

Brief Papers nº6/98, CEsa, Lisboa, 1998

O Papel das Autoridades Tradicionais na Transição para a Democracia em Moçambique *

por
Fernando Florêncio
CEA/ISCTE

*Os trabalhos reproduzidos nesta série são da
exclusiva responsabilidade dos seus autores.
O CEsa não confirma nem infirma
quaisquer opiniões neles expressas.*

INTRODUÇÃO

O estudo do papel das autoridades tradicionais nos processos sociais em África e, nomeadamente nos processos de transição democrática, é hoje um assunto consensual entre africanistas, e existem numerosos trabalhos sobre o tema. No entanto, este tema tem sido relativamente negligenciado no que se refere aos PALOPs, sobretudo ao nível de estudos científicos. No caso de Moçambique, o debate começou a ganhar alguma importância a partir de 1994, sobretudo devido às eleições municipais, que como se sabe ainda não se realizaram (prevista a data de 30 de Junho). O debate no entanto não têm assumido um grande carácter científico, e são ainda muito escassos os trabalhos de campo sobre a matéria. Sobre esta matéria falarei um pouco mais tarde.

No meu caso, o interesse pelo tema vêm desde o tempo do trabalho de campo, efectuado no distrito do Búzi, província de Sofala, em 1994, entre populações *Ndau*. Esse trabalho, intitulado “Processos de Transformação Social no Universo Rural Moçambicano Pós-Colonial. O Caso do Búzi”, pretendia analisar quais as principais dinâmicas sociais que ocorreram no distrito, depois da independência. Ao estudar esse processo era inevitável que algumas categorias sociais viessem a ocupar um lugar significativo, nomeadamente as autoridades tradicionais, em face do lugar social e político que detinham, e detêm, nas sociedades rurais. Retomarei essas questões mais adiante. Agora convém determo-nos um pouco sobre um certo enquadramento teórico geral dado à questão das autoridades tradicionais em África.

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Convém desde logo definir o que se entende aqui por autoridades tradicionais. Assim, uso o conceito no sentido de designar “os grupos ou indivíduos investidos de um poder legal institucionalizado, político ou outro, aceite pela sociedade”. O conceito prende-se então essencialmente com “as instituições de poder pré-coloniais, e não tanto com os indivíduos que executam essas funções. Estes podem ter sido substituídos, ou não, pelo sistema colonial e pelos estados independentes, no entanto, as instituições mantiveram-se, e não perderam legitimidade política”.

Alguns autores (por exemplo Rouveroy van Nieuwaal) têm salientado o lugar das autoridades tradicionais, enquanto “pontes” entre o estado contemporâneo e a sociedade civil, sobretudo nas áreas da democratização das estruturas políticas locais, do desenvolvimento; dos direitos humanos; e da protecção ambiental. A ideia a salientar é a de que as autoridades tradicionais têm reemergido, nos actuais processos de transição para a democracia em África, devido à ineficácia, ou incapacidade dos estados, e que, nesse sentido, as autoridades tradicionais têm funcionado como veículos privilegiados das expressões políticas locais. Tal seria uma resultante do facto de que a legitimidade política das A.T. deriva de sistemas de legitimidade política diferentes das dos actores estatais modernos, e seria melhor aceite pelas populações locais. Refiro-me à legitimidade resultante da tradição.

Por outro lado, as A.T. mantêm relações políticas e económicas com as estruturas estatais, e em muitos casos detêm mesmo lugares de estado. Nesse sentido, pode então afirmar-se que as A.T. estariam assim encrostadas entre dois sistemas políticos com legitimidades diferentes. Isto revelaria a dupla natureza do lugar político das autoridades tradicionais. Por um lado, a legitimidade tradicional, por outro a ligação aos estados modernos.

Esta questão não é nova, pois já vem desde o tempo colonial. Na verdade, o colonialismo, fosse qual fosse o modelo, utilizou as A.T. enquanto auxiliares preciosos, no controlo da mão-de-obra, na introdução das produções comerciais, na recolha de impostos, e na manutenção da ordem social. Às A.T. foram-lhes concedidas lugares no aparelho administrativo colonial, o que levou Von Trotha a apelidar as chefaturas como “chefaturas administrativas”. As A.T. actuariam então como intermediários entre o Estado (colonial e pós-independente) e as comunidades locais, o que em certo sentido demonstra a incapacidade dos Estados em penetrarem nas comunidades locais africanas.

Mas este lugar de intermediários coloca problemas graves às A.T., e pode afirmar-se que se trata de um lugar social de extrema ambiguidade. Isto relaciona-se com o que John Lonsdale definiu como **political accountability**. Este conceito define o modo como se relacionam subordinados e subordinantes. A legitimidade do poder político joga-se na definição das responsabilidades atribuídas aos chefes e na noção de accountability, isto é, na obrigatoriedade moral destes em cumprirem com essas mesmas responsabilidades. Nesse sentido, political accountability refere-se a um processo relacional pelo qual o poder político se enquadra dentro de certos limites considerados aceitáveis pela comunidade. Excessos de poder podiam resultar na perda de legitimidade política dos chefes. Assim, a ambiguidade do lugar das A.T. encontra-se no facto de

terem responsabilidades para com dois sistemas políticos diferentes, (o do estado colonial e pós-colonial e o das sociedades locais), com interesses por vezes antagónicos. Utilizando, heurísticamente o modelo da articulação de modos de produção, diríamos que as A.T. desde o colonialismo que se encontram na plataforma articulacional entre dois modos políticos diferentes.

O colonialismo marca assim, um momento de mudança nos sistemas de “political accountability” das A.T. por relação ao período pré-colonial. No entanto, a minha tese é a de que o colonialismo influiu menos nas estruturas de poder tradicional, por interesse próprio da sua reprodução material, do que os estados independentes. Pode assim adiantar-se que o sistema colonial teve uma grande ambivalência para com as estruturas políticas pré-coloniais, que se resumiram em dois grandes processos: por um lado houve a desestruturação do modelo das relações políticas pré-coloniais, através da sedimentação identitária de grupos sociais, agora confinados a um espaço geográfico preciso, definido em termos de classificação étnica, e submetidos a uma organização administrativa e política única, a do Estado colonial. Neste caso, as autoridades políticas pré-coloniais, igualmente submetidas a esse novo poder exógeno, perderam partes significativas dos seus anteriores atributos políticos, como por exemplo o de decidirem sobre a guerra e a paz, sobre a vida e a morte dos seus súbditos, ou sobre a extracção arbitrária de endas. Noutro sentido, e fosse qual fosse o modelo da relação adoptada pelo colonialismo face às sociedades pré-coloniais, os Estados coloniais utilizaram as autoridades pré-coloniais como auxiliares do processo de dominação político-administrativa, preservando algumas das suas anteriores funções, precisamente aquelas que correspondiam às necessidades do aparelho colonial.

A ambiguidade da situação das autoridades pré-coloniais no contexto colonial, advém em parte da própria ambiguidade da sua legitimidade política face às populações à sua responsabilidade. Se por um lado, perderam poder com a imersão numa estrutura exógena, por outro lado, puderam usufruir de um aparelho de dominação mais poderoso e rico, e retirar assim benefícios económicos e sociais, e ao mesmo tempo sedimentar o seu poder face a grupos, ou indivíduos, anteriormente recalcitrantes. Pode assim concluir-se que, apesar do colonialismo ter apresentado uma fractura no sistema de “political accountability” das sociedades pré-coloniais, esta não impediu a preservação/continuidade das estruturas políticas pré-coloniais, segundo modelos bastante diferenciados, de colónia para colónia, e de região para região. No entanto, a dessacralização parcial do poder tradicional, como consequência da penetração colonial, e mesmo sob os efeitos da cristianização, constituiu um factor primordial na perda de alguma legitimidade das autoridades pré-coloniais.

No processo de desenvolvimento, intentado pelos estados independentes, que conjugava, simultaneamente, a ideia de criar um tecido económico moderno, e ao mesmo tempo, num outro plano, bem entendido, consolidar uma ideia de Estado-Nação, herdada da Europa, as estruturas de poder tradicional, aparecem concebidas como o grande entrave. Na luta pela modernidade e pelo desenvolvimento, as autoridades tradicionais eram olhadas como símbolos de um regime feudal, retrógrado, tradicional, e bastas vezes como tendo sido aliadas do sistema colonial. Nesse sentido, as autoridades tradicionais eram encaradas, pelos novos dirigentes, de uma forma ambígua, que reflectia as contradições existentes entre os dois grupos, desde o colonialismo. A relação entre

ambos, após a independência, assumiu formas muito diversas, desde uma certa integração no sistema político até a tentativa de exclusão completa, como no caso moçambicano.

O CASO DE MOÇAMBIQUE

O caso moçambicano enquadra-se nos vários aspectos que foram abordados anteriormente. O Estado-Frelimo tentou enquadrar a população rural moçambicana, num vasto projecto de desenvolvimento rural, assente na implementação de estruturas produtivas colectivas “socialistas”. As transformações impostas por esse processo nos modelos de reprodução social das sociedades camponesas tiveram como consequência a desestruturação dos sistemas de produção, principalmente da produção familiar, que constituía a base da produção nos meios rurais.

Não foi apenas o sistema de produção camponês que foi afectado pelo projecto de socialização rural. Com a introdução desse projecto, o Estado-Frelimo visou igualmente a desestruturação de todo o edifício político tradicional, o que conduziu ao aparecimento de processos de diferenciação social, motivados pelo desigual acesso a bens de produção, nomeadamente a terra, e a posições de influência dentro do aparelho de estado, nomeadamente nas cooperativas e nos Grupos Dinamizadores, que teriam alterado a relação política entre grupos domésticos e linhagens.

Nesse novo processo de desigualdade social emergente no universo rural, foram as autoridades tradicionais quem mais saiu a perder, em relação à posição social que ocupavam no final do colonialismo. Esse processo iniciou-se logo depois da independência. O projecto de sociedade preconizado pela Frelimo pretendia constituir uma profunda ruptura com o modelo de desenvolvimento capitalista e com as estruturas sócio-políticas herdadas do colonialismo. Neste âmbito, as autoridades tradicionais eram simultaneamente encaradas como aliados/símbolos do passado colonial, e sinónimas de um regime do tipo feudal, tradicional, tribal, opressor do povo, e um entrave à construção de um projecto de sociedade moderno e nacional. Na construção de uma nova sociedade e de um “homem novo”, os modelos tradicionais de autoridade foram institucionalmente abolidos, e os seus detentores foram marginalizados, perseguidos, e mesmo eliminados fisicamente.

Esta “aversão” da Frelimo às autoridades tradicionais tem de ser igualmente vista em duas outras vertentes, uma histórica e outra político-económica. Na primeira há que sublinhar que este combate entre “modernistas” e “tradicionalistas” faz parte da própria génese do movimento, ao tempo da luta armada de libertação, e constituiu mesmo um ponto de ruptura, no IIº Congresso, em 1968, entre a ala revolucionária (marxista-leninista) e uma ala conservadora, liderada por um régulo de Cabo Delgado, Lázaro Nkavandame, e por uma grande personalidade do centro, Uria Simango. Em segundo lugar, a eliminação das autoridades tradicionais, assim como de outros homens importantes no meio rural (“big men”, no sentido de homens ricos e poderosos), representava para o Estado-Frelimo simultaneamente: a eliminação de um “inimigo” político que pudesse entrar o processo de socialização rural; e a eliminação de um grupo com pretensões económicas, que poderia retirar vantagens da saída dos colonos portugueses, e estabelecer-se como intermediário privilegiado nas zonas rurais.

Estas transformações sociais impostas pelo Estado-Frelimo, estariam na base dos conflitos de interesse entre o Estado-Frelimo e as populações camponesas, como consequência da aglomeração obrigatória em aldeias comunais, da desarticulação do sistema produtivo familiar, da marginalização política a que as autoridades tradicionais foram sujeitas após a independência, e da desestruturação do seu universo mágico-religioso. A Renamo teria sido a grande beneficiada por estes conflitos, pois soube capitalizar em seu favor o descontentamento camponês, e integrar na sua organização as autoridades tradicionais marginalizadas pela Frelimo.

O CASO NDAU

No caso das comunidades *Ndau*, do centro do país, não se pode afirmar que o modelo da relação com o Estado-Frelimo tenha sido muito diferente de outras regiões do país, como as exemplificadas por Geffray. A massiva adesão dessas comunidades à Renamo, bem expressa nas eleições de 1994, apresenta características semelhantes ao que foi exposto nos parágrafos anteriores. Por todo lado os *mambos* (régulo), chefes de povoação e *sagutas* (chefes de bairro) foram proibidos de exercerem qualquer actividade política; os *nharape*, *chiremba*, *beze* e *nhamussoro* (diferentes tipos de personagens mágico-religiosas), foram perseguidos e impedidos de actuarem; os cultos dos antepassados - *mbhambha* - e da chuva foram sancionados. Estas categorias sociais foram as que mais resistências ofereceram à Frelimo, e o seu exemplo teve grande peso nas opções estratégicas de “fuga” ao Estado, seguidas por outros grupos domésticos.

A forte reacção das comunidades *Ndau* ao projecto social do Estado-Frelimo, apresenta, contudo, alguns traços específicos em relação a outros exemplos nacionais. Assim, podem distinguir-se duas ordens de factores: históricos e conjunturais. Os primeiros reportam-se à conflituosidade existente entre as comunidades *Ndau* e as comunidades shanganas, desde o tempo das invasões angunes, no final do século XIX. Para os *vandau*, o Estado-Frelimo representava, não só uma terceira colonização, mas sobretudo uma segunda colonização imposta pelos povos do sul - a Frelimo sempre foi considerada como sendo dominada pela etnia shangana -, de modo que a desarticulação da estrutura política e religiosa *Ndau*, depois da independência, foi ressentida como se tratasse de um “ataque” das etnias sulistas. Os segundos, prendem-se com a área geográfica onde vivem os *vandau*. A sua proximidade em relação à então Rodésia do Sul (berço da Renamo), e a sua ligação a grupos *Ndau* rodesianos, fez dos *vandau* moçambicanos um grupo privilegiado da propaganda rodesiana anti-Frelimo. A posterior conquista de espaço político e de liderança da Renamo, por parte de alguns indivíduos de etnia *Ndau* (caso mais evidente de Afonso Dhlakama) tornou este movimento mais “atractivo” para indivíduos influentes (casos de alguns *mambos*, *nhamossoros*, e homens ricos), que mobilizaram partes da população em seu favor.

A relação do Estado-Frelimo para com as autoridades tradicionais mudou significativamente, do ponto de vista formal, a partir do 5º Congresso, realizado em 1989. Nele, a Frelimo acabou por reconhecer a importância das estruturas tradicionais na capitalização dos descontentamentos populares, sobretudo no meio rural, e da consequente implantação da Renamo, e decidiu-se por uma nova estratégia de integração

dessas estruturas no aparelho estatal. Significava então o reconhecimento de que as instituições tradicionais, políticas e religiosas, se tinham mantido operantes, mesmo contra a vontade estatal.

Essa integração, no entanto, tem-se revelado extremamente problemática, e bastante incompleta. Alexander, a propósito da província de Manica, adianta que a influência das autoridades tradicionais tem vindo a crescer, sobretudo em alguns distritos nos quais as estruturas estatais são incapazes de assegurar um mínimo de organização. A influência de alguns chefes, junto dos administradores estatais é grande, e têm vindo a reclamar um papel cada vez mais activo na recolha de impostos, na organização do trabalho comunitário (sobretudo nas infra-estruturas), e na resolução de disputas várias entre membros da localidade. Por seu turno, nas áreas controladas pela Renamo, a situação também não é muito diferente. Com o fim da guerra, e da pressão militar dos soldados da Renamo, as autoridades tradicionais tornaram-se mais autónomas e exigentes em relação à própria Renamo. A autora também relata um crescente mal-estar entre algumas autoridades tradicionais e funcionários estatais em torno de conflitos relacionados com posse da terra. Caso idêntico descreve Macia, sobre uma disputa de terras, entre dois régulos e as estruturas estatais, no distrito de Manhiça, na província de Maputo.

Uma chegada à integração institucional das autoridades tradicionais foi dada pela Lei dos Municípios, de Setembro de 1994, que prevê um papel importante para ser atribuído às autoridades tradicionais, conjuntamente com as instituições distritais estatais. Para as autoridades tradicionais, contudo, pode afirmar-se que o seu ponto de referência se conjuga, simultaneamente, ao nível das funções que detinham no aparelho estatal colonial, nomeadamente na recolha de impostos e na organização do trabalho. E, em algumas funções da época pré-colonial, tais como a resolução de conflitos vários, a representatividade política e simbólica da comunidade e a organização de rituais. É interessante notar, a este respeito, algumas das exigências feitas pelas autoridades tradicionais, para executarem o seu trabalho: salário; farda; bandeira nacional na sua casa; e uma prisão nas suas circunscrições.

CONCLUSÃO

No que diz respeito à questão das autoridades tradicionais em Moçambique, e do seu papel no actual processo político o campo de questões é bastante variado e complexo, como aliás o demonstra o apaixonado debate que tem existido ultimamente. Nesse debate poderíamos alinhar duas correntes principais: a dos defensores e a dos detractores. Para os primeiros, exemplificados em Iraê Lundim e sua equipa, para os quais a reposição das autoridades tradicionais seria uma forma de manter a ordem social, uma vez que estas autoridades são amplamente reconhecidas e legitimadas pelas comunidades em que se inserem. Para os segundos, exemplificados, entre outros, por Carlos Serra, para quem “romantizar, rousseaucizar os ‘chefes tradicionais’ ou as ‘autoridades tradicionais’, fazer a apologia do agenciamento cultural e da monotorização da ‘ordem social’ que eles podem jogar hoje na modernidade em curso neste País, nada disso é, certamente, estrangeiro a uma defesa consciente do conservadorismo naif e a uma estranha reverência por um certo

tipo de passado, o colonial, que o frelimismo, pelo menos ao nível do seu bloco revolucionário, tentou subverter.”

Estas posições extremadas diria, mais não revelam do que a *extrema ambiguidade* de que são objecto as autoridades tradicionais no actual contexto moçambicano. O que leva a que, ambos tenham necessariamente razão, e ambos estejam errados. As autoridades tradicionais não são, de *per si*, nem garantes da ordem social, nem símbolos de uma sociedade tradicional, feudal e retrógrada. Pelo contrário, elas manipulam alguns aspectos tradicionais, enquanto marcas legitimadoras da sua autoridade, mas utilizam igualmente veículos modernizantes, como os partidos políticos, ou os projectos de desenvolvimento, para sedimentarem o seu poder.

Aliás, penso que se pode adiantar, em jeito de conclusão, de que *a legitimidade política actual das autoridades tradicionais está no facto de ocuparem um lugar de charneira entre o Estado e a sociedade rural, entre os valores da modernidade e os da tradição, entre a necessidade de uma identificação nacional e a constante emergência de identificações parciais (étnicas ou outras).*

Colocada assim a questão, importa ver como é que as autoridades tradicionais, no nosso caso específico as autoridades tradicionais vandau, manipulam em seu favor os dados da questão - tradição, modernidade, identificação étnica, regional ou outra - numa constante luta pela aquisição/manutenção do poder político, sobretudo ao nível local.

Num momento em que descentralizar é a palavra-chave no contexto moçambicano actual, importa saber, por exemplo, como é que o poder político local, eleito democraticamente, se vai equilibrar com o poder das autoridades tradicionais, por princípio antagónico do primeiro. Ou, como as autoridades tradicionais jogam localmente com as estruturas dos partidos políticos.

* Comunicação no **Seminário CEsa 1998: A Problemática do Desenvolvimento - Historicidade e Contributos Actuais numa Óptica Transdisciplinar**, Conferência “**O Papel das Autoridades Tradicionais na Transição para a Democracia em Moçambique**”, 14 de Maio de 1998.