

**FANTOCHES E CAVALOS DE TRÓIA?
INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS AUTORIDADES
TRADICIONAIS EM ANGOLA E MOÇAMBIQUE**

Aslak Orre

Chr. Michelsen Institute - Bergen

Fantoches e Cavalos de Tróia? Instrumentalização das autoridades tradicionais em Angola e Moçambique

Neste artigo pretende-se analisar de forma comparativa o processo de integração política das autoridades tradicionais no seio das máquinas estatais em Angola e Moçambique. Analisando as diversas tentativas impostas pelos dois Estados no sentido da abolição ou instrumentalização das autoridades tradicionais, a questão que se nos coloca é: são as autoridades tradicionais fantoches ou cavalos de Tróia?

Puppets or Trojan Horses? Instrumentalization of traditional authorities in Angola and Mozambique

This article aims to analyze comparatively the process of political integration of traditional authorities within the state machinery in Angola and Mozambique. Analyzing the various attempts imposed by both States to abolish or manipulate traditional authorities, the question before us is: are the traditional authorities puppets or Trojan horses?

Introdução

Desde que a nova onda de democratização da governação africana começou a encontrar reflexo nos trabalhos académicos dos anos noventa, os debates sobre democratização, descentralização e autoridades tradicionais têm estado intimamente relacionados¹.

Qual o papel dos chefes ou autoridades tradicionais numa futura governação democrática em África? São poucas as razões que justificam o tratamento das autoridades tradicionais a nível do continente numa só discussão dado o truísmo que África é tão imensa que impossibilita generalizações fáceis. Permanece, no entanto, o facto de que em praticamente toda a África encontram-se autoridades tradicionais, nas suas variedades regionais e locais, como agentes da política e do poder local e nacional, distinguindo-a assim de outros continentes. O que parece valer a pena é exactamente refinar a linguagem, os conceitos, e as categorias analíticas que nos permitem caracterizar melhor as variedades locais – para, a partir destes conceitos, analisar melhor os factores locais que condicionam as mudanças na governação. É isto que se pretende fazer neste texto, utilizando os casos de Angola e Moçambique para a ilustração das propostas conceptuais. As considerações conceptuais também se aplicam para comentar os processos de governação que envolvem as autoridades tradicionais nos referidos países. Será especificamente avançado o argumento de que a instrumentalização partidária caracteriza a controvérsia à volta das autoridades tradicionais, e que isto irá complicar a busca de soluções adequadas para a questão do papel das autoridades tradicionais num futuro mais democrático em Angola em Moçambique.

Gostaria de continuar este artigo com uma observação feita recentemente em Angola e que me pareceu constituir um grande paradoxo. Trata-se de uma camada de jovens intelectuais em Benguela. Nesse grupo, correndo o risco de não fazer justiça aos pensamentos individuais de cada um, destacavam-se duas vertentes de pensamento:

¹ O interesse que suscitam e a produção científica que daí deriva no âmbito português são notáveis. Do meu conhecimento, vários centros universitários portugueses estudaram de diferentes perspectivas o papel social das autoridades tradicionais em África durante os anos recentes. Também são muitos os países estudados, incluindo: Angola (Marques Guedes, 2003; Marques Guedes, 2005; Marques Guedes, 2007), Moçambique (Feliciano, 1998; Feliciano, 2003; Sousa Santos e Trindade, 2003; Florêncio, 2005; Lourenço, 2006), Senegâmbia e Senegal (Costa Dias, 2002; Costa Dias, 2003), e Guiné-Bissau (Carvalho, 2000; Carvalho, 2004). A conferência em que este texto foi apresentado também é um dos frutos dos esforços portugueses nesta área de estudos. O título do painel de debate que deu origem a este texto era *Democracia, desenvolvimento e descentralização*, e a relação das autoridades tradicionais com a governação inspirada nestes conceitos. As outras intervenções do painel baseavam-se em estudos empíricos do caso particular de Moçambique.

O trabalho do autor é parte integral de um projecto de doutoramento em Ciência Política que se concentra no tema das autoridades tradicionais, partidos políticos e a administração estatal nos dois países. O projecto, co-orientado pelo Professor Doutor Armando Marques Guedes, também avançou através de uma estadia de estudo do autor em 2006-2007 no ambiente académico em Portugal acima mencionada.

Por um lado, todos se manifestavam em prol da defesa da democracia, dos direitos humanos individuais, do combate à pobreza e à desigualdade social, assim como das liberdades políticas, da liberdade de expressão, do pluralismo político, da igualdade de género, do internacionalismo cultural, e do anti-racismo – enfim, todos os valores associados na Europa a uma visão liberal, progressista e *social-radical*.

Por outro lado, o grupo mostrava-se também comprometido com a revalorização da cultura e da tradição nacional que sofreram o desrespeito tanto do colonialismo como do regime pós-independência – pode-se chamar um nacionalismo *social-radical*. Por razões óbvias, as estruturas e a personagem da *autoridade tradicional* são representantes, gestoras e supostamente defensores das culturas e tradições nacionais.

O paradoxo reside no facto de essas duas ideias serem dificilmente compatíveis, visto que na história, tanto como na prática actual, as autoridades tradicionais raramente apoiam as culturas e tradições produzidas por uma governação que adopte os valores progressistas ou sociais-radicais defendidos pelo grupo jovem em questão.

Sempre que solicitava uma visão sobre o papel futuro das autoridades tradicionais numa Constituição que visa uma governação conforme as ideias sociais-radicais, as respostas eram evasivas. Admitiu-se também que poderia ser difícil, ou mesmo impossível, fazê-lo.

O antropólogo alemão Trutz von Trotha é um dos teóricos que lutou com o mesmo paradoxo há mais de uma década. Por fim, von Trotha adoptou uma posição optimista quanto à possibilidade de transformar a chefatura africana – encontrando assim uma saída aos dilemas criados pelo pluralismo legal na integração das autoridades tradicionais no sistema administrativo e constitucional:

African chieftaincy has to be transformed from an institution of administrative chieftaincy into an institution of local justice, of public debate, and of an emerging civil society based on the traditions of African polities and institutions; only in this way can civil society confront the challenges of the present in order to achieve a more responsive and responsible form of government and to find a way out of the cul-de-sac of postcolonial despotism (Trotha, 1996: 92).

Na minha óptica, este continua a ser um grande trabalho prático e intelectual para quem vai resgatar o papel da *autoridade tradicional* integrado num Estado moderno democrático. A solução do von Trotha implicaria um exercício de engenharia social *de cima* muito complexo, ou visaria uma autotransformação voluntária que parece pouco provável na maior parte dos contextos africanos.

Deixando esse desafio para outra ocasião, agora gostaria de discutir a prática actual e, em particular, tendências preocupantes na maneira em que as reformas de *descentralização* têm vindo a pôr em causa a própria democratização de Angola e Moçambique: o problema que levanto é o da instrumentalização das autoridades tradicionais por forças estatais. Contextualizá-la-ei e distinguirei entre dois tipos de instrumentalização, uma que chamarei *administrativa* e outra alcunhada *partidária*. As consequências para a democratização podem também ser variadas, mas os termos ajudam a identificar e isolar problemáticas específicas em termos da democratização.

Autoridades tradicionais na governação local

A integração dos chefes africanos na governação local sob um Estado moderno modelado de acordo com os padrões europeus começou com o colonialismo. A tentação de denominar Lord Lugard *pai de toda a instrumentalização das autoridades tradicionais* é grande – o homem cuja fama foi ressuscitada no mundo académico durante os últimos anos. Isto deu-se quando se apercebeu que Estados pós-coloniais em tantos países africanos começaram a praticar métodos de integração dos chefes tradicionais na governação local que são surpreendentemente parecidos com os métodos colonialistas de *indirect rule* (através dos chefes). O que acontece hoje em tantos contextos locais africanos é de facto tão semelhante que parece ser o *indirect rule*. Em novas circunstâncias, sim, e talvez num novo disfarce político – embora suficientemente reconhecível para que Fernando Florêncio chegue inclusive a questionar se não o identificaríamos melhor como *neo-indirect rule*².

A instrumentalização administrativa não é um fenómeno novo³. Nem foi Lord Lugard que a inventou; segundo outros autores (Herbst, 2000; Lourenço, 2006), o *indirect rule* parece ter sido o *método* preferido no estabelecimento de um *state system* africano centenas de anos antes da época colonial. Quando o império africano pretendia subjugar novos povos, os chefes locais tinham que se subordinar e aceitar desempenhar um papel administrativo na hierarquia estatal do império conquistador. Mesmo que o colonialismo europeu tenha intervindo em muitos casos com uma brutalidade e rigorosidade jamais vistas, o princípio do *indirect*

² Comunicação em plenário durante a conferência *Autoridades Tradicionais em África - um universo em mudança*.

³ Em várias instâncias ambos os teóricos Rouveroy van Nieuwaal (Rouveroy van Nieuwaal, 1996; Rouveroy van Nieuwaal, 2005) e von Trotha (Trotha, 1996) parecem datar o começo histórico da instrumentalização da chefatura no início da época colonial. Isto parece algo abrupto, já que tal asserção levanta a questão de se antes do colonialismo existia ou não a chefatura – que seria portanto uma invenção do colonialismo – ou se esta afinal não era instrumentalizada por ninguém. Esta última hipótese também não é convincente, dada a existência de estados e impérios africanos muito antes do colonialismo.

rule não era novo para os chefes locais – hoje em dia normalmente reconhecidos com o termo genérico *autoridade tradicional*.

Em 1996 o autocognominado *Mr. Chiefs*, E. A. B. van Rouveroy van Nieuwaal, discutiu em profundidade as tendências pós-coloniais de transformar os chefes tradicionais em meros instrumentos do Estado na sua governação local (2005). Ao mesmo tempo que faziam uso dos serviços dos chefes tradicionais na governação local, os chefes de Estado pretendiam, no entanto, limitar a influência desses chefes na esfera da política nacional. Enalteciam-se as autoridades tradicionais, mas de uma forma essencialmente folclórica, o que permitia aos chefes de Estado legitimar-se aos olhos da imensa autoridade tradicional dos chefes. O argumento mais sonante durante o período pós-independência era o de que as autoridades tradicionais se tinham *vendido* de tal forma ao Estado colonial – e em muitos casos ao Estado pós-colonial – que jamais seriam resgatáveis. Por conseguinte, o poder das chefaturas estava destinado a enfraquecer até ao seu desaparecimento. Em muitos casos, ou pelo menos em muitas interpretações, os chefes apresentaram-se no período imediatamente após a independência como *auxiliares estatais* e *agentes dos projectos estatais*. Rouveroy van Nieuwaal também alega que as chefaturas de África contemporânea são mais do que nunca instrumentalizadas por parte do Estado e que, em certa medida, perdem mesmo a sua condição de formas de governação *tradicional* (2005: 10). Outros autores apelidaram o mesmo fenómeno da integração das autoridades tradicionais na governação/administração local de *chefatura administrativa* (*administrative chieftaincy*) (Trotha, 1996).

Porém, Rouveroy van Nieuwaal argumentou que a ideia de que os chefes (em geral) poderiam ser vistos como meros *fantoches* era demasiado simplista, chamando a atenção para casos concretos de chefes que actuavam como verdadeiros contra-forças – ou como porta-vozes – ao poder estatal (Rouveroy van Nieuwaal, 1996: 47-9). Na verdade, as coisas são bem mais complexas, tal como se torna evidente na extensa literatura sobre as autoridades tradicionais em África publicada depois dos anos noventa.

Neo-chiefs - instrumentos e intermediários

Correndo o risco de cair numa armadilha à frente enquanto se olha para a retaguarda numa preocupação teórica excessiva (Rathbone, 2001: 167), busco extrair alguns pontos teóricos que penso valer a pena. A grande variedade de características, papéis e poderes das autoridades tradicionais no vasto continente africano exclui necessariamente grandes generalizações. Mas algo nos permite continuar a utilizar o conceito, mesmo que isto implique uma boa dose de *conceptual stretching*.

As autoridades tradicionais não são meros fantoches e dificilmente se vêm reduzidas a este estatuto, pois são demasiado ambíguas. São sempre figuras de autoridade social que operam na intersecção entre várias categorias dicotómicas empregues pelos cientistas sociais para descrever as sociedades africanas onde se encontram. Uma leitura de alguns textos chave sobre a temática não deixa dúvidas quanto à ambiguidade do posicionamento social dos chefes tradicionais *modernos*, claramente patente numa recolha dos conceitos que lhe são aplicados: “espaço mestiço” (Leclerc-Olive, 1997), “*walking in the middle of the road*” (Oomen, 2002), “*betwixt and between*” (West e Kloeck-Jenson, 1999), “*a go-between*” (Rouveroy van Nieuwaal, 1999: 22) e “*a double gatekeeper*” (Trotha, 1996: 83).

As dicotomias não são sempre as mesmas, mas os chefes tradicionais encontram-se, dependendo dos autores, “entre a tradição e modernidade”, “entre o Estado e o cidadão” (Rouveroy van Nieuwaal, 1996), ou até entre dois *mundos* ou *realidades*, referentes às culturas associadas ao Estado moderno e ao tradicional-rural⁴. Mas estas são características que os chefes partilham com quase qualquer outro cidadão africano. Qual é então o tão importante papel dos chefes?

Primeiro, os chefes modernos – isto é, as autoridades tradicionais das *chefaturas administrativas* – são líderes e/ou políticos (Lourenço, 2006) *locais* que criam pontos de comunicação e interligação entre os governantes centrais e os governados rurais, entre a cidade capital e os *hinterlands*. Os chefes devem conhecer as regras que se aplicam na comunicação entre estes centros de poder. Da mesma forma que um grande *rei* ovimbundu em Angola combina o papel de monarca tradicional e político moderno – sendo membro do comité executivo de um partido supostamente modernista como o MPLA (Marques Guedes, 2003) – tantas outras autoridades tradicionais têm que combinar as exigências de liderança de duas fontes de poder. São por isso muitas vezes denominadas líderes híbridos, sincréticos ou intermediários (Trotha, 1996; Oomen, 2002). Rouveroy van Nieuwaal escreve sobre os chefes na África Ocidental, mas muito bem se podia aplicar aos régulos de Moçambique ou aos regedores e sobas de Angola:

[He] has become a syncretic leader. By this I mean that he is a socio-phenomenon which forces a synthesis between antagonistic forces stemming from state models, bureaucracies and world views. We often characterize these, for the sake of con-

⁴ Esta última dicotomia parece derivar de um uso pouco cuidadoso ou desleixado da linguagem, também patente no título da conferência que deu origem a esta publicação – pois nego a existência ontológica de mais que uma realidade, universo ou mundo. Não questiono a necessidade de distinguir entre as diferentes esferas culturais associadas com o Estado e com a cultura rural-tradicional. Mesmo assim, duvido que os próprios autores pretendam contribuir para a imagem do Africano *exótico* – como se ele estivesse a viver num mundo e numa realidade (e racionalidade!?) separados do *nosso*. Além disso, os autores continuam logo a contrariar o argumento, exactamente na insistência de que os chefes ocupam uma posição como figuras híbridas: Os chefes constituem assim o elo que cria a continuidade entre estes *mundos*.

venience, as modern and traditional [...] A key future of syncretism is constant change, which forces the chief to use two different languages belonging to two radically different worlds in which he has been received since colonial times [...] in other words, a chief is nowadays not a static entity, but he is a dynamic, everchanging phenomenon (Rouveroy van Nieuwaal, 2005: 2).

Em segundo lugar, em muitos contextos nacionais os chefes são reduzidos a quase-fantoches do Estado, deixando-se utilizar como instrumentos administrativos, enfraquecendo assim a sua legitimidade tradicional. Mas a instituição em si não poderia continuar a exibir durabilidade e flexibilidade – pois, caso contrário, deixaria de ter qualquer interesse para o Estado instrumentalizá-la – se não fossem os outros papéis assumidos pelos chefes de maior valor para as populações locais na periferia do alcance e poder estatal. Estes são os papéis enquanto “guardiães da tradição” (Rouveroy van Nieuwaal, 1996: 45), “juízes e mediadores em casos de litígios locais” (Trotha, 1996: 83), “mediadores com os antepassados e espíritos” (Florêncio, 2005) e tantas outras tarefas que tenham importância prática e cultural-emocional para as populações locais dentro da circunscrição de cada chefe (Blom, 2002; Florêncio, 2005; West, 2005).

Para que os chefes possam transformar a sua autoridade em poder sobre a população local, e exercer uma governação na sua jurisdição, é necessária uma negociação constante com o Estado – cuja pretensão é a mesma. Negoceiam as regras e os parâmetros da governação local de acordo com as necessidades e interesses de quem gere o Estado. Desta forma, os chefes reconhecidos como *autoridades tradicionais* constituem-se como *intermediários* (Trotha, 1996: 82; Rouveroy van Nieuwaal, 2005: 2)⁵.

Associada a essa posição como intermediários está uma conclusão evidente mas que no entanto se tem mantido encoberta pela má aplicação de um rótulo-conceito: as autoridades tradicionais *modernas*. Elas são modernas no sentido em que são reconhecidas pelo Estado central e, em muitos casos, lideram as *chefaturas administrativas*. Não são, no entanto, somente autoridades tradicionais cuja legitimidade lhes é conferida desde a tradição ou o costume. Elas gozam também de uma legitimidade que lhes é outorgada enquanto intermediários reconhecidos pelo Estado e, portanto, – em termos weberianos – da autoridade *legal-racional* que a instrumentalização administrativa lhes confere.

Daqui se deduz um ponto analítico que creio ser de alta importância e que foi assim formulado: a instituição das autoridades tradicionais *modernas* goza de

⁵ Antropólogos chamam a atenção para o papel comum das autoridades tradicionais como intermediários a vários níveis: entre os vivos e os mortos (Florêncio, 2005), entre o mundo visível e mágico-oculto (Gomes, 2002; West, 2005).

duas fontes de autoridade e legitimidade. Uma fonte vem da população e a sua tradição (como interpretada actualmente), isto é, de *baixo*. A outra fonte é de *cima*, do Estado que a reconhece legalmente e a ela *devolve* poderes administrativos (Rouveroy van Nieuwaal, 1996: 46; Oomen, 2002)⁶.

As duas fontes de legitimidade – e a quase *necessidade* de haver intermediários – deram origem à possibilidade de que um vasto leque de personagens (mulheres e homens, com ou sem linhagem *monárquica*) se candidatasse ou mesmo exigisse o reconhecimento oficial enquanto *autoridade tradicional* (ou chefe tradicional). Isto sucede em particular nos tempos que correm, após a nova onda de retraditionalização da retórica governativa. Esta passa igualmente por outros discursos actualmente dominantes, como o da democracia e da participação, que devem ser também agora incorporados pelos chefes modernos se o seu objectivo é o de garantir um melhor posicionamento social. Estas observações inspiraram Marques Guedes (2007: 31) a sugerir a denominação *neo-chiefs* para estas camadas de mediadores cuja criatividade na gestão dos símbolos da legitimidade estatal e tradicional lhes pode garantir um lugar de destaque nos circuitos do poder local.

Por uma questão de definição, neste texto distinguir-se-á, por conveniência linguística, entre a *autoridade tradicional* (um ideal-tipo weberiano de autoridade e legitimidade), a *chefatura administrativa* (a jurisdição da autoridade tradicional reconhecida pelo Estado) e os indivíduos que ocupam esse cargo (aos quais a população local pode ou não reconhecer autoridade tradicional). Estes últimos, embora conformando um grupo bastante heterogéneo, serão aqui designados *autoridades tradicionais* (às vezes também *chefes tradicionais*) – em consonância com o uso comum, pelo menos em Angola e Moçambique. (Seria de facto conveniente utilizar a designação *neo-chiefs* para essa camada de líderes locais – que, embora pouco exacta, criaria menos confusão sobre o seu verdadeiro conteúdo social – se não fosse o facto de o termo *autoridade tradicional* estar de tal forma implantado no uso comum e académico).

Vale a pena destacar um último ponto: os chefes que se posicionam como intermediários (a maioria) têm portanto a possibilidade e a flexibilidade (como acontece com todos os intermediários) de mudar a sua posição – às vezes aparecendo na defesa dos interesses do Estado, outras da população. Com a possibilidade de servir dois mestres advêm grandes potencialidades, mas também o risco, evidentemente, de que ninguém lhes deposite confiança (Rouveroy van Nieuwaal, 2005: 4). O papel de intermediário é um jogo complicado e delicado.

⁶ Obviamente, nem todas as figuras que se intitulam *autoridades tradicionais*, ou são assim intituladas, gozam das duas fontes de autoridade. Alguns líderes africanos são herdeiros da autoridade da linhagem *nobre* ou *principal* mas podem não ser reconhecidos pelo Estado. Outros chefes são reconhecidos pelo Estado, mas podem não gozar de nenhuma autoridade tradicional no seio da população local. As variantes são muitas.

No entanto, há outra jogada delicada a acontecer: a cooptação das autoridades tradicionais na criação das chefaturas administrativas. A integração no sistema administrativo de uma força cuja legitimidade emerge de uma ordem constitucional (ou partido!) alheia ao Estado é um jogo de cooptação que pode trazer ao espaço do Estado um fantoche *minado*, ou seja, deixar entrar o cavalo de Tróia (Åkesson e Nilsson, 2006: 44). As autoridades tradicionais que negociam os interesses dos dois lados da *equação* (sendo estes o Estado e os grupos culturais das *chefaturas*) também têm os seus próprios interesses e competências – o que acaba por transformar ou reformular, em acordo com a posição *sincrética*, os *interesses* de cada um. Como acima discutido, a posição sociológica da maioria dos chefes tradicionais *modernos* é de intermediários – de maneira que nem o Estado, nem as próprias autoridades tradicionais, sabem se devem ser considerados representantes da população perante o Estado, ou vice-versa, ou ambos.

Lógicas incôngruas no partido-estado

In brief, the state is a contradictory entity that acts against itself.
(Migdal, 2001: 22)

Quais são as forças sociais, os interesses, motivos e lógicas que promovem uma instrumentalização das autoridades tradicionais? Se o Estado instrumentaliza as autoridades tradicionais de maneira muito sistemática, deveria ser então possível identificar essas forças promotoras. A pergunta é útil, visto que não se pode assumir *a priori* que o Estado seja uma entidade homogênea com *um* interesse e *uma* lógica única aplicada. Os argumentos que se seguem inspiram-se na perspectiva teórica de Joel S. Migdal e o seu *state-in-society approach*. Esta perspectiva advoga uma *antropologia do Estado* – um método que propõe dois níveis de análise sincrético: um que reconhece o carácter corporativo e unificado do Estado – assim como o Estado se imagina enquanto *ideia* – e outro que desmembra esse ente corporativo para o exame das práticas e das alianças que se reforçam e contradizem entre si (Migdal, 2001). Para quem estuda África, a ênfase que se coloca no último nível de análise não deverá constituir uma novidade.

Longe de pretender identificar todos os interesses e contradições que compõem os Estados (africanos), o que aqui se propõe é uma distinção que poderá ser útil na análise da instrumentalização das autoridades tradicionais, desde o ponto de vista do Estado. São duas lógicas diferentes que se cruzam nos comandos estatais e que podem produzir acções político-administrativas contraditórias como efeito – mesmo logo desde a sua fase de formulação, para já não falar da fase de implementação. (Convém salientar desde já que as lógicas a seguir mencionadas

não são consideradas as únicas possíveis. As lógicas de interesses económicos privados, por exemplo, estão sempre rivalizando em termos da influência que exercem dentro do Estado. As lógicas a que aqui se faz referência são, no entanto, as que parecem mais relevantes para a instrumentalização das autoridades tradicionais.).

A primeira lógica é a perspectiva estritamente estatal-corporativa, ou de uma forma mais simples, burocrático-administrativa. É a perspectiva dos tecnocratas (e de muitos burocratas) do serviço público. O ideal-tipo desta lógica visa construir e reforçar o Estado na sua capacidade para dominar, controlar e organizar a população (além dos objectivos secundários de prover serviços públicos num Estado-Providência). Uma variante da mesma é a perspectiva de construção da nação, que visa consolidar a legitimidade do Estado através da promoção de sentimentos nacionais. Na questão da instrumentalização das autoridades tradicionais, essa é a lógica dominante que fez com que, desde o período colonial, o Estado colonial assim como, mais tarde, tantos Estados pós-coloniais tentassem integrar as autoridades na administração local do Estado e o estabelecimento das *chefaturas administrativas*. É uma lógica a que se pode pôr o rótulo de *instrumentalização administrativa*.

Uma outra lógica é a político-partidária. Qualquer Estado é uma máquina pela qual várias forças sociais ou grupos de interesse, sejam *privados* ou *partidários*, se digladiam. Na esfera política, os partidos, com os seus interesses, formulam os seus projectos e visam aplicá-los através da mobilização da maquinaria burocrático-administrativa (se esta estiver ao alcance do poder estatal) ou outros meios sociais. Quando um partido político consegue fazer com que as autoridades tradicionais prestem serviços (de carácter vario) em prol deste partido e a recompensa que estas auferem se revela inferior ao valor deste serviço – então estamos perante uma situação que se pode rotular de *instrumentalização partidária*.

Na definição acima oferecida salientou-se a questão da recompensa desigual às autoridades tradicionais. Isto porque, se a recompensa pelos serviços prestados a favor de um determinado partido lhes parece satisfatória ou favorável – isto é, é percebida pelas próprias autoridades tradicionais como sendo do seu interesse próprio – mais vale então falar de *aliança*. Dito de outra forma, pressupõe-se uma relação assimétrica/desigual entre o instrumentalizador e o instrumentalizado para que se possa falar de instrumentalização.

Os interesses partidários não são necessariamente congruentes com uma lógica burocrático-administrativa. Nem os resultados de uma política gerida em termos do interesse partidário são sempre congruentes com o objectivo tecnocrático (que entrevê o fortalecimento do Estado local). Isto acontece mesmo nos Estados dirigidos por um partido dominante, visto que o partido tem sempre

outros interesses para além de construir o Estado (por exemplo: enriquecimento dos dirigentes e clientes, combate às forças opositoras ou inimigos externos, etc.). Essas incongruências podem produzir efeitos prejudiciais tanto para o poder e a capacidade estatal como para o partido.

Um exemplo importante encontra-se no processo de identificação, nomeação, eleição ou selecção dos indivíduos para serem reconhecidos. A lógica da instrumentalização administrativa da autoridade tradicional cria no Estado a tentação de se imiscuir na identificação dos indivíduos a serem reconhecidos como autoridades tradicionais (ou, dito de outra maneira, para ocuparem os cargos nas chefaturas). Desde o período colonial até hoje existem inúmeros relatos de casos em que os funcionários estatais tentam influenciar (ou mesmo decidir) quem serão reconhecidos e instituídos nos cargos das chefaturas. Na maioria dos casos, o Estado acaba por nomear alguém, um neo-chefe *empreiteiro*, cuja posição adquirida lhe permite convencer o Estado que poderia servir bem no papel. Nestes casos, o Estado enfrenta um dilema: a figura que o Estado nomeou é facilmente instrumentalizável – mas poderá tornar-se um instrumento inútil cujos actos administrativos a população não respeita. Daí resulta a lógica inversa: o fenómeno colonial e pós-colonial de pôr ênfase no reconhecimento oficial da autoridade tradicional *com linhagem, verdadeiramente autóctone* ou do *chefe consuetudinário*.

A lógica da instrumentalização partidária cria também no partido a tentação de se imiscuir no reconhecimento dos chefes. Mas essa lógica invariavelmente produz o primeiro resultado: o partido tenta influenciar quem ocupa os cargos das chefaturas – com o intuito de assegurar apoio partidário – sem considerar seriamente as praticabilidades administrativas.

A distinção entre a instrumentalização *administrativa* e *partidária* pode ser particularmente útil no sentido em que provê uma linguagem para analisar o papel das autoridades tradicionais em países onde o emaranhamento do partido no Estado seja muito marcado e os seus interesses pareçam, à primeira vista, indistintos. Em outros contextos, o *administrativo* é contrastado com o ente dicotómico *político*. Neste contexto é preferível falar de instrumentalização partidária em vez de *política*. Isto porque ambos, a administração estatal (com uma lógica e estratégia tecnocrática) e os partidos políticos, podem fazer, e de facto fazem, política. Quando, por exemplo, as autoridades tradicionais são instrumentalizadas pelo Estado numa política de *descentralização* – elas são ferramentas como qualquer outro funcionário público ao serviço das políticas concretas envolvidas nas reformas⁷. O conceito de instrumentalização partidária aponta mais directamente à

⁷ A despolitização das acções estatais e das reformas públicas parece constituir um vício associado à era do *new public management* – e em África, em particular, com as intervenções *meramente técnicas* dos *programas de desenvolvimento* concebidos pelos doadores.

lógica em jogo. Por exemplo, e como argumentarei, é importante reconhecer que a instrumentalização partidária é um processo activo, uma escolha política feita por actores partidários no palco político nacional. Para contrastar, Sousa Santos (2003: 64) argumenta, numa passagem curiosamente determinista, que foi a herança da característica do Estado criado pelo colonialismo que tornou “impossível a relativa autonomia entre o administrativo e o político e [...] obrigou à total politização do administrativo”. Não se nega que a herança colonial tenha criado padrões estatais que favoreciam um pensamento nessa linha, mas também não se pode absolver os dirigentes partidários da responsabilidade de terem fundado o Estado de partido único, cimentá-lo por escrito na Constituição e, na fase actual, mantê-lo através de outros métodos que não os constitucionais. De igual modo, a instrumentalização partidária aponta para um processo activo, que não é meramente uma herança passiva.

Antes de seguir para a análise dos contextos de Angola e Moçambique, vale a pena reiterar o argumento principal da última secção. A utilização das autoridades tradicionais – mesmo se invólucro das chefaturas administrativas – como instrumentos administrativos ou partidários não significa necessariamente que estas tentativas resultem nos objectivos desejados. As autoridades tradicionais são um tipo de agente social cuja cooptação abre as portas aos múltiplos objectivos que estas trazem consigo e que influenciam o resultado final.

Dupla instrumentalização em Angola e Moçambique

O objectivo desta secção é o de identificar os dois processos de instrumentalização das autoridades tradicionais por parte do Estado e dos partidos no poder, ou seja, a instrumentalização administrativa e partidária, em Angola e Moçambique. Não se pretende fazer uma reconstrução historiográfica completa dos processos mencionados, mas sim indicar apenas como esta distinção analítica pode ser aplicada na produção de algumas hipóteses que podem ser depois investigadas.

Está fora do âmbito deste texto discutir exaustivamente as características dos regimes políticos em Angola e Moçambique, assim como sua comparação, quer entre si, quer em relação a outros Estados Africanos. Mas é preciso salientar uma característica fundamental dos dois Estados: ambos são governados desde a independência pelo mesmo partido. O período do partido único – um período fulcral do Estado pós-colonial, embora terminado há já quase duas décadas – e as guerras internas que se prolongam por mais tempo, resultaram na incrustação

dos partidos MPLA⁸ e FRELIMO⁹ nos seus respectivos Estados e nos projectos de construção da nação. No caso de Angola, Fernando Pacheco comentou que o que se construía estava além de um simples partido-estado: “Poderia falar-se de um partido-nação-estado”, tão pretensioso era o projecto do MPLA (Pacheco, 2006: 1). É já comum comentar que em ambos países é difícil delimitar o Estado do partido para definir onde acaba o partido e começa o Estado – e vice-versa. Num relatório abrangente do IDEA sobre os sistemas partidários africanos, ambos os países vêm classificados entre os dezasséis países africanos com um “sistema de partido dominante” (Salih e Nordlund, 2007: 48-51). Nos sistemas em que o partido no poder é o mesmo antes e depois da *transição democrática* dos anos noventa, justifica-se denominar estes países de partido dominante como partido-estado. Mas Angola e Moçambique distinguem-se em muito de outros países africanos pela extrema polarização política. Não apenas devido às longas guerras internas, mas também porque a principal oposição política contemporânea continua a ser os partidos que antes combatiam o governo com armas. Mesmo após o fim do monopartidarismo, os principais partidos da oposição continuam a mobilizar um grande número de eleitores. Entretanto, a dominação do partido no governo é de tal forma extensa, que as principais metas de uma eventual democratização são a abertura do espaço político aos partidos da oposição e à sociedade civil, e uma maior separação entre a máquina estatal e o partido.

Instrumentalização administrativa

Moçambique

Como se descreve em todos os textos sobre Moçambique desta edição, algumas forças no partido-estado começaram a pensar, já desde os anos noventa, que poderiam contrariar o enfraquecimento do Estado ao *pedir emprestado* ou *adquirir* a imensa legitimidade e serviços administrativos das autoridades tradicionais – daí o surgimento da tendência para *cortejar* a autoridade tradicional, para utilizar uma expressão de Barbara Oomen (2000). Uma expressão formal dessa evolução foi a legislação, o decreto 15/2000 (*Government of Mozambique*, 2000; Buur e Kyed, 2005). O decreto marcou uma reviravolta total da parte do governo da FRELIMO: o partido que, durante o período do partido único, tinha combatido a legitimidade e o poder das autoridades tradicionais, provavelmente mais do que qualquer ou-

⁸ Movimento Popular para a Libertação de Angola.

⁹ Frente de Libertação de Moçambique.

tro Estado africano. Mas como descreve Vitor Lourenço nesta edição, o processo de preparação do terreno começou já no início da década de noventa¹⁰.

A reintrodução das autoridades tradicionais na governação local rural coincidiu com o discurso cada vez mais recorrente da descentralização e da desconcentração. Trata-se portanto do resultado de um processo prolongado de ponderação sobre como configurar as instituições do Estado local.

O resultado foi um parafrasear pós-colonial dos métodos de governação e cidadania coloniais: a reintrodução de um sistema bifurcado (Mamdani, 1996). Para as cidades, criaram-se em 1997 municípios autárquicos (*autarquias*) governados por políticos eleitos pela população que reside nas autarquias. As autarquias gozam de personalidade jurídica, e o governo local deve prestar contas principalmente aos seus eleitores. No meio rural, por outro lado, a situação seria diferente. Continuam a ser governados pelos órgãos locais do Estado, numa hierarquia descendente: as províncias, os distritos, os postos administrativos e as localidades. Na legislação dos órgãos locais do Estado de 2003, o destaque é para o papel chave do distrito. Nestes órgãos, os dirigentes são nomeados desde cima e não pela população local. O governo da província é chefiado pelo *governador*, nomeado pelo Presidente da República. O governo distrital é liderado pelo *administrador* distrital, nomeado pelo ministro da Administração Estatal, figura que nomeia também os *chefes* dos postos administrativos. Nos postos administrativos onde o Estado já estabeleceu a subdivisão de *localidade*, os *chefes* das localidades são nomeados pelo governador provincial (Governo de Moçambique, 2003). A estrutura é extremamente centralizadora, já que a lógica de nomeação quase sempre assegura que a prestação de contas dos dirigentes locais seja primariamente aos chefes no patamar superior da hierarquia estatal, e não à população local (este problema é algo mitigado com a introdução das *instituições de participação e consulta comunitária – IPCC*). Além da tendência centralizadora, os critérios para a selecção dos dirigentes nos vários patamares seguem uma lógica de lealdade partidária, uma característica fundamental do partido-estado (Åkesson e Nilsson, 2006: 57). É difícil encontrar um dirigente dos órgãos locais do Estado que não tenha um cartão partidário da FRELIMO.

A diferenciação entre meio urbano e rural é mais do que notável. A tabela a seguir ilustra a *bifurcação* do Estado para a governação local¹¹.

¹⁰ Para uma leitura mais extensa do processo de (re)introdução das autoridades na governação local, ver os textos de Forquilha e Lourenço nesta edição, além dos outros textos inseridos na bibliografia (Buur e Kyed, 2005; Florêncio, 2005; Kyed e Buur, 2006; Lourenço, 2006; Buur e Kyed, 2007).

¹¹ Para uma discussão mais aprofundada dos órgãos locais do Estado em Moçambique ver Orre (2007).

Áreas	Modo de descentralização	Descentralização para	Estatuto	Administração local
Rural	Desconcentração	Órgãos locais do Estado	'Estado unitário'	Nomeado
Urbana	Devolução	Autarquias	Personalidade jurídica	Eleito localmente

As autoridades tradicionais são chamadas a preencher um papel duplo em relação a estes órgãos estatais e às populações rurais. De certo modo, elas têm que agir como representantes de ambos lados – ou melhor, intermediários. Por um lado, o Estado requer os serviços das autoridades tradicionais, reconhecendo sua dificuldade em alcançar as populações rurais com a sua burocracia, e tem montado um sistema para a instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais, reconhecidas como *autoridades comunitárias* nos termos da lei. Por outro lado, o Estado precisa de tratar as autoridades tradicionais como representantes das populações locais, já que as outras instituições de representação rural perante o governo local são frágeis ou inexistentes.

Numa discussão sobre os efeitos da introdução da legislação sobre as autoridades comunitárias (incluindo autoridades tradicionais), Buur & Kyed (2005: 13-14) resumiram as áreas em que as autoridades comunitárias (AC) podem e deveriam actuar na governação local. As AC devem trabalhar para promover:

- *Alcance administrativo e governamental*: Delegação de funções estatais nas AC em muitas áreas como a cobrança de impostos, censos, policiamento, loteamento de terras, manutenção de estradas, saúde, educação, projectos de desenvolvimento, ambiente e segurança alimentar.
- *Construção da nação*: As AC devem actuar para consolidar a unidade nacional, ostentando a bandeira e os símbolos nacionais, e respeitando as celebrações dos feriados nacionais.
- *Desenvolvimento rural*: Actuar principalmente no âmbito do desenvolvimento rural e agricultura (a menção específica deste ponto, e a sua omissão quando se referem às zonas urbanas reforça a impressão de que a esfera das autoridades tradicionais se considera limitada ao meio rural).
- *Educação cívica*: Para formar o cidadão em áreas consideradas prioritárias pelo Estado (mencionam-se muitas, desde o comportamento cívico à higiene, relações sexuais, e respeito geral pela lei).
- *Participação comunitária local*: As AC devem promover a participação embora o decreto não especifique de que maneira ou em que instituições.
- *Reconhecimento da autoridade tradicional e cultura*: Obriga as AC (incluindo as autoridades tradicionais, claro) a comprometer-se com a valorização e preservação dos usos, costumes e valores tradicionais e locais.

De maneira geral, o resumo serve para ilustrar as áreas em que *de facto* operam, embora o decreto não dê a ênfase que lhe corresponde ao papel importantíssimo que as autoridades tradicionais exercem nas áreas judicial e do uso/distribuição de terras. O Estado efectivamente delegou ou devolveu (ver definições no texto de Forquilha nesta edição e Lourenço, 2006: 252) algumas funções públicas às autoridades tradicionais. Isto é instrumentalização administrativa. Na prática, os órgãos locais do Estado não podem, nem por lei nem por necessidades práticas, deixar de actuar nas mesmas áreas de intervenção que as autoridades tradicionais. Isto resulta numa sobreposição de quase todos os ramos da governação local, embora menos regularmente nos assuntos considerados da esfera mágico-religiosa (combate à feitiçaria, relação com os antepassados, etc.).

Vale a pena a comentar um desenvolvimento recente em Moçambique que, de certo modo, complementa as autoridades tradicionais na representação popular perante o Estado local. Neste momento estão-se a realizar experiências com instituições embrionárias para tomar o lugar das instituições eleitorais no âmbito da governação e desenvolvimento rural. São as chamadas IPCC – instituições de participação e consulta comunitária. A ideia é criar fóruns em que a administração distrital possa consultar representantes dos vários *grupos de interesse* em cada distrito, embora a lei seja notoriamente ambígua nas formulações que tratam da responsabilidade da administração local de prestar contas a estas *assembleias consultivas* (Governo de Moçambique, 2003; Orre, 2007).

Estas experiências têm surgido sobretudo numa aliança entre tecnocratas no governo em Maputo e os doadores que as conceberam e depois as financiaram com centenas de milhões de dólares – sendo assim implementadas *desde cima*. Resta então ver:

a) se podem contribuir para a boa governação e uma progressiva integração das *autoridades tradicionais* em processos participativos de governação – diminuindo assim a tendência para o uso das autoridades tradicionais como os únicos representantes das populações rurais perante o Estado local.

b) se são sustentáveis ou tornar-se-ão moribundas, a partir do dia em que os doadores decidirem mudar as suas preferências e o financiamento externo acabar.

É evidente que após a independência as autoridades tradicionais têm vindo a perder força política para uma actuação autónoma – já dificilmente podem fazer uma governação local sem depender do Estado e o seu reconhecimento. Com o fim da guerra civil, o Estado central ganhou de novo – através dos seus órgãos de ordem e segurança pública, além da administração local – uma capacidade de controlo das populações rurais sem precedentes desde o fim da época colonial.

O Estado moçambicano conseguiu pela primeira vez desde a independência estabelecer uma presença estatal, pelo menos nominalmente, em todos os distritos e postos administrativos do território nacional. A guerra com a RENAMO tinha-o impedido de tal antes. No entanto, dizer que as autoridades tradicionais (régulos, mambos, etc.) perderam a autonomia para uma actuação política independente não é o mesmo que dizer que perderam influência, importância, e peso social. Ao mesmo tempo que se lhes retirou autonomia, o Estado fez-se dependente da cooperação das autoridades tradicionais para a governação local – um fenómeno também documentado em outros países africanos (Rouveroy van Nieuwaal, 1996; Boone, 2003). Isto tudo não é equivalente a afirmar que a instrumentalização administrativa removeu todos os obstáculos nas relações e articulações entre o Estado local e as autoridades tradicionais. O que sim se observa a nível local é uma coabitação ténue, mas emergente, visto que a política estatal é inequívoca: os órgãos locais do Estado têm que articular-se com as autoridades tradicionais de forma a evitar grandes conflitos sistémicos com estes líderes rurais.

Para resumir, tudo indica que no início do século XXI o papel administrativo das autoridades tradicionais reconhecidas pelo Estado tem vindo a crescer significativamente e que, de facto, estas constituem um elenco essencial na governação local das *zonas rurais* do país¹². Além disso, parece que a estratégia de instrumentalização *funciona* no sentido de trazer as figuras de poder e autoridade tradicional para mais perto das autoridades estatais – isto é particularmente significativo no contexto de Moçambique. A relação que era, em geral, hostil e conflituosa durante os primeiros anos da independência, tem-se vindo a tornar progressivamente numa relação de colaboração (Åkesson e Nilsson, 2006: 102).

*Angola*¹³

Embora o regime pós-colonial de Angola tenha assumido características ideológicas semelhantes ao de Moçambique, adoptou uma atitude e prática bastante mais tolerantes perante as autoridades tradicionais. Enquanto o partido-estado de Moçambique combatia, em 1980, os régulos numa campanha de vida e morte, em Angola, na lei relativa aos órgãos locais do Estado dizia-se sobre os sobas¹⁴:

¹² O que se segue é uma selecção da literatura que observa e debate esta tendência: (Blom, 2002; Macamo e Neubert, 2004; Buur e Kyed, 2005; Florêncio, 2005; West, 2005; Buur e Kyed, 2006; Convery, 2006; Gonçalves, 2006; Kyed, 2007; Kyed e Buur, 2006; Lourenço, 2006; Sousa Santos, 2006; Tvedten, Paulo et al., 2006; Åkesson e Nilsson, 2006; Buur e Kyed, 2007; Orre, 2007).

¹³ A exposição da situação em Angola é muito influenciada pelas opiniões e dados recolhidos durante o trabalho de investigação no Huambo (Setembro de 2003), e em Benguela (Janeiro e Fevereiro de 2007).

¹⁴ *Soba* é um termo genérico utilizado em Angola para denominar um chefe administrativo reconhecido pelo Estado, que inclui uma grande variedade de figuras com uma grande variedade de poder e autoridade. Está relacionado com a palavra umbundu *esoma*, denominação do poder tradicional (Manuel, 2004: 30-35).

Para a função do Comissário de Povoação pode ser nomeado o soba da área caso este apoie as orientações do MPLA-Partido do Trabalho e do Governo, e mantenha um comportamento leal em prol da população (Governo de Angola, 1980).

A lei prescreve o que provavelmente era praticado¹⁵ – uma cooptação dos sobas que fossem considerados fiáveis pelo partido-estado. Em 1986, o Presidente da República emitiu um decreto (Governo de Angola, 1986) sobre o “uso do fardamento a utilizar pelas autoridades tradicionais” – detalhando, por escrito e graficamente, os vários modelos e as ocasiões para os ostentar – onde se declarava no primeiro parágrafo: “Tornando-se necessário instituir um fardamento a usar pelos Comissários de Povoação [...] que permita apresentar-se [...] com a dignidade e solenidade correspondentes ao cargo que desempenham”. Já no primeiro parágrafo do decreto se revela a duplicidade envolvida na cooptação ao denominar as mesmas figuras *autoridades tradicionais* e *Comissários de Povoação*. A quem se dava o direito a utilizar o fardamento em cada caso concreto aqui só se pode especular (ou investigar exaustivamente a nível local), mas está claro que a ideia de aceitar a incorporação das *autoridades tradicionais* na governação local como comissários (agentes) do Estado em um nível inferior da administração local estava já presente. Poucos anos após a independência então, o Estado angolano aprovou a institucionalização do uso do fardamento para os sobas – talvez o símbolo mais potente da política de *indirect rule* do Estado colonial português.

Esta formalização significava uma tolerância para com as autoridades tradicionais desde que estas se subordinassem ao partido-estado. Juntavam-se na legislação acima mencionada as lógicas de instrumentalização administrativa e partidária, coisa nada surpreendente já que o partido e o Estado eram considerados unos e inseparáveis. Isto não significa que as autoridades tradicionais se tenham facilmente acomodado ao novo papel, nem que o Estado local as incorporara sempre como *comissários de povoação*. A falta de material torna difícil substantiar a afirmação, mas é muito provável que os sobas e regedores sentissem uma pressão forte para se subordinar, coisa que muitas vezes recusaram¹⁶. Nestes casos, o partido podia ameaçá-los, ou nomear outro. Daí o aparecimento do fenó-

¹⁵ Digo *provavelmente* dado a dependência de uma reconstrução histórica baseada na dedução – porque é pouca a literatura publicada e a documentação historiográfica sobre as práticas da construção do Estado local após a independência.

¹⁶ Várias autoridades tradicionais de idade já avançada que entrevistei (entre elas os *regedores* do município de Ganda e da comuna de Ebanga – os dois de linhagens de chefes *esomas*) alegaram que o período imediato após a independência foi muito difícil para os sobas. Não é de se admirar: o poder do partido-estado do MPLA não parecia nada assegurado e o clima de intimidação criado na luta entre este Estado e as forças do *estado-projecto* da UNITA era severo. A opção de se deixar instrumentalizar de um ou outro lado parecia seguramente arriscada. Em particular, na zona de Benguela dominada pela etnia Ovimbundu que era a *home base* da UNITA, o Estado teve alguma razão para olhar aos sobas com desconfiança. A alternativa, isto é, manter-se neutro, também deve ter sido uma opção complicada ou pouco realista.

meno comumente denominado em Angola os sobas partidários (Gomes, 2002; Manuel, 2004).

Em Angola, a atitude governamental parece ter sido algo pragmática. Ou os sobas eram ignorados, ou os seus serviços eram aproveitados pelo partido-estado (nas zonas que ainda restavam sob domínio do governo). E muito mais cedo do que em Moçambique, o governo aceitou a integração das autoridades tradicionais na governação local.

O Estado angolano entretanto foi avançando progressivamente na edificação das instituições dos órgãos locais do Estado de acordo com a divisão administrativa herdada do Estado colonial. Durante os anos noventa consolidou-se uma estrutura, finalizada em termos legislativos em 1999, que continua ainda hoje em vigor (Governo de Angola, 1999). As estruturas erigidas criam um Estado altamente centralizado: as 18 províncias são chefiadas por um *governador* nomeado pelo Presidente da República; os 164 municípios são administrados por um *administrador municipal* nomeado pelo governador provincial; a subdivisão dos municípios é a comuna (contam-se 557), chefiadas por um *administrador comunal* nomeado também pelo governador provincial¹⁷. Como em Moçambique, é uma máquina que assegura o controlo de todos os quadros do Estado local pela Presidência – e por isso, um controlo *partidário* do Estado local.

Comparado com Moçambique, por várias razões é mais difícil traçar com exactidão a extensão ou as características típicas ou principais do papel das autoridades tradicionais na governação local em Angola. Primeiro, porque existe pouca literatura que trata do assunto. Isto deve-se, sem dúvida, aos obstáculos que a guerra – que durou até 2002 – criou para os estudos sociais deste género. Além disso, decorreu ainda pouco tempo desde que se instaurou a paz para a identificação de tendências claras com uma sólida base científica. Além disto, não existe legislação que regule a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades tradicionais, embora na realidade se trate de uma prática quase diária.

Um estudo do PNUD produziu esta lista de funções públicas dos sobas, funções que na maioria dos países seriam assuntos quase *reservados* ao Estado (UNDP, 2003).

- Gestão do uso e distribuição da terra.
- Gestão de assuntos comunitários como trabalho agrícola e actividade comercial.
- Gestão de assuntos de habitação e distribuição geográfica de residências.
- Controlo da população e fornecimento de dados para censos e estatísticas, e recrutamento militar.

¹⁷ Existe também a subdivisão territorial *bairro* para as áreas urbanas, e *povoação* para as áreas rurais. No entanto, o Estado pós-colonial não tem e nunca teve representação de funcionários permanentes a este nível.

- Estabelecimento de normas sociais e jurídicas.
- Contenção e resolução de litígios e conflitos locais.
- Reforçar e promover a construção e manutenção das infra-estruturas públicas.
- Orientar a população sobre informação e decisões governamentais.
- Negociação com os agentes externos (Estado, ONG, negociantes, partidos, etc.) em nome da população local, inclusivamente sobre os recursos naturais.
- Ser porta-vozes das comunidades.

Não se trata com certeza de uma lista exaustiva. Quando entrevistei regedores e sobas durante uma pesquisa em Benguela em 2007¹⁸, a primeira resposta que obtive em relação às tarefas que estes desempenhavam foi muito uniforme. Era sempre algo muito próximo à seguinte formulação: “**representar o governo perante a população**, e informar a administração local sobre as preocupações da população” – como se fossem estafetas ou *message boys* entre o governo e a população. Também vários administradores locais salientaram o papel dos sobas enquanto *interlocutores*.

Vários testemunhos recolhidos no seio dos sobas, da administração estatal e da sociedade civil atribuíram aos sobas as seguintes tarefas na administração central a nível das aldeias. As citações que se seguem são ilustrativas:

- Os sobas são porta-vozes do governo.
- As autoridades tradicionais são a mão direita do governo.
- Controlam as aldeias, recolhem dados censitários.
- Comunicam mensagens (sobre uma grande variedade de assuntos) do governo às populações, e vice-versa.
- O Instituto de Desenvolvimento Agrário não teve uma presença aqui durante dois anos. As autoridades tradicionais tomaram o seu lugar.
- Os sobas colaboram com a polícia e os órgãos judiciais.
- De todos os parceiros do governo, as autoridades tradicionais são os mais importantes. Comunicar através das autoridades tradicionais significa que a comunicação chega a todos, passam a palavra sem discriminação. As igrejas tendem a mobilizar apenas as suas congregações.

Dada a quantidade de tarefas e funções administrativas que o sobado acumula, é evidente que o governo o utilize como um instrumento administrativo, revelando muitas vezes a dependência significativa que mantém dos seus serviços. Chamamos a atenção para o facto de o regedor e os sobas funcionarem, do ponto de vista do governo – este com a infra-estrutura administrativa fragilizada após a guerra e agora em processo de *state-building* – como um instrumento importantís-

¹⁸ Entrevistas nos municípios de Ganda e Balombo, e na comuna de Dombe Grande.

simo, senão imprescindível, na época actual de pós-guerra. Visto que a presença física do Estado se restringia e, ainda hoje se limita, a alguns quadros na sede das comunas (o administrador e alguns funcionários, a esquadra da polícia, e alguns escassos professores e enfermeiros), este nunca teve capacidade para comunicar eficientemente com uma população rural que, além de altamente dispersa, nutre também um profundo cepticismo em relação ao Estado¹⁹. A solução encontrava-se pois no *sobado* e na instrumentalização administrativa da autoridade tradicional. Poderiam existir outras soluções mas, na prática, foi nesta que o governo da província de Benguela apostou para melhorar a sua capacidade de informar a população sobre as políticas e medidas administrativas do Estado. A tendência crescente de dar *subsídios* aos *sekúlos*, sobas e regedores desde os últimos anos da década de noventa põe em relevo essa relativa dependência. Em 2002, 37.930 autoridades tradicionais recebiam subsídios do Ministério da Administração Territorial, mais do dobro do seu número em 1975 (UNDP, 2003).

Enquanto em Moçambique existe a categoria de *autoridades comunitárias* – a quem o Estado pode reconhecer como *autoridades tradicionais*, *secretários de bairro* e *outros* – em Angola não existe outra forma de representação popular perante os órgãos locais do Estado. Em alguns municípios e comunas têm havido experimentos com instituições consultivas – iniciativas muito apoiadas pelos doadores e sempre apresentadas como medidas para uma política de descentralização e desconcentração. Este modo alternativo (às autoridades tradicionais) de representação e participação popular parece estar em vias de ser institucionalizado. Segundo a nova lei orgânica dos governos provinciais e das administrações municipais e comunais (Lei 02/07) estão previstos *conselhos de auscultação e concertação social* nos respectivos níveis de província, município e comuna. Os conselhos devem ser *ouvidos* na governação. Segundo a lei, nestes conselhos estarão incluídos, além dos governantes de cada escalão (e os dos inferiores), representantes das seguintes categorias de pessoas (na sequência mencionada): autoridades tradicionais; associações sindicais; sector empresarial; associações de camponeses; igrejas; ONG, e outros *convidados*. É de destacar a menção explícita a quem pode ser incluído, o que ao mesmo tempo exclui tacitamente quem não pode ser convidado. A ausência dos *partidos políticos* na lista efectivamente guarda semelhanças com as instituições homólogas em Moçambique – os partidos da oposição são excluídos. Não é demais imaginar que isto será também a prática instaurada, caso estes conselhos sejam estabelecidos em todo o país.

¹⁹ Um exemplo: quando o Conselho Norueguês de Refugiados financia a construção de escolas nas zonas rurais em Kuando Kubango, nota que é o soba, e não o administrador municipal, que tem a autoridade suficiente para mobilizar mão-de-obra da população para a construção (comunicação pessoal em Janeiro 2007, Sílvia Mazal).

Instrumentalização partidária

Para revelar as tendências da instrumentalização partidária é preciso fazer um escrutínio de dois processos paralelos que parecem ter lugar nos dois países. Primeiro, há a instrumentalização partidária directa e aberta que ocorre a nível local quando as autoridades tradicionais (as que sejam reconhecidas pelo Estado) assumem o papel de agentes políticos do partido no poder – actuando de maneira a favorecer o partido e/ou inibindo e impedindo as actividades políticas de partidos da oposição (a situação típica de Angola). O outro processo de instrumentalização partidária é mais subtil ou oculto. Isto se refere às situações criadas pela configuração das instituições do Estado local, que muitas vezes são elaboradas usando a linguagem da descentralização e desconcentração, e a tendência a enquadrar as autoridades tradicionais em instituições que privilegiam o monopólio de poder do partido-estado (a situação típica de Moçambique, embora também aconteça em Angola). Para os *neo-chiefs* – ou seja, os indivíduos que se constituem, ou pretendem candidatar-se, como autoridades tradicionais reconhecidas pelo Estado – a instrumentalização partidária constitui uma pressão política forte.

Angola

*Na época colonial os sobas trabalhavam para os interesses dos colonos.
Os sobas de hoje defendem os interesses do Estado.²⁰*

Angola representa o caso mais directo e aberto de instrumentalização partidária das autoridades tradicionais. A razão é óbvia e ligada à história da relação entre o partido MPLA e as autoridades tradicionais. Essa relação era, em comparação com Moçambique e a FRELIMO, muito mais pragmática e menos confrontada²¹. Ouso apresentar a hipótese que desde a independência o MPLA estava acostumado à instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais que se identificaram como sobas²². Não podia esta relação continuar a evoluir para se transformar numa instrumentalização partidária durante o período democrático e multipartidário?

Para o MPLA, sempre em firme controlo do aparelho do Estado, existe a possibilidade de juntar as forças e os recursos do Estado e do partido para assegurar o

²⁰ Entrevista com Albano Pires, Chefe de Gabinete do Administrador Municipal de Ganda, 8 de Fevereiro de 2007.

²¹ Repito que a eventual instrumentalização das autoridades tradicionais por parte da UNITA nas suas zonas administradas durante a guerra não é objectivo de análise aqui.

²² Na era monopartidária a instrumentalização administrativa era quase sinónimo de instrumentalização partidária.

apoio das autoridades tradicionais. Esta colaboração pode ser solicitada através de pressão benevolente ou sob ameaça de sanções.

Durante o trabalho de campo em 2007 em Benguela muitos entrevistados mencionaram a instrumentalização partidária das autoridades tradicionais por parte do MPLA. De facto, todos verificaram essas tendências, com a excepção dos entrevistados que eram funcionários do MPLA. As alegações para a instrumentalização partidária de maneira directa podem ser resumidas:

- Partidarização dos sobas – pressão para ser membro do partido MPLA²³.
- Sobas que não cooperam com o enaltecimento do partido e do Estado ou na sua propaganda podem sofrer várias consequências: ameaças, espancamento, retirada de subsídios e privilégios ou substituição. Um campo de batalha propagandista muito em discussão é a bandeira ostentada ao lado da residência do soba. Muitas vezes é a bandeira do MPLA (em lugar da bandeira nacional). A ostentação de bandeiras de outros partidos não é tolerada.
 - Colaboração directa de alguns sobas na intimidação e perseguição de indivíduos da oposição política, ou a inviabilização de suas actividades.
 - Exclusão de autoridades tradicionais descendentes de linhagens notáveis a favor de membros do MPLA.
 - Sobas associados com a UNITA (durante a guerra) são ignorados ou ameaçados.
 - Sobas do MPLA fornecem informação (*intelligence*) ao partido ou à administração local sobre as actividades da oposição partidária, ou de pessoas a ela associadas.
 - Sobas muitas vezes *prestam contas* ao secretário local do partido MPLA, e não apenas à administração local. Caso o administrador de um município seja da UNITA (como consequência dos acordos para o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional), o administrador *adjunto* seria do MPLA. Nestes casos pode haver pressão sobre o soba/regedor para articular as suas actividades principalmente com o *adjunto*.

É preciso dizer que as alegações sobre a instrumentalização mais *flagrante* (no sentido mais autoritário) eram alegações da UNITA, mas outras pessoas da sociedade civil também confirmaram as tendências. Sem dúvida, deve ter havido situações em que a UNITA também aplicou *à sua maneira* mecanismos para assegurar o apoio dos sobas. Mas as entrevistas realizadas em Benguela indicam que a sua capacidade pós-guerra de engendrar a instrumentalização dos sobas era reduzida porque não dispunham de grandes meios económicos (ou violentos) para incentivar ou ameaçar os sobas de maneira sistemática.

²³ Os regedores e os sobas que entrevistei em Benguela fizeram questão de mostrar-me o seu cartão partidário.

A investigação também indicou a possibilidade de a antiga aliança entre a UNITA e algumas autoridades tradicionais ter enfraquecido, com a alegação que as motorizadas (motas), o gado bovino, o subsídio monetário e outros privilégios que o governo distribuiu aos sobas têm tido o seu efeito, a ponto de mudar simpatias políticas.

Finalmente, a recente criação da *Associação das Autoridades da Província de Benguela* é um caso menos directo de instrumentalização, mas mesmo assim significativo. Segundo o presidente da associação, ela *não tem qualquer função política*, visando ao contrário o melhoramento da situação económica e prestígio social das autoridades tradicionais como seu único fim. No entanto, a ligação com o partido MPLA parece evidente, já que os principais dirigentes da associação são membros do partido e têm um passado como seus funcionários.

Moçambique

No caso de Moçambique, a instrumentalização partidária é mais recente, historicamente mais complicada, e manifesta-se em formas mais subtis do que em Angola. Na discussão sobre a instrumentalização partidária das autoridades tradicionais em Moçambique (o termo mais genérico é *régulo*) é natural começar com um comentário sobre a relação entre os régulos e a RENAMO. A celebrada e muito comentada obra de Geffray (1990) chamou a atenção para a íntima relação entre o partido RENAMO e os régulos no norte de Moçambique. Essa relação era apresentada como explicação, pelo menos parcial, da força e da durabilidade da guerra. Seguiram-se outros estudos que também deram ênfase à associação de muitas autoridades tradicionais com a RENAMO. Se verdade ou não, a ideia em si parece ter tido um impacto político significativo (Lourenço, 2006: 247). Nestes estudos, a relação era descrita de várias maneiras, desde a utilização cínica dos antigos régulos por parte da RENAMO (instrumentalização partidária) a uma aliança verdadeira entre a guerrilha e régulos descontentes com as políticas da FRELIMO. É provável que os dois fenómenos, por sua vez, tenham realmente acontecido.

Após a luta armada a RENAMO perdeu a força principal de que dispunha – a força militar. Apesar de conseguir milhões de votos em eleições consecutivas, o partido dispõe hoje de poucos meios para incentivar a sua base rural além da promessa de que um governo futuro da RENAMO defenderia os seus interesses. Como também alega Forquilha, a capacidade da RENAMO para *comprar clientes* vem diminuindo.

Nesta edição ambos, Forquilha e Lourenço, descrevem o debate político ocorrido dentro do partido FRELIMO durante os anos noventa acerca do futuro das autoridades tradicionais na governação local. Uma ala associada ao Ministério

da Administração Estatal (e alguns académicos e tecnocratas também a ele associados) queria reconhecer a *realidade* da existência e da legitimidade local das autoridades tradicionais, e integrá-las nas estruturas administrativas²⁴. A preocupação dessa ala era a construção do Estado e a nação através da harmonização das pretensões administrativas do Estado central com a *realidade* local. Uma outra ala era associada com as intervenções públicas de Sérgio Vieira – conhecido como protagonista da *linha dura* no partido –, que atacou a ideia de reabrir a porta às autoridades tradicionais. Mas esta última ala também tinha que enfrentar a realidade *on the ground*:

RENAMO's strategic links with those chiefs that had operated during colonial rule and/or with newly imposed ones, made the question of traditional authority in post-war local governance not merely one of administrative effectiveness, but also one of political alliance (Buur e Kyed, 2006: 850).

Podemos então imaginar que para os *hardliners* da FRELIMO – assumindo o motivo de diminuir a influência política da RENAMO através da sua aliança com os régulos – a escolha era: a) marginalizá-los, ou b) neutralizá-los politicamente através de sua incorporação administrativa, e/ou c) instrumentalizá-los a favor do partido. A opção foi para os dois últimos, uma reconciliação das lógicas de instrumentalização administrativa e partidária.

Entretanto, dez anos se passaram desde que os primeiros passos foram dados para a reintegração das autoridades tradicionais, até à publicação do decreto 15/2000. Uma leitura possível do que aconteceu durante as vacilações destes anos foi que a ala dos *aparatchiks* do partido conseguiu bloquear a legislação sobre as autoridades tradicionais (Lourenço, 2006). O tempo oportuno para abrir as portas às autoridades tradicionais apareceu quando os resultados eleitorais em 1994 e 1999 prometeram garantir a continuação do partido no poder e quando a reforma de autarquização dos centros urbanos (lei 2/97) garantiu que a influência das autoridades tradicionais se restringiria ao meio rural. Mais importante, os anos noventa também serviram para produzir experimentos suficientes de instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais, para convencer até os *linha dura* de que, com o devido reconhecimento e integração das autoridades tradicionais, e a correcta articulação com os órgãos locais do Estado, os laços entre a RENAMO já empobrecida e as autoridades tradicionais (sempre pobres) seriam enfraquecidos. Se o Estado oferecesse benefícios e mordomias tal como

²⁴ A visão do MAE era de facto bem diferente de uma bifurcação do Estado e o retorno aos métodos de *indirect rule* ao qual a estrutura de hoje tanto se parece, como é evidenciado na lei da governação local de 1994 (Faria e Chichava, 1999).

na época colonial, não seria possível também converter a instrumentalização administrativa numa instrumentalização partidária? Significaria portanto o alinhamento dos interesses da instrumentalização administrativa e partidária das autoridades tradicionais.

É difícil provar que a sequência dos acontecimentos foi essa. O que é possível é registar algumas tendências para a instrumentalização partidária.

A primeira tendência é aberta e directa, e acontece quando os próprios régulos agem deliberadamente como agentes ou políticos de um partido. Em relação às campanhas eleitorais (ver Forquilha nesta edição) os dois grandes partidos conseguem atrair apoio público de régulos, em particular – mas apenas a FRELIMO é que tem os meios do Estado para conseguir *comprar* o apoio de maneira mais sistemática e universal. Forquilha traz documentação deste fenómeno nesta edição e o discute sob a capa de *clientelismo* político. Pois, Forquilha destaca a relação de troca, onde o partido (*o patrão*) garante bens materiais ou outros benefícios, prestígio por exemplo, e recebe apoio político das autoridades tradicionais (*clientes*) em contrapartida²⁵. Desta maneira, o partido *se apropria* da legitimidade e do prestígio das autoridades tradicionais, o que é visto como vantajoso na corrida eleitoral. A instrumentalização partidária é sistemática no sentido que, em particular o partido no poder, pode *pagar* os serviços das autoridades tradicionais (apoio político) – mas também assegurar esta lealdade através do enquadramento no sistema administrativo. Daí uma grande diferença com a oposição, que não possui nem muitos meios económicos nem o apoio administrativo para assegurar a lealdade das autoridades tradicionais. Esta discrepância não só se evidencia durante as campanhas eleitorais (como discutido por Forquilha), mas também durante os períodos entre as eleições quando a propaganda política e o posicionamento são quotidianos.

A outra tendência para a instrumentalização partidária é mais oculta ou subtil – e pode acontecer mesmo sem a acção deliberada ou consciente das autoridades tradicionais instrumentalizadas. Um argumento principal desta secção é que esta forma de instrumentalização partidária é a que mais tem inclinado a balança

²⁵ O texto de Salvador Forquilha nesta edição destaca o fenómeno do clientelismo político. Forquilha argumenta que as autoridades tradicionais em Moçambique agem como clientes dos partidos políticos, seus patrões. Entretanto, na sua análise, Vitor Alexandre Lourenço puxa o peso ligeiramente para o lado das autoridades tradicionais, acrescentando que estas não são meramente *clientes políticos* do Estado e partido no poder – mas entram nessa relação como num *casamento de convívio*. As autoridades tradicionais são, como sempre foram, não apenas facilmente manipuláveis pelo Estado, mas são também empreendedores e agentes políticos, com agendas pessoais e colectivas; podem governar para ganhar vantagens para as populações que considerem de sua jurisdição e dependência. Acho necessário adicionar à perspectiva *clientelista* a necessidade de distinguir a relação entre a) quem são clientes do partido-estado e b) quem *coopera* com a oposição numa *aliança* (ver conclusão deste capítulo). No entanto, a perspectiva clientelista tem a vantagem de realçar a assimetria na relação entre o partido-estado e as autoridades tradicionais.

política sobre a legitimidade das autoridades tradicionais a favor do Estado – e consequentemente, a favor da FRELIMO.

A possibilidade de reconhecimento das autoridades tradicionais como *autoridades comunitárias* tem lugar num enquadramento político-administrativo que é especificamente favorável à manutenção do poder político da FRELIMO. Os agentes centrais da FRELIMO podem controlar a nomeação dos funcionários locais nos órgãos locais do Estado. Nos escalões inferiores da governação local, o partido-estado pode influenciar a composição das IPCC. Além disso pode neutralizar a influência da RENAMO de várias maneiras, todas variantes da instrumentalização partidária das autoridades tradicionais.

Primeiro, o partido RENAMO perdeu uma vantagem que era a legitimidade política que ganhou como a força política que defendeu a “restituição do poder e respeito aos régulos” – já que agora a FRELIMO adoptou e implementou este programa. Esta tendência faz parte da “marginalização da oposição” descrita por Åkesson e Nilsson (2006: 47 e 109). Além de alterar o programa, a FRELIMO podia fazer o que a RENAMO não consegue: pagar subsídios e dar privilégios às autoridades tradicionais reconhecidas (dado que logram o estatuto de autoridade comunitária). Isto facilita o apoio político no seio das autoridades tradicionais²⁶.

Segundo, e como consequência da cooptação por parte da FRELIMO das autoridades tradicionais reconhecidas, a RENAMO perdeu o seu principal apoio entre os *líderes rurais*, o que lhe poderia fornecer apoio, militantes e votos. “With today’s thoroughly implemented FRELIMO reconciliatory measures, RENAMO has lost a significant part of its bridging agents into poor rural communities” (Åkesson e Nilsson, 2006: 47).

Terceiro, a FRELIMO pode assegurar o apoio das autoridades comunitárias na tarefa de enaltecer o prestígio simbólico do Estado nacional (por lei, um dever de quem ocupa o cargo) e de quem o fundou e o governa – o partido FRELIMO (Kyed e Buur, 2006: 578).

Mais ainda, o aparelho do Estado dominado pela FRELIMO procura associar a RENAMO, pelo menos simbolicamente, com criminalidade e desordem. O Estado obriga as autoridades tradicionais a colaborar na identificação dos seus activistas e na sua *criminalização*.

Quanto à força directa, não há evidências de muitos casos em que o partido FRELIMO tenha conseguido aplicar pressão às autoridades tradicionais – como o MPLA faz em Angola – para serem membros do partido. Mas há evidências

²⁶ Como relata Bjørn Bertelsen (Bertelsen, 2007) as opiniões de alguns régulos em Manica: *It is now just like the Portuguese times! We, régulos, will receive money and uniforms, and we will collect taxes. It is starting again!*.

de desprivilegiamento das autoridades tradicionais associadas com a RENAMO. Podem, por exemplo, não ser reconhecidas com o estatuto de *autoridades comunitárias* e, portanto, terem negada a possibilidade das recompensas envolvidas neste cargo – privilegiando ao contrário os *fantoques* do Estado ou partido (Åkesson e Nilsson, 2006: 102). Assim, *verdadeiras* autoridades tradicionais podem ser excluídas a favor de outras figuras da linhagem que possam ser mais favoráveis à FRELIMO.

Desafios à democratização

Cidadania e prestação de contas (*accountability*) na chefatura

A instrumentalização *administrativa* das autoridades tradicionais é associada a um conjunto de problemáticas na edificação de um estado-nação democrático, algo que já era visível durante o colonialismo. Vou apenas esboçar alguns dos problemas associados a esta prática.

Primeiro o mais geral. A actual ressurreição de versões de chefaturas administrativas e a dependência em relação aos chefes em questões administrativas rurais abre a porta às pressões da *tradicionalização* do Estado. A tradicionalização pode significar a aceitação das práticas de governação das chefaturas antigas que são incompatíveis com os valores hoje em dia associados à democracia e aos direitos cívicos e humanos (Neto, 2002). Não se pode elaborar estes argumentos aqui, mas é suficiente dizer que algumas práticas associadas à governação tradicional são absolutamente irreconciliáveis com a construção de um Estado democrático e que garanta os direitos humanos e cívicos. Basta mencionar a prática comum em sociedades rurais africanas de castigar (social e corporalmente) pessoas acusadas de feitiçaria, mesmo sem processos judiciais minimamente justos. A aceitação das chefaturas também pode levar à aceitação tácita ou *de jure* de um pluralismo jurídico que cria desafios complicadíssimos para a construção de uma sociedade civil capaz de sustentar um estado-nação, além da possível fragmentação da legitimidade do poder político necessário para um estado-nação (Marques Guedes, 2005; Marques Guedes e Lopes, 2007).

O modelo de *indirect rule* era na sua essência, e formulado na linguagem actual, uma devolução de poderes administrativos às autoridades tradicionais nas quais o Estado confiava, aceitando portanto o pluralismo jurídico como consequência. Uma série de problemas de representação e cidadania surgiu desse modelo e preocupava tanto os próprios administradores coloniais como os teóricos e jus publicistas da época. No caso de Portugal, o problema era reconhecido ao

ponto de ser considerada necessária a abolição do *estatuto do indigenato* ainda antes da independência. Estes problemas não desaparecerão – mesmo com um Estado pós-colonial governado por africanos – se subsistir a falta de mecanismos de representação e participação adequados no meio rural.

Quem são as figuras a que o Estado devolve direitos administrativos e jurídicos? São representantes da população incluída na sua jurisdição? Ou são meramente fantoches do poder estatal, e pouco considerados como representantes da ordem e dos valores tradicionais e rurais? Afinal, quais seriam os limites territoriais da sua jurisdição (os administrativos do Estado ou os espirituais-tradicionais?) E qual a população nela incluída? Quais os direitos de indivíduos que não querem submeter-se à *jurisprudência* costumeira no território em que vivem? Os dilemas da cidadania colectiva (um corolário da implementação das *chefaturas*) e da consideração das autoridades tradicionais como representantes legítimos da população rural são muitos, na teoria e na prática (Kyed e Buur, 2006). A legislação de Moçambique não clarifica nenhuma destas questões, e no caso de Angola nem sequer existe legislação sobre o assunto. A prática também não parece resolvê-las.

No caso de Moçambique, Kyed e Buur descreveram a multiplicidade dos dilemas associados às novas chefaturas na província de Manica, mostrando com ampla evidência que a identificação da autoridade tradicional *verdadeira* para representar a população dos *regulados* não é nada fácil, e passa por uma luta pelo posicionamento local entre várias figuras e alianças. Além disso, a população dificilmente se deixa enquadrar em categorias *tribais* ou *pertencentes* às chefaturas (Kyed e Buur, 2006). No caso de Angola, tal como seguramente acontece em outros países africanos, os dilemas são parecidos (Florêncio, 2006).

Na ausência de eleições locais, ou outras estruturas de representação política, o papel das autoridades tradicionais como principais interlocutores e meios de comunicação entre a população rural e o governo é privilegiado para *representar* a população perante a administração local. Quem, ou que instituições, garantem que a população e os seus interesses sejam mais bem representados: os indivíduos que as autoridades estatais reconhecem como *autoridades tradicionais*, ou os representantes eleitos? E quem ou o quê garante a prestação de contas (*accountability*) das autoridades tradicionais à comunidade? Os problemas de *accountability* são também enormes devido à falta de eleições regulares para institucionalizar um mecanismo de representação popular. Os problemas de *accountability* são às vezes mitigados por outras formas de representação popular ou mecanismos para chamar as autoridades tradicionais a prestar contas – mas há uma carência de *garantias institucionais* de tais formas.

Na ausência de eleições, os órgãos do Estado local também parecem elevados a uma posição afastada da sociedade rural que governam (Bertelsen, 2007), isentos de qualquer necessidade de prestar contas à população local. Negoceiam com a população através de seus intermediários como se fossem *súbditos*. Embora a última constatação seja uma caricatura da realidade, ela reflecte a preocupação sobre a divisão urbano-rural para a que Mamdani (1996) chamou a atenção (gostaria de salientar que não concordo com Mamdani quando representa as *autoridades tradicionais* como déspotas locais – porque são, normalmente, muito mais legítimos do que déspotas) (Blom, 2002).

Na minha opinião, a ressurreição das chefaturas administrativas e o papel crescente de integração das autoridades em Angola e Moçambique indica que os governantes estatais aceitam a contínua bifurcação do Estado. Enquanto a governação local nas cidades adere – na teoria – aos ideais da democracia representativa, eleições regulares e *accountability* dos governantes, e envolvimento da sociedade civil na governação, a tendência rural é outra. Ali continua a dependência administrativa das autoridades tradicionais. É provável que essa dependência continue enquanto não se estabelecerem instituições locais que enraízem o Estado na população local com laços que criem uma verdadeira apropriação por parte da população rural – criando assim um fundamento para um estado-nação, e no processo, a possibilidade de as autoridades tradicionais escaparem das *chefaturas administrativas*.

As práticas e investigações futuras mostrarão até que ponto a inclusão das autoridades tradicionais nas IPCC em Moçambique é o caminho para uma *terceira via* que democratiza as chefaturas e a administração local ao mesmo tempo. Mas até tais instituições mostrarem provas definitivas de que conseguem alterar significativamente o quadro da governação local e as relações de poder, representação e *accountability*, seria muito prematuro concluir que há outra coisa a acontecer em Angola e Moçambique senão uma recauchutagem dos modos provados de *indirect rule*, com todas as suas vantagens e limitações.

Instrumentalização partidária e o Estado de partido dominante

No fundo, a lógica da instrumentalização *administrativa* da autoridade tradicional cria a tentação de o Estado se imiscuir na identificação dos indivíduos reconhecidos como autoridades tradicionais (ou, dito de outra maneira, para ocuparem os cargos nas chefaturas). Além dos desafios à democratização postos pela instrumentalização administrativa aparece a instrumentalização adicional dos partidos, cuja lógica também os leva a tentar interferir no processo de identificação e instituição dos indivíduos a serem reconhecidos como autoridades

tradicionais. Cabe destacar que, neste jogo, o partido no poder tem acesso aos recursos económicos e administrativos do Estado. Isto lhe garante uma vantagem enorme sobre os partidos da oposição.

A década de noventa trouxe paz a Angola e Moçambique. Trouxe também um espírito de democratização, constituições liberais e eleições multipartidárias aos dois países. Na mesma época, o partido dominante parece ter-se consolidado no aparelho de Estado, acercando-se de uma aura de invencibilidade e imprescindibilidade. O partido continua a controlar o aparelho do Estado – além do poder executivo, legislativo e judicial. A oposição, por sua vez, parece ter cada vez menos influência sobre o poder, muito menos chance de ganhá-lo (Vines, Shaxson *et al.*, 2005: 25-34; Åkesson e Nilsson, 2006). Esses são fenómenos comuns nos sistemas de partido dominante (Salih e Nordlund, 2007: 48).

Na esfera da governação local, estamos então perante uma situação em que as reformas recentes, em Moçambique e Angola, deixam um cenário político local (especificamente no meio rural) com as seguintes características:

Primeiro, o partido no poder pode nomear toda a estrutura e os quadros para as posições de poder nos órgãos locais do Estado: província, distrito (município em Angola), posto administrativo (comuna em Angola). Nas zonas rurais, não há eleições para os governantes locais, e elas não estão previstas para o futuro próximo. Mesmo assim, os cargos são altamente políticos e por tanto partidarizados (e não apenas meritocrático-administrativos).

Segundo, nos patamares inferiores dos órgãos locais do Estado, a administração local (sempre partidarizada) procura instrumentalizar uma camada de autoridades tradicionais. A instrumentalização é administrativa por legislação – e em concordância com, e inspirado no, espírito de descentralização e *representação local e participação na governação local*. Mas a instrumentalização também tem sido partidária, já que os políticos que ocupam os cargos na governação local (em conjunto com os dirigentes partidários locais) confundem ou misturam os *instrumentos* administrativos com os partidários.

Estas duas facetas do controlo partidário fazem com que o partido no poder tenha um aparato de dominação partidária sobre a esfera política local que se estende do Estado central até às aldeias mais remotas. No caso de Moçambique, os experimentos com as instituições de participação e consulta comunitária (IPCC) criam uma possível mitigação da falta de *accountability* tanto dos dirigentes estatais como das autoridades tradicionais. Em Angola, a nova lei dos órgãos locais do Estado prevê algo similar (*conselhos de auscultação e concertação social*). Entretanto, uma razão de preocupação é a eliminação da possibilidade de os partidos políticos poderem concorrer ao poder e à influência local nestas institui-

ções, esta possibilidade sendo bloqueada já que a lei garante a *despartidarização* destas instituições. As novas instituições podem, desta maneira, nascer *viciadas* a favor do partido no poder, enquanto este pode dominar as posições dos órgãos locais do Estado e as nomeações para as instituições consultivas, mas sem que seja permitido à oposição partidária concorrer.

O contexto da dupla instrumentalização das autoridades tradicionais contribui para a situação em que o espaço político e organizativo da oposição política parece cada vez mais limitado²⁷. Este contexto é decisivo no sentido de *estabelecer as regras* do jogo político a favor do partido no poder, e o contexto em que tem que ser medido o fenómeno do clientelismo político. Embora ache que a perspectiva de clientelismo tem a vantagem de expor a lógica de troca de bens envolvida no jogo do apoio político das autoridades tradicionais – e assim explicando a volatilidade da lealdade de alguns régulos (*quem paga ou promete mais*) – é exactamente deste ponto que a perspectiva de instrumentalização é importante na análise política: ela mostra com clareza a grande diferença entre o partido que controla o Estado e quem não o faz. A FRELIMO ou o MPLA tem todos os meios do Estado disponíveis para assegurar o bom comportamento das autoridades: pode valorizar o *bom comportamento* com bens – desde dinheiro, adubos, bicicletas e motas, a fardamentos e viagens – pagos com fundos do Estado. A disparidade de meios económicos disponíveis é portanto enorme entre o partido-estado e os partidos da oposição. Além disso, o Estado pode pagar, enquadrar e disciplinar as autoridades tradicionais através das leis administrativas e da infra-estrutura de força. Isto é, tem meios económicos e administrativo-repressivos suficientes para assegurar uma troca desigual de favores.

A oposição, ao contrário, tem a oferecer pouco mais que promessas em troca de apoio político das autoridades tradicionais, e é forçada a soldar alianças baseada num programa político. A oposição fá-lo normalmente com a invocação de sentimentos étnicos ou promessas para honrar as reivindicações das autoridades tradicionais (ou *das suas* populações) se um dia chegar ao poder. A possibilidade de a oposição em Angola ou Moçambique *instrumentalizar* as autoridades tradicionais é praticamente nula. O partido no poder, por sua vez, tem todos os meios do Estado disponíveis para o fazer.

²⁷ Para uma discussão mais ampla do conceito do espaço político local neste sentido, ver Orre (2007).

Uma terceira via para os neo-chiefs?

Será que existe uma *terceira via* entre os dois extremos pós-coloniais na relação entre o Estado e os chefes ou autoridades tradicionais – um que demanda a abolição abrupta das chefaturas e da autoridade tradicional, e outro que as instrumentaliza e procura continuar ou reinstalar uma ou outra versão do *indirect rule*?

Nos parágrafos introdutórios citou-se o optimismo reformativo do antropólogo Trutz von Trotha. Ele advogou uma transformação da instituição da chefatura administrativa numa instituição de justiça local e debate público intimamente ligada à sociedade civil emergente. Chamou-lhe *chefatura cívica*. A transformação da chefatura administrativa na chefatura cívica seria uma via para evitar as tendências para o *despotismo local*.

Vale a pena ressaltar que a exclusão de tal hipótese é muito prematura. O objectivo deste texto foi sobretudo para sublinhar que nos casos de Angola e Moçambique, as reformas administrativas e tendências políticas não parecem ir ao encontro da criação da chefatura cívica. Talvez estejam a caminhar para uma terceira via. As evidências parecem indicar que o que se criou foi outra coisa e não a chefatura cívica. As lógicas da instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais levaram ao restabelecimento de uma versão da chefatura administrativa. Esta tem-se misturado com a instrumentalização partidária, criando resultados nunca vistos durante o período colonial. Se o conceito com o epíteto *neo-indirect rule* tem utilidade, este *casamento* entre dois tipos de instrumentalização das autoridades tradicionais faz parte do seu conteúdo.

O estabelecimento da *chefatura administrativa* (um líder comunitário por regulado em Moçambique e as *regedorias* e *sobados* em Angola) não é um fenómeno novo. A utilidade da chefatura para o Estado central foi demonstrada durante a época colonial, e também parece satisfazer as pretensões de uma camada significativa de autoridades tradicionais que quer o prestígio e os privilégios do tempo colonial restabelecidos. Já que o Estado embarcou nesse caminho, o modelo colonial estava na memória para o copiar (Kyed e Buur, 2006: 570).

O fenómeno de instrumentalização partidária, ao contrário, é novo. É novo no sentido de que parece ter surgido como ferramenta política no período após a independência dos países africanos. Não se encontrava como *software* da dominação colonial, simplesmente porque a dominação política do Estado colonial nunca dependia da maquinaria partidária – era uma dominação política muito menos sofisticada. Quando o Estado colonial se aproveitava das alianças com os chefes tradicionais africanos, era para aumentar a capacidade e a legitimidade administrativa do *Estado*, não de um partido qualquer. Tanto Trotha como Rouveroy

van Nieuwaal descrevem o fenómeno de instrumentalização partidária no caso do Togo, mas não o identificam como um fenómeno qualitativamente diferente do que aconteceu durante o período colonial (Trotha, 1996: 87; Rouveroy van Nieuwaal, 1996: 42-3).

A amálgama do poder estatal e partidário pode muito bem esconder a novidade. Entretanto, a instrumentalização partidária aparece como algo novo, não existente sob o Estado colonial, sobrepondo-se a modelos antigos de instrumentalização administrativa. Os casos de Angola e Moçambique demonstram a situação em que o partido-estado confunde as duas lógicas de instrumentalização, e combina dois modos de dominação, produzindo algo novo.

As autoridades tradicionais contemporâneas (*neo-chiefs*) em Angola e Moçambique têm que manobrar num terreno complicado: o estatuto de *autoridades tradicionais* traz um *pacote cultural* de conotações que lhes confere a responsabilidade de velar sobre os *interesses costumeiros* da população perante o Estado. Por outro lado, também são instrumentalizadas pelo Estado, que precisa dessas autoridades para representar os seus interesses e políticas no seio da população rural, além de as necessitar como representantes da *população da chefatura administrativa*. Mas a instrumentalização partidária sobrepõe-lhes *ainda outra* demanda de intermediação que complica o cenário. Os partidos que dominam o Estado pressionam para que as autoridades tradicionais trabalhem a favor deste partido. Ou, dito de outra maneira, surge a pressão para que prestem contas ao partido também – se quiserem seguir sendo favorecidos pelo partido no poder.

Este terceiro nível de intermediação faz com que as autoridades tradicionais nestes contextos tenham que prestar contas a três pólos de legitimidade – a população, a administração estatal e o partido governante. Do ponto de vista da análise governamental é evidente que isto faz pouco para resolver a problemática fundamental já existente na recente tendência de reincorporação das autoridades tradicionais na governação local. É um problema de *accountability*: A quem, e através de que instituições, é que as autoridades tradicionais prestam contas? A todos e a ninguém?

As ambiguidades parecem manter-se. Mas, apesar das incertezas quanto à prestação de contas, também não há evidências em Moçambique ou Angola que indiquem a necessidade de preocupação com as aparências de despotismo local. Se as autoridades tradicionais agem de maneira autoritária isso se deve às suas ligações com o Estado ou o partido, e o despotismo vem de algum lugar mais central – pois na generalidade não gozam de autonomia ou base de poder suficiente para poder estabelecer um governo despótico *local*. Nesta época pós-guerra, o chefe que procura governar *à sua maneira* e que não agrada o partido-es-

tado (por exemplo, trabalhando para a oposição) será rapidamente disciplinado pelas forças estatais. Mas esta mesma falta de autonomia traz pessimismo para as possibilidades de estabelecimento, à curto prazo, das condições para a criação da *chefatura cívica*. Presas da dupla instrumentalização, e num ambiente rural de governação autoritário, centralizador e politicamente polarizado, resta pouco espaço às autoridades tradicionais para criarem um espaço público e justiça social, tal como solicita von Trotha.

Do ponto de vista do partido-estado a lógica da instrumentalização é criar *fantoques* – aliás, instrumentos administrativos cooperativos ou mesmo servis. Mas as autoridades tradicionais são figuras que gozam de dupla legitimidade – além de serem actores sociais e políticos com as suas próprias agendas. Coabitam com o Estado local, como analisa Vitor Lourenço, numa relação de “concorrência e [...] (inter)dependência mútua” (2006: 259). Essa relação ambígua traz a possibilidade de que as características *tradicionalistas* das autoridades tradicionais e as suas preocupações para preservar a fonte da legitimidade *tradicional* venham a se sobrepor ao seu papel como representantes do Estado perante a população. Desta maneira, a pressão da lógica da instrumentalização partidária pode levar o Estado a convidar para *casa*, em vez de um *fantoche*, um cavalo de Tróia.

As fortes pressões para a instrumentalização partidária podem talvez, a curto prazo, assegurar apoio eleitoral ao partido-estado, enquanto a longo prazo podem estimular forças e sistemas administrativos adversos à construção do estado-nação. Na ausência de fortes instituições alternativas à dependência das autoridades tradicionais na governação local, o resultado tanto pode ser que o Estado seja tradicionalizado (*going native*), como que o Estado *modernize* as autoridades tradicionais (Marques Guedes, 2007: 20). Isto não parece provável, no entanto, em Estados como Angola e Moçambique, ambos fundados em regimes ideológicos modernizadores, unitários e centralizadores, e por enquanto governados por elites dedicadas a consolidar a sua relevância como elites num mercado globalizado.

Mais provável é, portanto, a bifurcação contínua da administração estatal, uma contínua *não resolução* dos problemas e dilemas ligados à integração das autoridades tradicionais na governação rural: uma atitude de *deixa andar* – utilizando uma expressão do Presidente moçambicano – adiando a resolução dos problemas da governação rural até ao dia em que os problemas governativos do meio rural sejam mais ameaçadores para a estabilidade do poder das elites urbanas do que o são de momento. Por enquanto, o *neo-indirect rule* faz o seu serviço, de maneira resumida e algo caricaturada: mantendo as massas do meio rural a uma distância segura, assegurando apoio eleitoral ao partido-estado e resolvendo os problemas mais imediatos da administração rural *on the cheap* (Herbst, 2000: 73).

Bibliografia citada

- Åkesson, G; Nilsson, A. (2006). *National governance and local chieftaincy. A multi-level power assessment of Mozambique from a Niassa perspective*. Maputo, SIDA.
- Bertelsen, B. E. (2007). "Violence, sovereignty and tradition. Understanding death squads and sorcery in Chimoio, Mozambique", in A. M. Guedes e M. J. Lopes (org.), *State and traditional law in Angola and Mozambique*. Coimbra, Almedina.
- Blom, A. B. (2002). *Beyond despotism. An analysis of the constitution of chiefs' authority through land dispute processes in Angónia district, Central Mozambique*. Institute of Geography and International Development Studies, Roskilde, Roskilde University.
- Boone, C. (2003). *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Buur, L.; Kyed, H. M. (2007). *State recognition and democratization in Sub-Saharan Africa: A new dawn for traditional authorities?*. Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Buur, L.; Kyed, H. M. (2006). "Contested sources of authority. Re-claiming state sovereignty by formalizing traditional authority in Mozambique", *Development and Change*, 37 (4), 847-69.
- Buur, L.; Kyed, H. M. (2005). "State recognition of traditional authority in Mozambique - The nexus of community representation and state assistance", Discussion Paper nº 28. Upsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- Carvalho, C. (2004). "Local authorities or local power? The ambiguity of traditional authorities from the colonial to the post-colonial period in Guinea-Bissau", *Lusophone Africa: Intersections between the Social Sciences*. Institute of African Studies, Cornell University.
- Carvalho, C. (2000). "A revitalização do poder tradicional e os regulados manjaco da Guiné-Bissau", *Etnográfica*, 1 (4), 37-59.
- Convery, I. (2006). "Lifescapes & governance: The régulo system in Central Mozambique", *Review of African Political Economy*, 109, 449-466.
- Costa Dias, E. (2003). "Marabouts, reformadores do Islão e política nos países senegâmbianos", in I. C. Henriques (org.), *Novas relações com África: Que perspectivas?* Lisboa, Vulgata, 135-146.
- Costa Dias, E. (2002). "Estado, política e dignitários político-religiosos: O caso senegâmbiano", *Cadernos de Estudos Africanos*, 1.
- Faria, F; Chichava, A. (1999). *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. Document de réflexion n.º 12. Maastricht, ECDPM.
- Feliciano, J. F. (2003). "A eficácia simbólica nos sistemas de saúde em Moçambique (tradicionais e hospitalares)", *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, 121-134.
- Feliciano, J. F. (1998). *Antropologia económica dos Thonga de Moçambique*. Maputo, Arquivo Histórico de Moçambique.
- Florêncio, F. (2006). *As autoridades tradicionais do Mbailundo e o Estado angolano*. Lisboa (inédito).
- Florêncio, F. (2005). *Ao encontro dos Mambos. Autoridades tradicionais vaNdau e o Estado em Moçambique*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Geffray, C. (1990). *La cause des armes au Mozambique. Anthropologie d'une guerre civile*. Paris, Karthala.
- Gomes, A. J. (2002). *Os sobas. Apontamentos etno-históricos sobre os ovimbundu de Benguela*. Benguela/Lobito, Self.

- Gonçalves, E. (2006). "Local powers and decentralisation: Recognition of community leaders in Mocumbi, Southern Mozambique", *Journal of Contemporary African Studies*, 24.
- Government of Mozambique (2000). Decreto nº 15/2000 – estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias. Conselho de Ministros, 15/2000.
- Governo de Angola (1980). Lei dos órgãos do Estado a nível provincial, municipal, comunal e de povoação. 3-A/80 de 22 de Março.
- Governo de Angola (1986). Resolução nº 2/86 – sobre o uso do fardamento a utilizar pelas autoridades tradicionais. Conselho de Ministros, 2/86 de 27 de Dezembro.
- Governo de Angola (1999). Decreto-lei nº 17/99 – Orgânica dos governos provinciais e das administrações dos municípios e das comunas. Conselho de Ministros, 17/99 de 29 de Outubro.
- Governo de Moçambique (2003). (LOLE) Lei dos Órgãos Locais do Estado. Law 8/2003 and its 2005 regulation in the ministerial decree 11/2005. Maputo, Ministério de Administração Estatal.
- Kyed, H. M. (2007). "The politics of policing: Re-capturing 'zones of confusion' in rural post-war Mozambique", in L. Buur, S. Jensen e F. Stepputat, *The security development nexus. Expressions of sovereignty and securitization in Southern Africa*. Upsala e África do Sul, Nordic Africa Institute e HSRC Press.
- Kyed, H. M.; Buur, L. (2006a). "New sites of citizenship: Recognition of traditional authority and group-based citizenship in Mozambique", *Journal of Southern African Studies*, 32 (3), 563-581.
- Kyed, H. M.; Buur, L. (2006b). *Recognition and democratisation – 'New roles' for traditional leaders in Sub-Saharan Africa*. Copenhagen, DIIS.
- Leclerc-Olive, M. (1977). "Espaces 'métisses' et légitimité de l'état: L'expérience malienne", *Les avatars de l'état en Afrique*. Paris, Karthala.
- Lourenço, V. A. (2006). *Mfumo e (ti)hosi. Figuras do político em Moçambique*. Lisboa, Associação de Estudos Rurais.
- Macamo, E.; Neubert, D. (2004). "When the post-revolutionary state decentralises: The reorganisation of political structures and administration in Mozambique", *Cadernos de Estudos Africanos*, 5/6.
- Mamdani, M. (1996). *Citizens and subjects*. New Jersey, Princeton University Press.
- Manuel, T. (2004). *A terra, tradição e poder - Contribuição ao estudo etno-histórico da Ganda*. Benguela/Lobito, KAT - Formação e Consultoria.
- Marques Guedes, A. (2007). "The state and 'traditional authorities' in Angola: Mapping issues", in A. Marques Guedes e M. J. Lopes (org.), *State and traditional law in Angola and Mozambique*. Coimbra, Almedina.
- Marques Guedes, A. (2005). *Sociedade civil e Estado em Angola - O Estado e a sociedade civil sobreviverão um ao outro?*. Coimbra, Almedina.
- Marques Guedes, A. (2003). *Pluralismo e legitimação. A edificação jurídica pós-colonial de Angola*. Coimbra, Almedina.
- Marques Guedes, A.; Lopes, M. J. (org.) (2007). *State and traditional law in Angola and Mozambique*. Coimbra, Almedina.
- Migdal, J. S. (2001). *State in society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Neto, M. d. C. (2002). "Do passado para o futuro - Que papel para as autoridades tradicionais?", *A constituição angolana - Temas e debates*. Luanda, Universidade Católica de Angola (UCAN), Friedrich Ebert Stiftung & National Democratic Institute, 245-269.
- Oomen, B. (2002). " 'Walking in the middle of the road': People's perspectives on the legitimacy of traditional leadership in Sehukhune, South Africa". Leiden, African Studies Centre (comunicação apresentada no seminário de investigação *Popular Perceptions on Traditional Authority in South Africa*).
- Oomen, B. (2000). " 'We must now go back to our history': Retraditionalisation in a Northern province chieftancy", *African Studies*, 59 (1), 71-95.
- Orre, A. (2007). "Integration of traditional authorities in local governance in Mozambique and Angola - The context of decentralization and democratisation", in A. Marques Guedes e M. J. Lopes (org.), *State and traditional law in Angola and Mozambique*, 139-199.
- Pacheco, F. (2006). "The role of external development actor in post-conflict scenarios - The case of Angola" (inédito). ADRA - Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente, 1-2.
- Rathbone, R. (2001). "Review: Rethinking chieftancy in Africa", *The Journal of African History*, 42 (1), 166-167.
- Rouveroy van Nieuwaal, E. A. V. von (2005). "West African chieftancy - Or how I became 'Mr. Chiefs' " - com referência a alguns filmes documentários. Apresentação no SEF International Symposium 2005. Bona, Deutsche Welle.
- Rouveroy van Nieuwaal, E. A. V. von (1999). "Chieftancy in Africa: Three facets of a hybrid role", in E. A. V. von Rouveroy van Nieuwaal e R. van Dijk (eds.), *African chieftancy in a new socio-political landscape*. Hamburgo, Lit Verlag.
- Rouveroy van Nieuwaal, E. A. V. von (1996). "States and chiefs: Are chiefs mere puppets?", *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 37/38, 39-78.
- Salih, M. M.; Nordlund, P. (2007). *Political parties in Africa: Challenges for sustained multiparty democracy*. Estocolmo, IDEA.
- Sousa Santos, B. de (2003). "O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico", in B. de Sousa Santos e J. C. Trindade (org.), *Conflito e transformação social: Uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto, Afrontamento.
- Sousa Santos, B. de (2006). "The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique", *Law and Society Review*, 40 (1).
- Sousa Santos, B. de; Trindade, J. C. (org.) (2003). *Conflito e transformação social: Uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto, Afrontamento.
- Trotha, T. von (1996). "From administrative to civil chieftancy. Some problems and prospects of African chieftancy", *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 37/38, 79-107.
- Tvedten, I.; Paulo, M., et al. (2006). "Opitanha". *Social relations of rural poverty in Northern Mozambique*. Bergen, CMI.
- UNDP (2003). *Estudo sobre a macro-estrutura da administração local*. Luanda, United Nations Development Programme.
- Vines, A.; Shaxson, N., et al. (2005). *Drivers of change - Position paper 2: Politics*. Londres, The Royal Institute of International Affairs.
- West, H. G. (2005). *Kupilikula - Governance and the invisible realm in Mozambique*. Londres, University of Chicago Press.

West, H. G.; Kloeck-Jenson, S. (1999). "Betwixt and between: 'Traditional authority' and democratic decentralization in post-war Mozambique", *African Affairs*, 98 (393), 455-484.