade do poder local em Moçambique**

O Quadro 5 abaixo foi elaborado com base na seguinte pergunta: “diga qual a sua opção em relação as afirmações apresentadas”.

*Quadro 5: Poder tradicional e poder municipal*

<b>Poder</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
As AT devem conservar um poder equivalente ao do Presidente da Câmara Municipal	26	4,8
As AT devem conservar algum poder, mas o Presidente da Câmara Municipal deve ter maior autoridade	464	86,1
As AT devem apenas aparecer em cerimónias e não devem ter outro poder	39	7,2
O sistema de AT deve ser completamente abolido	10	1,9
<b>Total</b>	<b>539</b>	<b>100</b>

*Fonte:* Organização dos autores

Dos 539 indivíduos que responderam ao questionário, 86,1% escolheram a afirmação: Autoridades Tradicionais (ou Régulos) devem conservar algum poder, mas o Presidente da Câmara Municipal deve ter maior autoridade. Porém, no mesmo Quadro 5, pode ver-se que existe outro grupo, 1,9% dos inquiridos, que considera que o sistema de AT deve ser completamente abolido. Desse modo, pode concluir-se que a generalidade de cidadãos inquiridos considera as AT como parte integrante do poder local.

### **Pluralidade política do poder local**

Partindo da questão do pluralismo jurídico-administrativo observado em Moçambique pediu-se aos inquiridos que escolhessem só uma das cinco afirmações a seguir indicadas em resposta à seguinte questão: “até que ponto concorda ou discorda das seguintes afirmações abaixo?”

- Os Grupos Dinamizadores<sup>2</sup> (GD) e Autoridades Tradicionais (ou Régulos) (AT) devem trabalhar em conjunto com a Câmara Municipal, bem como com autoridades distritais;
- Os GD devem trabalhar em conjunto com a Câmara Municipal (incluindo autoridades distritais);
- As AT devem trabalhar em conjunto com a Câmara Municipal (incluindo autoridades distritais);
- Os GD devem ser abolidos definitivamente;
- As AT devem ser abolidas definitivamente.

Na análise dos resultados obtidos no Quadro 6, pode ver-se que existe um total de 85,7% de pessoas inquiridas que concorda ou concorda muito com a articulação entre AT, Grupos Dinamizadores (GD) e Câmara Municipal, bem como com as autoridades distritais. Este resultado reforça as bases que deram origem à publicação do decreto-lei n.º 80/2004, que estabelece critérios de legitimação, no caso dos líderes tradicionais, através de seleção validada mediante as regras da respetiva comunidade (art. 8º), enquanto os secretários de bairro ou aldeia deverão ser escolhidos segundo mecanismos da respetiva comunidade local ou grupo social (art. 9º) (Meneses, 2009).

*Quadro 6: Pluralismo jurídico-administrativo em Moçambique: articulação entre AT, GD e CM*

<b>Articulação entre AT, Grupos Dinamizadores e Conselho Municipal, bem como com autoridades distritais</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Concordo muito	125	26,7
Concordo	276	59
Nem discordo nem concordo	43	9,2
Discordo totalmente	21	4,5
Nem quero ouvir	3	0,6
<b>Total</b>	<b>468</b>	<b>100</b>

*Fonte:* Organização dos autores

O grupo de participantes que discorda ou nem quer ouvir falar dessa articulação é apenas de 5,1%. A resposta sugere, portanto, que o número de cidadãos que rejeita o papel das AT é diminuto, o que pode ser traduzido no interesse crescente

<sup>2</sup> Em Moçambique, chamaram-se Grupos Dinamizadores às organizações de base da sociedade, durante a luta pela independência de Moçambique. Trata-se de células criadas pelo partido de base da Frelimo, organização que assumiu o poder político após a independência.

pelas autoridades tradicionais e a sua relação com o Estado, enquanto tema central ao debate político no mapa do continente africano.

Em relação à articulação entre o Conselho Municipal (incluindo autoridades distritais) e os Chefes Tradicionais, o Quadro 7 mostra que 50,8% de pessoas discorda totalmente ou nem quer ouvir da questão, enquanto 23% concorda ou concorda muito com essa articulação. Estas respostas parecem mostrar que é percebido pela população um antagonismo entre as Autoridades Tradicionais e o Conselho Municipal, considerando o papel histórico das AT quer no regime colonial, quer a sua experiência no regime socialista do pós-independência.

*Quadro 7: Pluralismo jurídico-administrativo em Moçambique: articulação entre CM e chefes tradicionais*

<b>Articulação entre CM (incluindo autoridades distritais) e Chefes Tradicionais</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Concordo muito	18	3,9
Concordo	89	19,1
Nem discordo nem concordo	123	26,3
Discordo totalmente	233	49,9
Nem quero ouvir	4	0,9
<b>Total</b>	<b>467</b>	<b>100</b>

*Fonte:* Organização dos autores

Considerando o Quadro 8, verifica-se que 39,2% dos respondentes discorda totalmente ou não quer ouvir falar da articulação entre o Conselho Municipal e Grupos Dinamizadores, enquanto 39% concorda ou concorda muito com essa articulação. Esses resultados sugerem uma clara divisão de opiniões entre o grupo de inquiridos.

*Quadro 8: Pluralismo jurídico-administrativo em Moçambique: articulação entre CM e GD*

<b>Articulação entre CM (incluindo autoridades distritais) e Grupos Dinamizadores</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Concordo muito	24	5,2
Concordo	156	33,8
Nem discordo nem concordo	101	21,9
Discordo totalmente	176	38,1
Nem quero ouvir	5	1,1
<b>Total</b>	<b>462</b>	<b>100</b>

*Fonte:* Organização dos autores

O Quadro 9 mostra a posição dos respondentes face à questão da abolição das Autoridades Tradicionais: 92,6% discorda totalmente ou nem quer ouvir falar da extinção das AT, enquanto 2,2% se manifesta a favor. Este resultado dá a ideia de que as populações atribuem às AT um papel central na Administração Pública. Como dissemos antes, as Autoridades Tradicionais são mediadoras e contraponem-se ao poder central e municipal, mesmo que este tome a forma do poder municipal na sua forma originária na Europa.

*Quadro 9: Pluralismo jurídico-administrativo em Moçambique: abolição dos chefes tradicionais*

<b>Abolição dos Chefes Tradicionais</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Concordo muito	4	0,8
Concordo	7	1,4
Nem discordo nem concordo	25	5,2
Discordo totalmente	349	72,1
Nem quero ouvir	99	20,5
<b>Total</b>	<b>484</b>	<b>100</b>

*Fonte:* Organização dos autores

No que diz respeito aos Grupos Dinamizadores, conforme o quadro 10, 11,88,3% das pessoas discorda totalmente ou nem quer ouvir falar da sua abolição contra apenas 4,4% que se manifestam a favor da extinção, pese embora o seu papel histórico. De facto, durante a luta armada de independência de Moçambique e, sobretudo, no pós-independência, os Grupos Dinamizadores passaram a desempenhar o papel das AT (Autoridades Tradicionais ou Régulos), identificando-se com estas por indicação da Frelimo, sem, no entanto, terem adquirido o mesmo peso das Autoridades Tradicionais.

*Quadro 10: Pluralismo jurídico-administrativo em Moçambique: abolição dos GD*

<b>Abolição dos Grupos Dinamizadores</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Concordo muito	10	2,1
Concordo	11	2,3
Nem discordo nem concordo	34	7,2
Discordo totalmente	327	69,7
Nem quero ouvir	87	18,6
<b>Total</b>	<b>469</b>	<b>100</b>

*Fonte:* Organização dos autores

## Conclusão

Do confronto da teoria prismática com a análise do desenvolvimento administrativo em Moçambique e com a análise dos dados empíricos, verifica-se que a cultura e a estrutura política tradicionais têm uma importância central. Desse modo, a administração local não se esgota nas leis que traduzem modelos importados, mas tem que ser lida nas práticas administrativas e no comportamento dos habitantes.

A observação destas distorções ou refrações obriga, necessariamente, a um outro tipo de estudo mais em profundidade, de confronto entre o papel das autoridades administrativas formais e das autoridades tradicionais.

Na nossa opinião, as práticas e as rotinas administrativas não são uma fotocópia das intenções do legislador, nem pura e simplesmente a tradução do pensamento tradicional. A análise empírica não explica completamente a teoria prismática, mas confirma que tal teoria constitui uma aproximação explicativa da formação do poder local em Moçambique.

## Referências

- Araújo, S. (2008). Pluralismo jurídico em África: Ficção ou realidade? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 83, pp. 121-39. doi: 10.4000/rccs.468
- Awortwi, N. (2011). An unbreakable path? A comparative study of decentralization and local government development trajectories in Ghana and Uganda. *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2), 347-377. doi: 10.1177/0020852311399844
- Banco Mundial. (2009). *Desenvolvimento municipal em Moçambique: As lições da primeira década*. Acedido em 24 de maio, 2013, de <http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/MunicipalPort.pdf>
- Constituição da República de Moçambique*. (1990). Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- EA (Eleições Autárquicas 2013. *Boletim sobre o processo político em Moçambique*). (2013, 15 de maio). EA nº 1. In [http://www.cip.org.mz/election2013/ndoc/13\\_Elei%C3%A7%C3%B5es\\_Aut%C3%A1rquicas\\_1-15deMaio.pdf](http://www.cip.org.mz/election2013/ndoc/13_Elei%C3%A7%C3%B5es_Aut%C3%A1rquicas_1-15deMaio.pdf)
- Faria, F., & Chichava, A. (1999). *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique. Documento de reflexão ECDPM 12*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- Fernandes, M. (2007). Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77, pp. 151-164. doi: 10.4000/rccs.795
- Forquilha, S. (2008). O paradoxo da articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local. *Cadernos de Estudos Africanos*, 16-17, pp. 89-114. doi: 10.4000/cea.187
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (1993). *O inquérito: Teoria e prática* (2ª ed.). Oeiras: Celta.

- Hanlon, J. (1997). *Guião básico sobre as autarquias locais*. Maputo: Ministério da Administração Estatal e AWEPA (Associação de Parlamentares Europeus para África).
- Jreisat, J. (2010). Comparative public administration and Africa. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (4), 612-31. doi: 10.1177/0020852310381205
- Lei n.º 7/78, “Cria os conselhos executivos das assembleias municipais e conselhos executivos das assembleias das cidades”. de 22 de abril. *Boletim da República*, I Série, n.º 48, 22 de abril de 1978. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lei n.º 5/92, “Cria a lei orgânica do tribunal administrativo”. *Boletim da República*, I Série, n.º 19, 2.º Suplemento, 6 de maio de 1992. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lei n.º 3/94, “Cria os distritos municipais”. *Boletim da República*, I Série, n.º 37, 2.º Suplemento, 13 de setembro de 1994. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lei n.º 2/1997, “Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais”. *Boletim da República*, I Série, n.º 7, 2.º Suplemento, 18 de fevereiro de 1997. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lei n.º 8/2003, “Estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade”. *Boletim da República*, I Série, n.º 20, 1º Suplemento, 19 de maio de 2003. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lei 11/2005, “Aprova o regulamento da lei dos órgãos locais do Estado”. *Boletim da República*, I Série, n.º 23, Suplemento, 10 de junho de 2005. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lei n.º 6/2007, “Altera o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais estabelecido na lei n.º 7197, de 31 de Maio”. *Boletim da República*, I Série, n.º 6, Suplemento, 9 de fevereiro de 2007. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lei n.º 1/2008, “Cria sistema da administração financeira do Estado”. *Boletim da República*, I Série, n.º 3, Suplemento, 16 de janeiro de 2008. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lourenço, V. A. (2007). Entre Estado e autoridades tradicionais em Moçambique: Velhos apoios ou novas possibilidades políticas. *Res-Publica. Revista Lusófona de Ciências Políticas e Relações Internacionais*, 5 (6), 195-207.
- 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.
- Mutaquinha, J. (1998). Introdução. In Lundin, I. B., & Machava, F. J., *Autoridade e poder tradicional* (v. II). Maputo: Ministério da Administração Estatal – Núcleo de Desenvolvimento Administrativo.
- Newitt, M. (1997). *História de Moçambique*. Mem Martins: Europa-América.
- Orre, A. (2008). Fantoques e cavalos de Tróia? Instrumentalização das autoridades tradicionais em Angola e Moçambique. *Cadernos de Estudos Africanos*, 16-17, pp. 139-178. doi: 10.4000/cea.190
- Otayek, R. (2007). A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77, pp. 131-50. doi: 10.4000/rccs.793
- Papagno, G. (1980). *Colonialismo e feudalismo: A questão dos Prazos da Coroa em Moçambique no fim do século XIX*. Lisboa: A Regra do Jogo.
- Riggs, F. W. (1964). *Administration in developing countries: The theory of prismatic society*. Boston, MA: Houghton Mifflin.

- 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).
- Santos, B. S. (2003). O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In Santos, B. S., & Trindade, J. C. (Org.), *Conflito e transformação social: Uma paisagem das justiças em Moçambique* (v. 1, pp. 47-96). Porto: Afrontamento.
- 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.
- Touré, I. (2012). Autonomy and local democracy in Africa: An illustration using the case of Senegal. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (4), 757-74. doi: 10.1177/0020852312455600
- Trindade, C. (2003). Rupturas e continuidades nos processos políticos e jurídicos. In Santos, B. S., & Trindade, J. C. (Org.), *Conflito e transformação social: Uma paisagem das justiças em Moçambique* (v. 1, pp. 97-128). Porto: Afrontamento.
- UEM (Universidade Eduardo Mondlane). (1988). *História de Moçambique*. Maputo: Imprensa da UEM.
- Xavier, A. C. (1888). *A Zambézia*. Nova Goa: Imprensa Nacional.
- Zavale, G. J. B. (2011). *Municipalismo e poder local em Moçambique*. Maputo: Escolar.