Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique

Does decentralizing mean fragmenting? Risks to the unity of the Mozambican State deriving from administrative pluralism

Décentraliser est-il fragmenter ? Les risques du pluralisme administratif pour l'unité de l'État en Mozambique

Tiago Matos Fernandes

Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/795>

DOI: 10.4000/rccs.795

ISSN: 2182-7435

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Edição impressa

Data de publicação: 1 Junho 2007

Paginação: 151-164

ISSN: 0254-1106

Refêrencia eletrónica

Tiago Matos Fernandes, « Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 77 | 2007, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 19 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/795> ; DOI : 10.4000/rccs.795

TIAGO MATOS FERNANDES

Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique

Procede-se a uma análise crítica dos riscos derivados da existência de uma diversidade de actores políticos locais em Moçambique, os quais, para além dos governos distritais e das autarquias locais, exercem funções políticas e/ou administrativas no mesmo espaço territorial. São eles, fundamentalmente, os chefes tradicionais, os secretários de bairro e os líderes religiosos. A partir de um estudo de caso realizado no município da Ilha de Moçambique (Província de Nampula), pretende-se demonstrar como a institucionalização deste pluralismo administrativo, acelerado pelo processo de descentralização administrativa em curso, coloca em risco o exercício da soberania do Estado ao nível local.

Introdução

O processo de descentralização em Moçambique, que veio a culminar com as primeiras eleições autárquicas realizadas no país, em 30 de Junho de 1998, deve ser entendido no contexto dos esforços de reaproximação do Estado moçambicano às comunidades locais, fortemente afectadas pela guerra civil e pela falência das tentativas do partido Frelimo na promoção do desenvolvimento local.

Esses esforços iniciaram-se em finais dos anos 80, com a execução dos primeiros programas de reajustamento estrutural (FMI e Banco Mundial), e conduziram à elaboração de um Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), em 1991 (naturalmente, a introdução dos princípios do pluralismo e da democracia multipartidária na Constituição, em 1990, e a celebração dos acordos de paz de Roma, em 1990, não foram alheios a todos estes esforços).

O PROL teve como objectivo a reformulação do sistema de administração local do Estado vigente e previa inicialmente a divisão administrativa do país em 128 distritos municipais rurais e 23 distritos municipais urbanos, dirigidos por três órgãos municipais (Presidente, Assembleia e Conselho Municipal), eleitos por sufrágio directo, secreto e universal.

No entanto, com as primeiras eleições multipartidárias (para a Presidência e para a Assembleia da República), realizadas no mês de Outubro de 1994, e se bem que se tenham assegurado as condições de pacificação e democratização necessárias para dar início ao processo de descentralização administrativa do país, verificou-se igualmente que o partido Renamo conseguiu obter resultados eleitorais potencialmente ameaçadores, na óptica da Frelimo, para a sua hegemonia política no âmbito local (principalmente no Centro e Norte do país), mais ainda num cenário de eleições municipais. Por essa razão, e também por divergências manifestadas pelo partido Renamo sobre o teor da legislação que visava regulamentar a primeira lei sobre autarquias locais, acabou por proceder-se, em 1996, à alteração da Constituição moçambicana, a qual passou a incluir um novo capítulo sobre poder local. Foi esta alteração constitucional que permitiu finalmente a entrada em vigor, em 1997, de uma nova lei reguladora da descentralização (a Lei das Autarquias Locais), a criação de 33 municípios urbanos no país (e já não a implementação de distritos municipais em todo o território, com os riscos políticos daí resultantes...) e a realização das primeiras eleições autárquicas, em 1998.

Ao longo de todo o processo de produção legislativa, revelou-se determinante o papel informador desempenhado pela legislação e pela doutrina jurídico-administrativa portuguesas – papel que foi consolidado e aprofundado pelo importante trabalho de consultadoria realizado por alguns jus-publicistas portugueses junto do governo moçambicano para a elaboração dos primeiros diplomas legais em matéria de descentralização administrativa.¹ Essa influência foi ao ponto de, salvo algumas raras excepções, a ordem jurídica moçambicana ter importado na sua quase totalidade o enquadramento jurídico-administrativo português sobre a organização e funcionamento das autarquias locais.²

As ineficiências de um Estado importado

Ora, a importação/imitação de um modelo de organização administrativa local estranho à realidade do país (a qual bem pode ser analisada à luz do conceito de “Estado mimético” de Dominique Darbon³), acabou por reve-

¹ Dos quais destacamos o Prof. Doutor Vitalino Canas, consultor do Banco Mundial na avaliação do PROL (em finais de 1991) e, posteriormente, consultor do Governo de Moçambique, desde Fevereiro de 1992 até Outubro de 1995.

² Uma das excepções é a possibilidade, prevista na lei moçambicana, de o presidente do Conselho Municipal (a designação moçambicana para designar a Câmara Municipal) poder escolher livremente metade dos membros desse Conselho, devendo os demais membros ser escolhidos de entre os deputados da Assembleia Municipal.

³ “O Estado africano é um modo de dominação aceite como legítimo e constituído pela imitação formal do modelo histórico desenvolvido por certos países ocidentais” (Darbon, 1998: 62).

lar insuficiências evidentes, quando confrontada com a realidade sociológica e cultural de Moçambique, porquanto ignorou a importância das instituições políticas comunitárias tradicionais na mobilização e participação das comunidades na vida política local.

Por outro lado, revelou um desconhecimento da própria lógica que preside ao modo como a sociedade moçambicana, à semelhança das demais sociedades africanas, se organiza, segundo a qual são os resultados obtidos que determinam as formas de organização administrativa (e não o inverso).⁴

Para Étienne Le Roy (1995: 159), é justamente esta “lógica funcionalista”, em detrimento de uma “lógica institucional” ou “normativista”, que está na origem da existência e funcionamento de um verdadeiro “pluralismo administrativo” em África. Foi essa lógica que criou condições para a existência, no seio de um mesmo território, de diversos tipos de entidades administrativas locais e fóruns de resolução de conflitos (de origem oficial ou não oficial, formal ou informal), capazes de suprir a incapacidade do Estado de garantir o exercício das funções administrativa e jurisdicional no âmbito local, onde não consegue chegar, e de servir, assim, os interesses dos cidadãos comuns.

Para o mesmo autor, este pluralismo assume uma grande vitalidade justamente porque leva em consideração a pluralidade das formas de organização existentes nos Estados africanos e responde de uma forma relativamente célere e eficaz aos problemas concretos dos cidadãos.

Organização administrativa local e pluralismo administrativo

Em Moçambique, esse pluralismo pode ser visto em três níveis distintos de administração: a administração local do Estado (desconcentrada); a administração local autárquica; e a administração comunitária (onde podemos encontrar chefes tradicionais, secretários de bairro⁵ e outros líderes legitimados pelas comunidades).

Segundo Boaventura de Sousa Santos, o referido pluralismo existe dentro e fora das instituições da administração pública “oficial”. Assim, quando nos referimos ao fenómeno de diversidade das práticas administrativas que

⁴ Segundo Étienne Le Roy, no contexto africano, “o que legitima, aos olhos dos actores, o interesse ou não das reformas em vista não é tanto a ‘beleza’ do desenho institucional como as vantagens práticas retiradas de um dispositivo organizativo” (Le Roy, 1995: 159). Ou seja, para este autor, o fundamento para a aceitação (legitimidade) e para o sucesso de um determinado modelo de organização administrativa pelas comunidades locais africanas reside mais nas vantagens práticas resultantes da sua adopção (isto é, na sua adequação a servir de instrumento para a resolução dos problemas concretos) do que na aparente racionalidade burocrática do modelo adoptado.

⁵ Antigos secretários dos Grupos Dinamizadores, formalmente extintos, mas que sobreviveram sociologicamente através do exercício de funções administrativas. Os secretários dos Grupos Dinamizadores eram responsáveis pela divulgação e enquadramento ideológico das comunidades situadas nos bairros e nas aldeias, durante o período socialista.

opera dentro das próprias instituições da administração pública “oficial”, estaremos a falar de um “pluralismo interno”⁶. Já quando nos referimos ao “pluralismo externo”, estaremos a falar no fenómeno de sobrevivência de estruturas políticas que exercem as prerrogativas próprias do Estado no âmbito local, socorrendo-se para o efeito de regras de Direito híbridas (“compósitos” de Direito formal e informal) e de formas de legitimação política não oficial ou mesmo tradicional. É sobre esta forma de pluralismo administrativo que nos debruçaremos no presente artigo.

O pluralismo administrativo em Moçambique é um fenómeno relevante, quer do ponto de vista sociológico, quer do ponto de vista jurídico, de tal sorte que o Estado moçambicano, a partir de 2001, se viu forçado a reconhecer e legislar sobre as formas de legitimação e reconhecimento das autoridades comunitárias, e sobre os modos de articulação dos órgãos locais do Estado e das autarquias com as autoridades comunitárias.

Por essa razão, na Lei dos Órgãos Locais do Estado (e respectivo Regulamento), o legislador contemplou os diferentes níveis e espécies de organização administrativa,⁷ nos termos que abaixo esquematizamos (Quadro 1):

QUADRO 1 – Formas de organização administrativa local em Moçambique

Unidade Territorial ⁸	Administração Local Desconcentrada	Administração Local Descentralizada	Administração Comunitária
Província	Governo Provincial		Comunidades e Autoridades Comunitárias
Distrito	Governo Distrital	Municípios	Comunidades e Autoridades Comunitárias
Posto Administrativo	Chefe de Posto Administrativo	Povoações	Comunidades e Autoridades Comunitárias
Localidade	Chefe de Localidade		Comunidades e Autoridades Comunitárias

Fonte: Lei dos Órgãos Locais do Estado e Regulamento.

⁶ Este pluralismo traduz-se “numa situação de extrema heterogeneidade no interior do Direito estatal e, portanto, na actuação político-administrativa e reguladora do Estado. O Estado em que domina esta condição designa-se por ‘Estado heterogéneo’” (Santos e Trindade, 2003a: 63).

⁷ O que fez nos diplomas que estatuíram os modos de articulação dos governos distritais e das autarquias locais com autoridades comunitárias, e na lei dos órgãos locais do Estado e respectivo regulamento.

⁸ Segundo José Óscar Monteiro (2002), “o número de distritos e postos administrativos foi alargado, em 1986, ficando o país estruturado em 10 províncias, 128 distritos, dos quais 31 de 1ª classe, 54 de 2ª classe e 43 de 3ª classe, 393 Postos Administrativos e 1.048 localidades”.

Não é de estranhar a importância atribuída pelo Estado à administração comunitária. Num inquérito realizado no território do município da Ilha de Moçambique, durante o ano de 2001,⁹ foi possível, por exemplo, apurar que 53,3% dos conflitos relacionados com a titularidade e uso das terras eram dirimidos com o recurso às autoridades comunitárias, sendo que a intervenção das autoridades administrativas apenas se verificava em 45% dos casos. As autoridades comunitárias também revelaram grande protagonismo na resolução de conflitos sociais, resultantes de dívidas particulares e pequenos delitos: fizeram-no em 30,7% das vezes (contra 59,5% das autoridades oficiais e 9,8% de outras autoridades).

Naturalmente, a importância dada pelas populações ao exercício da actividade administrativa exercida por autoridades não oficiais coloca entraves à garantia do exercício da soberania do Estado sobre o território e populações no âmbito local, da qual deriva, em última medida, a sua unidade.¹⁰

Os dois volumes publicados em 2003 com as conclusões do projecto de investigação organizado por Boaventura Sousa Santos e José Carlos Trindade sobre o fenómeno do pluralismo jurídico em Moçambique (Santos e Trindade, 2003) demonstram à saciedade como, em Moçambique, o poder administrativo vem sendo exercido por uma pluralidade de formas e instituições, formais e informais, e como as comunidades locais se encontram sujeitas a formas não estatais de exercício do poder político. Demonstra igualmente a existência de vários ordenamentos jurídicos originários de base, dos quais derivam, em última instância, formas diversas de legitimidade e legitimação do poder. Em suma, acaba por demonstrar (apesar de não ser esse o seu objectivo), que o poder local das autarquias locais se exerce num contexto estranho do princípio constitucional da unidade do Estado.¹¹ Trata-se de um exemplo acabado de como a *law in action* não acompanhou a *law in the books*, para utilizar uma expressão cara à Sociologia do Direito.

⁹ No âmbito de um projecto de pesquisa do Cruzeiro do Sul – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento (Maputo).

¹⁰ Um Estado designa-se por “unitário” quando as formas de poder e actores políticos locais se encontram subordinados ao poder do Estado central, e quando todo o povo e território nacionais se encontram sujeitos a um único poder político. Em tese, um Estado “unitário” deve ainda comportar uma unidade de ordenamentos jurídicos originários e de Constituições; uma unidade de sistemas de funções e órgãos do Estado; e uma unidade de centros de decisão política (Miranda, 1988, 1992; Zippelius, 1997). Registe-se que um Estado unitário pode comportar um modelo descentralizado de organização administrativa (como é o caso de Moçambique).

¹¹ Recorde-se que o n.º 1 do artigo 188.º da Constituição da República de Moçambique, referindo-se à administração local autárquica, determina que “o Poder Local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano”.

Deste modo, o exercício da soberania pelo Estado não pode ser analisado sem ser em confronto com o exercício do poder pelos demais actores políticos locais (não estatais).

Pluralismo democrático e controlo social

Esta análise torna-se tanto mais interessante e complexa quando realizada no contexto da vitória do partido Renamo-UE¹² em cinco municípios do país, nas eleições autárquicas de 19 de Novembro de 2003. Esta vitória criou condições para que esse partido exercesse, pela primeira vez, o poder político executivo, num quadro de legitimidade eleitoral.

Sucede que esse factor contribuiu igualmente para a degradação das relações entre os actores políticos locais existentes no território dos referidos municípios, visto que a descentralização equipou a Renamo-UE com um conjunto de instrumentos de controlo social e político das comunidades locais. Essa capacidade de controlo foi aliás fortalecida e “legalizada” pelo próprio Estado-Frelimo, quando o mesmo decidiu alargar aos municípios o regime já existente para a articulação dos órgãos da administração local do Estado com as autoridades comunitárias.

No município da Ilha de Moçambique, por exemplo, a administração municipal, ao abrigo dos mecanismos legalmente previstos para a articulação entre as autarquias locais e as autoridades comunitárias, e com o objectivo de fortalecer o seu controlo social e político sobre as populações, tem vindo a manipular os processos de legitimação das autoridades comunitárias. Esta tentativa de manipulação tem sido dirigida para o objectivo de reconhecimento de autoridades comunitárias da sua confiança política (régulos e respectivos auxiliares, na ilha e no continente) – isto é, sem auscultação da vontade expressa das comunidades locais, como manda a lei.

Naturalmente, este processo tem gerado a resistência da Frelimo e do representante do Estado ao nível local (o administrador distrital), reintroduzido no município após a vitória da Renamo nas eleições municipais de 2003 (em parte com o objectivo de defender o exercício da soberania do Estado no âmbito local). Para o ajudar na sua tarefa, o administrador distrital, desta feita ao abrigo dos mecanismos legalmente previstos para a articulação entre os órgãos da administração local do Estado e as autoridades comunitárias, apenas vem reconhecendo os secretários de bairro como autoridades comunitárias.

¹² Abreviatura de “Resistência Nacional Moçambicana-União Eleitoral”.

Autoridades comunitárias: sobrevivência ou reinvenção?

Nos últimos anos, foram vários os autores que estudaram as razões da sobrevivência das autoridades comunitárias em Moçambique, apesar da tentativa de as destruir, durante o período pós-independência, pelo partido Frelimo.¹³ Segundo o antropólogo francês Georges Geffray, a sobrevivência destas autoridades deve-se ao apoio e relevância social que o partido Renamo lhes conferiu, durante a guerra civil, arregimentando-as assim como sua base social de apoio (Geffray, 1990). Já para Fernando Florêncio, a sobrevivência das autoridades tradicionais deve encontrar-se na legitimidade política que sempre lhes foi conferida pelas comunidades locais e que deriva, em última medida, do seu papel de intermediários com os antepassados (Florêncio, 2003).

Alice Dinerman, nos estudos que realizou no antigo Distrito de Erati sobre as relações entre o Estado-Frelimo e as autoridades tradicionais, demonstrou que as autoridades tradicionais foram capazes de manter o estatuto de liderança das suas famílias, conseguindo mesmo eleger os sobrinhos para os lugares de secretários do Grupo Dinamizador da região, com a cumplicidade do presidente do Grupo Dinamizador distrital e das restantes “estruturas” do partido Frelimo (Dinerman, 1994).

Sejam quais forem as razões e estratégias de sobrevivência política das autoridades tradicionais, a verdade é que elas lograram manter algumas prerrogativas do seu poder político até à actualidade e que o Estado se viu forçado a reconhecer a sua existência e legitimidade, pressionado pelas organizações internacionais e pelos doadores (que viram nelas os interlocutores por excelência para a promoção de estratégias de desenvolvimento participativo ao nível local).

Na verdade, o Estado também viu nas autoridades tradicionais uma oportunidade única para encontrar um elo de re-legitimação junto das comunidades locais. Por essa razão, acabou por lhes atribuir importantes competências, por via legislativa e regulamentar. Citamos, entre outras, a competência para organizar as populações para a cobrança de impostos, para as mobilizar na construção e mobilização de infra-estruturas e vias de comunicação, para participar o cometimento de infracções ou para resolver os conflitos derivados do uso e gestão das terras.

Concomitantemente, conferiu-lhes poderes com uma grande carga simbólica, como sejam o poder de usar fardamento e símbolos da República, de receber um subsídio pela sua participação na cobrança de impostos e de participar nas cerimónias oficiais.

¹³ A Frelimo preconizava o desaparecimento das sociedades tradicionais, o que – pensava-se – iria dar lugar ao surgimento de uma “Nova Sociedade” e de um “Homem Novo”. Este processo passava pela abolição quer da sociedade colonial, quer da sociedade tradicional.

Na verdade, trata-se de uma reactualização do modelo de administração de *indirect rule* que presidiu à Reforma Administrativa Ultramarina, e que vigorou no país durante praticamente todo o tempo colonial. De facto, feita uma análise realista dos diplomas que vieram regular a articulação das autoridades oficiais (governos distritais e autarquias locais) com as autoridades tradicionais (redenominadas “autoridades comunitárias”), pode concluir-se que, à semelhança do ocorrido no tempo colonial, o objectivo da administração central foi novamente o de as autoridades tradicionais desempenharem o papel de representantes do Estado no âmbito local, e só muito residualmente o papel de provedores dos interesses das comunidades junto da administração local (Buur e Kyed, 2005).

Registe-se igualmente que o Estado, à semelhança da administração colonial, continuou a reservar para si o direito de reconhecer formalmente as autoridades comunitárias legitimadas pelas comunidades locais (através das Direcções Provinciais de Apoio e Controlo). Trata-se de um importante instrumento político para que o partido do Estado possa garantir a continuidade exercício do seu poder e soberania, sem o risco de o controlo social e político das populações ser realizado por autoridades tradicionais cuja legitimação tenha sido “orquestrada” pelo partido Renamo, com a cumplidade das comunidades locais que lhes são afectas.

Outro problema consiste em determinar quais são as regras que devem presidir à escolha dos líderes comunitários, após décadas de manipulação de biografias e de regras de transmissão de poder, com largos períodos de vazio de poder e duplicação de lideranças (West *et al.*, 1999). Não se trata já de saber quais são as regras que devem ser genuinamente entendidas como “tradicionais”, mas sim de saber quais são as regras a adoptar para que o líder comunitário possa ser legitimado pela comunidade (e, subsequentemente, reconhecido pelo Estado, sem que este possa arguir a inobservância de tais regras).¹⁴

¹⁴ Esta questão remete-nos necessariamente para os estudos de Eric Hobsbawm a respeito das tradições inventadas. Segundo Hobsbawm, tais tradições inventadas têm a virtude de conferir a possibilidade de uma sociedade ou grupo social estabelecerem ligações artificiais entre um facto ou prática actual e um determinado passado histórico, com o objectivo de legitimarem novas práticas de actores políticos, ou resolverem contradições do presente, resultantes da mudança e da inovação. Hobsbawm chama a atenção para o facto de haver uma série de factos sociais dados como tradicionais, mas que são na verdade de origem bastante recente ou mesmo inventados. É a chamada “tradição inventada”, que deve entender-se como “[...] um conjunto de práticas, normalmente dominadas por regras aceites explícita ou tacitamente e de natureza ritual ou simbólica, que procuram inculcar certos valores e normas de comportamento por meio da repetição, que pressupõe automaticamente a continuidade com o passado. De facto, sempre que possível, essas práticas normalmente procuram estabelecer uma relação de continuidade com um passado histórico adequado.” (Hobsbawm, 1992: 1).

Esta “manipulação do passado”, por forma a adequá-lo convenientemente ao presente, com o objectivo de legitimar comportamentos e novos actores políticos, quer dizer que a “tradição inven-

Como veremos, o problema da legitimação e reconhecimento das autoridades comunitárias está no centro da disputa de poder entre os principais actores políticos locais em Moçambique, de cujo resultado depende, em última medida, a garantia do exercício da soberania pela administração central e a defesa da unidade do Estado.

Na verdade, sendo o poder político, na definição clássica de Max Weber (1944), uma relação de mando-obediência (já que traduz simultaneamente a imposição de uma vontade ou de uma norma de um indivíduo ou de um grupo sobre o outro, dentro de certos limites socialmente aceites, e porque a sua aceitação implica formas de cooperação dentro da sociedade), é igualmente verdade que essa relação tem de fazer-se dentro de um quadro geral de legitimidade.

Deste modo, podemos concluir que quanto maior for o nível de legitimidade de que beneficiam os actores políticos não estatais, maior será o risco de perda de soberania do Estado, já que o poder político se afere pelo grau de obediência (legitimidade) que o Estado consegue granjear junto das populações.¹⁵ É essa ponderação que nos propomos fazer seguidamente, de forma necessariamente resumida, com base na investigação que realizámos em Agosto de 2005 no município da Ilha de Moçambique.

Legitimidade e legitimidades políticas no município da Ilha de Moçambique

O município de Ilha de Moçambique apresenta uma amostra riquíssima relativamente à diversidade de actores políticos presentes no âmbito local. Para além do Conselho Municipal (integralmente composto por membros ou simpatizantes do partido Renamo-UE) e da Assembleia Municipal (composta por dez deputados municipais na bancada da Renamo-UE, seis na bancada da Frelimo e um do movimento de cidadãos UPI - Unidos pela Ilha, num total de 17 deputados), o território ocupado pelo município é ainda administrado, desde a vitória da Renamo-UE em 2003, por um administrador (que representa, coordena e gere os interesses do Estado no âmbito local, nomeadamente as direcções distritais sectoriais).

Por outro lado, o município é um autêntico “mostruário” dos tipos de autoridades comunitárias mais comuns no país. Em primeiro lugar, os líderes religiosos, maioritariamente muçulmanos, organizados em confrarias,

tada” “tanto inclui ‘tradições que foram realmente inventadas, construídas e instituídas formalmente como as que emergiram de um modo menos fácil de rastrear num período breve e datável [...] e se estabeleceram com grande rapidez.” (Hobsbawm, 1992: 1).

¹⁵ Registe-se que a legitimidade do poder político se traduz essencialmente na manifestação do consentimento (expresso através de várias formas, rituais e instrumentos) ao exercício da governação. A esse processo de formação da legitimidade do poder político dá-se o nome de “legitimação” (Fernandes, 1988: 210).

com uma importante função de controlo social das populações; em segundo lugar, os secretários de bairro (representantes do partido Frelimo no âmbito comunitário, tanto na parte urbana, como na parte rural do município, com funções de representação dos interesses da Administração junto das populações); e, por fim, os régulos (conotados com o partido Renamo-UE), recentemente relegitimados no continente (zona rural), ou recriados na ilha (zona urbana), em grande medida por via das operações de legitimação de autoridades comunitárias previstas no Diploma Ministerial n.º 80/2004, de 14 de Maio.

Formalmente, apenas o Conselho Municipal e a Assembleia Municipal beneficiam de verdadeira legitimidade democrática, no estrito sentido em que os seus membros foram eleitos. No entanto, essa legitimidade não é materialmente nova, pois a representação social que as comunidades fazem do exercício do poder político pelos líderes municipais não difere substancialmente da representação que tinham do Conselho Executivo (estrutura administrativa anteriormente existente ao nível local, cujo presidente não era eleito, mas sim nomeado pelo Ministro da Administração Estatal, ouvido o Governador Provincial). Como explica o advogado Jorge Graça,

Em Moçambique tem havido uma certa evolução sincrética no domínio político-social. As próprias municipalidades emergem de formações estatais anteriores. No fundo, procura-se uma maior legitimação pela via eleitoral, mas o município é uma extensão do próprio Estado, não é um terceiro género que aparece.

Na verdade, a legitimidade do Conselho Municipal tem sido procurada através do estabelecimento de pequenas redes clientelares e de protecção das comunidades locais (o que faz através da designação de régulos da sua confiança política, como contrapeso à influência e controlo social exercido pelos secretários de bairro nomeados pelo administrador distrital, que procedem sistematicamente à limitação do acesso das populações rurais aos poços de água potável, à cobrança discricionária de taxas nos mercados ou à proibição de realização de ritos de iniciação).

Por seu turno, o administrador distrital, não tendo legitimidade democrática (é nomeado pelo ministro da Administração Estatal, ouvido o governador provincial), alicerça a sua legitimidade na sua acção política e administrativa, e na distribuição de recursos e de empregos, dentro da sua rede clientelar.

Quanto às autoridades comunitárias, a sua legitimidade formal deriva presentemente da respectiva legitimação nos termos dos diplomas destinados a articulá-las com os órgãos da administração local do Estado e autárquica.

Sucede que a entronização formal dos líderes comunitários deve ser precedida de um processo de legitimação realizado de acordo com as regras das comunidades. Ora, desconhecendo-se efectivamente quais sejam as regras que devem presidir a tal processo de legitimação, e aproveitando a oportunidade para criar uma situação *de facto* que consolide o seu controlo social das populações, o Conselho Municipal da Ilha de Moçambique decidiu designar unilateralmente quatro régulos da sua confiança política (dois na ilha e dois no continente), ao arrepio da manifestação de vontade das respectivas comunidades e, naturalmente, do reconhecimento dessa legitimação pelo Estado.

Como moeda de troca, o governo distrital consolidou o seu apoio político e administrativo aos secretários de bairro (oito na ilha e 23 no continente), no exercício das funções administrativas que vinham exercendo desde a extinção da figura dos secretários dos Grupo Dinamizadores.¹⁶

Na verdade, apenas os líderes religiosos muçulmanos (os *xebes*, com grande tradição e peso na Ilha de Moçambique), assumem e exercem o seu poder de acordo com as regras das respectivas comunidades, pelo que, formalmente, apenas eles deveriam ser considerados autoridades comunitárias à luz do texto da lei.¹⁷

Naturalmente que a capacidade de mobilização das populações pelas autoridades comunitárias depende dos diferentes níveis de legitimidade de que beneficiam, sendo certo que, em geral, as comunidades urbanas aceitam melhor o exercício do poder político pelos secretários de bairro, enquanto as rurais consentem no exercício do poder tradicional pelos régulos.

Em qualquer caso, é patente que os diferentes níveis de legitimidade das autoridades comunitárias junto das comunidades locais geram uma maior ou menor capacidade de exercício da soberania pelo governo distrital (representante do Estado no âmbito local) e que a garantia da unidade do Estado ao nível local se joga, portanto, no xadrez da política local (na esteira da abordagem da *politique par le bas* de Jean-Francois Bayart).¹⁸

¹⁶ Segundo Chale Mussa, secretário do bairro da Unidade, essas funções são as de passarem “[...] declarações de residência para viagens [para emissão de passaportes], bilhetes de identidade, compra e venda”. Segundo Braimo Pilale, secretário de bairro do Museu, o secretário de bairro é de facto chamado para intervir em questões familiares, mas também para a “mobilização para limpezas, declarações de residência para ligação de energia nas residências, para passaportes e para aquisição de talhões. [...]”.

¹⁷ Aliás, a legitimidade destes líderes religiosos manifesta-se na sua excelente capacidade de mobilização das populações para as grandes campanhas de limpeza, construção e reparação de vias, ambiente e saúde pública, alicerçada igualmente na independência que foram conseguindo granjear face ao poder político.

¹⁸ Registe-se, no entanto, que a disputa dos órgãos da administração local pelo controlo das comunidades através das lideranças comunitárias é bem mais do que simplesmente ideológica, já que

Conclusões

Ao longo deste artigo, pretendemos demonstrar como o pluralismo administrativo, pela forma como se vem manifestando (principalmente nos municípios em que o partido Renamo venceu as últimas eleições autárquicas), pode pôr em risco a forma unitária do Estado moçambicano, tal como entendida pela doutrina internacional (Miranda, 1988, 1992, Zippelius, 1997). E, a partir de um estudo de caso no município da Ilha de Moçambique, concluímos que se assiste efectivamente à fragmentação das funções do Estado no âmbito local, exercidas casuisticamente por uma variedade de entidades oficiais e não oficiais, reconhecidas ou não pelo próprio Estado.

Por outro lado, e se bem que não possamos falar de uma pluralidade de centros de decisão política em Moçambique, a verdade é que a tentativa levada a cabo para garantir o domínio social e político das populações pelo partido Renamo leva a que possamos encontrar no território nacional áreas onde o Estado encontra resistências para exercício da sua soberania. É claramente esse o caso do município da Ilha de Moçambique, principalmente na sua zona continental.

Assim, e ainda que obviamente não possamos concluir que o Estado moçambicano, à escala nacional, é um Estado composto e não um Estado unitário, a verdade é que os processos de transformação política gerados ou legitimados pelo própria descentralização (*maxime* exercício de poder político, no âmbito local, por partidos diferentes do partido do Estado, e legitimação de autoridades comunitárias criadas *ex novo* para o controlo social e político das comunidades locais) abriu a porta para o aparecimento de graves entraves ao livre exercício da soberania pelo Estado, no plano local.

Consideramos, portanto, que a garantia do exercício da soberania do Estado no plano local está intrinsecamente ligada ao futuro das lideranças comunitárias, sendo certo que esse futuro vai depender do desfecho dos seus processos de legitimação e reconhecimento, nos termos da legislação

passa pela tentativa de intervenção directa na vida quotidiana das populações (proibição/autorização dos ritos de iniciação, controlo do acesso aos poços comunitários, colecta de taxas) e pelo controlo das forças de segurança comunitárias (os fóruns de policiamento comunitário).

Registe-se também que esta rivalidade verifica-se ainda no plano das relações entre o governo distrital e o Conselho Municipal, o que, na prática, gera a desarticulação dos esforços destas instituições para a promoção do desenvolvimento local. É o que se passa no tocante à intervenção municipal em áreas do domínio público marítimo, da disputa pelo domínio das forças de segurança pública e da desarticulação na gestão do património imobiliário do Estado.

Para além da descoordenação registada entre as autoridades administrativas oficiais, verifica-se um espírito de desconfiança das próprias autoridades comunitárias, entre si, o que afecta a execução das tarefas solicitadas pelas autoridades administrativas e pelas próprias organizações não-governamentais a operar localmente, o que condiciona severamente o nível da eficiência, eficácia e celeridade das acções de promoção do desenvolvimento local.

aplicável, e que a última palavra sobre o reconhecimento formal das autoridades comunitárias compete à Direcção Provincial de Apoio e Controlo, cuja imparcialidade é frequentemente posta em causa pelos líderes municipais eleitos pelas listas do partido Renamo.

Por esta razão, e dada a inexistência de mecanismos independentes de regulação de conflitos, pensamos que o processo apenas será concluído por via de negociação entre a Frelimo e a Renamo. Até lá, a Renamo tentará acelerar o processo de criação de autoridades tradicionais *de facto*, criando um clima de instabilidade política e social, destinado a forçar o Governo Provincial a ceder na composição da lista de autoridades comunitárias reconhecidas no final do processo.

Consciente de todas estas dificuldades, o Estado delineou uma estratégia alternativa de consolidação da sua soberania, o que tem feito através da manutenção das suas prerrogativas de tutela administrativa e inspecção financeira das autarquias locais e do restabelecimento dos Governos Distritais no território dos municípios.

Simultaneamente, ao abrigo da nova Lei dos Órgãos Locais do Estado, prepara-se para promover o estabelecimento de mecanismos de coordenação, apoio técnico e cooperação com as autarquias locais, bem como de auscultação dos interesses das comunidades locais através da generalização do recurso aos conselhos comunitários. Finalmente, decidiu centrar a sua estratégia de combate à pobreza nos Governos Distritais, os quais dotou com importantes recursos financeiros e autonomia financeira.

Em suma, o Governo está a tentar compensar os riscos resultantes da fragmentação político-partidária e administrativa gerada pelo processo de descentralização, através da consolidação do seu processo de desconcentração administrativa, com o qual pensa poder garantir melhor a defesa do princípio da unidade do Estado.

Referências bibliográficas

- Buur, L.; Kyed, H.M. (2005), *State Recognition of Traditional Authority in Mozambique: The Nexus of Community Representation and State Assistance*. Copenhagen: Nordic Africa Institute.
- Darbon, Dominique (1998), “Crise du territoire étatique et communautarisme. Les nouveaux enjeux idéologiques de l’intégration en Afrique Noire”, in D. Bach (org.), *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala.
- Dinerman, Alice (1999), “O surgimento dos antigos régulos como ‘chefes de produção’ na Província de Nampula, 1975-1987”, *Estudos Moçambicanos*, 17, 95-256.

- Florêncio, F. (2003), *As autoridades tradicionais vandau, Estado e política local em Moçambique*. Lisboa: ISCTE (diss. de doutoramento).
- Geffray, Christian (1990), *La cause des armes au Mozambique*. Paris: Karthala.
- Hobsbawm, E. (1992), “Introduction: Inventing Traditions”, in Eric Hobsbawm; T. Ranger (orgs.), *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge UP, 1-14.
- Le Roy, Étienne (1997), “La formation de l’État en Afrique, entre indigénisation et inculturation”, in GEMDEV (org.), *Les avatars de l’État en Afrique*. Paris: Karthala.
- Miranda, J. (1988), *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, vol. 3.
- Miranda, J. (1992), *Ciência Política. Formas de governo*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Monteiro, J. Ó. (2002), “Governação local para redução da pobreza em África”, comunicação ao V Fórum Africano para a Governação, Maputo.
- Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João C. (orgs.) (2003), *Conflito e transformação social: Uma paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento (2 vols.).
- West, Harry G. *et al.* (1999), “Betwixt and Between: Traditional Authority and Democratic Decentralization in Post-War Mozambique”, *African Affairs*, 98, 455-484.
- Zippelius, R. (1997), “Teoria geral do Estado”. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Legislação consultada

- Constituição da República de Moçambique.
- Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro (Lei das Autarquias Locais).
- Decreto-Lei n.º 15/2000, de 20 de Junho (Articulação dos órgãos locais do Estado com Autoridades Comunitárias).
- Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio (Lei dos Órgãos Locais do Estado).
- Diploma Ministerial n.º 80/2004, de 14 de Maio (Articulação das Autarquias Locais com Autoridades Comunitárias).
- Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho (Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado).