

# A TEIA DO PLURALISMO JURÍDICO E AS AUTORIDADES TRADICIONAIS EM MOÇAMBIQUE

Jorge João Muchacona<sup>1</sup>

## Introdução

O pluralismo jurídico é visto como uma teoria que apoia a coexistência de vários sistemas jurídicos dentro da mesma sociedade. Isso se deve à existência de sistemas jurídicos dotados de eficiência, simultaneamente no mesmo ambiente e espaço-temporal. Essa coexistência de vários sistemas legais no mesmo espaço e tempo ganhou relevância histórica devido a vários fatores, como a ruptura do Império Romano, que resultou no intercâmbio cultural forçado resultante das invasões bárbaras. A colonização também causou uma situação em que várias regras e costumes de diferentes povos tiveram que coexistir, nomeadamente entre colonizados e colonizadores. Com a descolonização, foram criados sistemas legais com base nas regras dos colonizadores, mas com especificidades e diferenças próprias. A globalização também influenciou a diversificação de pluralismos legais, fragilizando o papel do Estado como único detentor e criador de sistemas jurídicos.

O pluralismo jurídico, embora sempre exista na sociedade humana, às vezes, é invisível para os detentores do poder político. Portanto, no processo de elaboração de normas para o funcionamento do Estado, significados políticos e administrativos de muitas culturas existentes no mesmo espaço têm sido relegados para o segundo plano. No caso moçambicano, a autoridade tradicional que, durante muito tempo, esteve subordinada ao poder colonial, começou a funcionar paralelamente ao poder legal do Estado moderno até hoje, embora tenha sido relegada no passado imediatamente após a independência, em 1975, e substituída por grupos dinamizadores,

---

<sup>1</sup> Faculdade de Direito, Universidade Rovuma. Nampula, Moçambique. E-mail: jorgemuchacona@gmail.com

secretários de bairro e outras estruturas, de acordo com suas alianças com o então partido-Estado.

Os primeiros anos de independência, os líderes tradicionais foram abandonados sob os seguintes argumentos: eram fantoches do regime colonial escolhidos de acordo com sua vontade de colaborar; por terem sido colocadas com base na confiança política e em seu compromisso com o regime vigente e opressor, não eram originais e, naquela época, era difícil distinguir as autoridades tradicionais legítimas; todos eles eram, normalmente, escolhidos por velhos contra uma sociedade com a maioria jovem; não eram eleitos, o que era contrário à democracia popular do Estado moderno em construção; eles tinham seus interesses e agendas contrários ao socialismo em construção. A destruição da autoridade tradicional gerou um conflito entre o poder moderno e o chamado poder tradicional que só foi minimizado com a aprovação da Constituição de 1990. Nesse ponto, o governo pós-colonial começaria a reconhecer o papel das autoridades tradicionais, mas com muita cautela e, algumas mudanças fundamentais aconteceriam dez anos depois, por meio do decreto 15/2000, que institucionalizou uma série de atores locais, embora tivesse afastado dos chefes tradicionais a exclusividade da mediação entre o Estado e a população em nível local.

O desenvolvimento do presente artigo incluiu uma revisão bibliográfica, consulta da legislação e a busca de informações primárias existentes em arquivos sobre a temática. Neste contexto, o trabalho fornece informações sobre o pluralismo jurídico e a autoridade tradicional em Moçambique, buscando mostrar o espaço ocupado pelas autoridades tradicionais e seu papel na articulação com o poder político nos períodos colonial e pós-independência.

## Pluralismo Jurídico e suas identidades

Sabadell (2005, 125) define “o pluralismo jurídico como a teoria que sustenta a coexistência de vários sistemas jurídicos no seio da mesma sociedade”. Observa-se que quando se trata de pluralismo jurídico verifica-se que ele é decorrente de dois ou mais sistemas jurídicos, dotados de eficácia, existindo em um mesmo ambiente espaço-temporal, ou seja, sistemas jurídicos que são utilizados numa mesma época em determinado espaço geográfico.

O pluralismo jurídico sempre existiu nas sociedades. A dinâmica social sempre produziu normas ou procedimentos para a regulação social, independentemente de quem esteja na redação de leis ou normas estaduais. Segundo Tamanaha (2007, 375), “o pluralismo jurídico está em toda parte”.

Em cada arena social, a aparente pluralidade de ordens legais é examinada do nível local mais baixo em nível global mais amplo. Existem vários tipos de leis: municipais, estaduais, distritais, regionais, nacionais, transnacionais e internacionais. Além de leis familiares, muitas sociedades têm formas de lei mais exóticas, como Direito consuetudinário, Direito indígena, Direito religioso ou Direito associado a vários grupos étnicos ou culturais da sociedade. Há também um aumento óbvio da atividade quase legal, da polícia privada e do judiciário para as prisões particulares, até a criação contínua de uma nova *lex mercatoria*, uma combinação de Direito comercial transnacional que é quase inteiramente um produto da legislação privada.

O que torna este pluralismo digno de atenção não é apenas a existência de muitos atores jurídicos inconsistentes, coexistentes ou sobrepostos, mas também a diversidade entre eles. Eles podem reivindicar credibilidade; eles podem impor requisitos ou normas conflitantes; eles podem ter diferentes estilos e orientações. Esse conflito em potencial pode criar incerteza ou ameaça para indivíduos e grupos da sociedade que não podem saber antecipadamente qual regime jurídico se aplicará à sua situação. Esse estado de conflito também cria oportunidades para indivíduos e grupos da sociedade que podem oportunamente escolher entre os órgãos jurídicos coexistentes para atingir seus objetivos. Além disso, esse estado de conflito é um problema para os próprios órgãos judiciais, pois isso significa que eles têm concorrentes. A lei normalmente afirma governar tudo a que se refere, mas o fato do pluralismo jurídico contesta essa afirmação. Assim, é porque o Direito é visto como um fenômeno ideológico, cheio de contradições em um conflito constante.

A Ciência do Direito não consegue superar sua própria contradição, pois enquanto “Ciência” dogmática torna-se também ideologia da ocultação. Esse caráter ideológico da Ciência Jurídica se prende à asserção de que está comprometida com uma concepção ilusória de mundo que emerge das relações concretas e antagônicas do social. O Direito é a projeção normativa que instrumentaliza os princípios ideológicos (certeza, segurança, completude) e as formas de controle do poder de um determinado grupo social (Wolkmer 2001, 151).

O Direito sempre foi visto como um conjunto de regras legais desenvolvidas pelos órgãos do Estado. No entanto, a sociologia jurídica começou a contradizer essa visão clássica. Alguns estudos provam que o Estado não é a única fonte da lei em vigor, o que faz com que se reconheça que não possui mais o monopólio da criação de normas legais que ditam a vida na sociedade. A sociologia jurídica tem despertado interesse pela realidade jurídica, esten-

dendo seu objeto de estudo a outras formas de regulamentação de comportamento social que vinculam as pessoas, mesmo não sendo oficiais. Sob esta ótica, tem-se chamado pluralismo jurídico ou policentrismo jurídico, sendo motivo de discussão saber se figura um ordenamento jurídico na sociedade ou se funcionam em paralelo muitos sistemas de Direito, observando a existência de um Direito múltiplo. Podem existir, não só ordenamentos jurídicos contraditórios (que levam a soluções diferentes para a mesma situação), mas também ordenamentos complementares, aplicáveis a situações diferentes (Sabadell 2005, 120-121).

A emergência do pluralismo jurídico nas sociedades modernas precede o Estado Medieval, onde o pluralismo (jurídico-político) e o monismo (jurídico-teológico) eram realidades possíveis sem dúvida e sem a necessidade de decidir qual seria mais determinante entre ambos. Atualmente, a relação entre pluralismo e monismo jurídico é processual, explicada de acordo com os graus efetivos da modernidade na sociedade. É claro que o Estado continua com sua missão de reestruturar as relações na sociedade como um todo. No entanto, sua primazia sobre o que é público não lhe confere reconhecimento exclusivo como entidade única para conceber princípios normativos, e pode haver outros atores capazes de concebê-los de maneiras mais integradoras e generalizadoras em termos de realização jurídica e política.

Nas sociedades periféricas, o pluralismo jurídico é constituído por dois movimentos contraditórios, um decorrente de fatores endógenos seculares que impedem estruturalmente e inibem a realização da modernização legal e outro que surge da pressão de fatores exógenos que, embora autônomos, são coletividades que obrigam sociedade a adotar novas legalidades. Por exemplo, o Direito, nos países colonizados, sofreu a mesma sorte da cultura em geral. Assim, “o Direito como a cultura destes países, em seu conjunto, não foi obra da evolução gradual e milenária de uma experiência grupal, como ocorre com o Direito dos povos antigos, tais como o grego, o assírio, o germânico, o celta e o eslavo” (Wolkmer 2001, 333). O pluralismo jurídico não nasce como uma negação da modernidade, mas como uma declaração necessária de complementaridade.

O pluralismo jurídico emerge socialmente por consequência dos processos estruturais de difícil convergência para uma racionalização jurídica nos termos moderno que resulta do colonialismo, da dependência, e da marginalização. Denominamos essa primeira característica do pluralismo jurídico como exemplificativa de pré-modernidade da modernização capitalista tardia (Júnior 1997, 126-127). No exemplo dado anteriormente, nas colônias, a condição dos colonizadores fazia tudo parecer imposto e não

contraído no dia-a-dia das relações sociais, no confronto tardio e construtivo de posições e pensamentos divergentes, enfim, o jogo de forças entre os diferentes segmentos formados a partir do grupo social.

A ideia de pluralismo jurídico, embora existisse mesmo antes da formação do Estado Moderno, só foi retomada a partir do final do século XIX e início do século XX, como uma reação ao dogma do centralismo jurídico estatal. No século XIX e primeiras décadas do nosso século, o problema do pluralismo jurídico teve amplo tratamento na filosofia e na teoria do Direito. Foi sendo depois progressivamente suprimido pela ação de um conjunto de fatores em que se deve distinguir: as transformações na articulação dos modos de produção no interior das formações capitalistas centrais, de que resultou o domínio cada vez maior do modo de produção capitalista sobre o modo de produção pré-capitalista; a consolidação da dominação política do Estado burguês nomeadamente mediante a politização progressiva da sociedade civil; o avanço concomitante das concepções jus-filosóficas positivistas (Santos 1993, 16).

Posteriormente, o tema do pluralismo jurídico foi retomado pela antropologia do Direito. Boaventura de Sousa Santos identifica duas origens possíveis para o surgimento do pluralismo: uma origem colonial e uma não colonial. No primeiro caso, o pluralismo desenvolveu-se em países que foram dominados econômica e politicamente e onde, por isso, vigorou o ordenamento jurídico do Estado colonizador paralelamente ao Direito tradicional, como no caso moçambicano. No segundo caso, o autor identifica três situações diferenciadas: o caso dos países com cultura e tradição jurídica próprias, mas que adotaram o Direito europeu como forma de modernização e de consolidação do poder do Estado (Turquia, Tailândia e Etiópia), e que não eliminaram, no plano sociológico, o Direito tradicional; o caso dos países que, após passarem por uma revolução social, continuaram mantendo o Direito tradicional, muito embora esse entrasse em conflito com o Direito revolucionário (repúblicas da Ásia Central, de tradição islâmica, incorporadas pela antiga URSS); e, por último, o caso das populações indígenas ou nativas que foram dominadas por uma metrópole, mas tiveram permissão, implícita ou explícita para, em certos domínios, manterem seus Direitos tradicionais (populações indígenas da América do Norte, da Oceania etc.) (Santos 1993, 42-45).

Wolkmer (2001, 11) entende o pluralismo jurídico como a “multiplicidade de manifestações ou práticas normativas no mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos ou consensos, que podem ou não ser oficiais e ter sua razão de ser em necessidades existenciais materiais”. Joaquim de Arruda

Falcão (1984, 80), ao realizar um estudo empírico sobre conflitos urbanos por moradia na cidade de Recife, concluiu que a causa direta do pluralismo jurídico se encontra na crise de legalidade pela qual passa o poder político. Arnaldo Vasconcelos (2006, 258), ao discutir o pluralismo, enfatiza a aptidão que essa doutrina tem para abordar satisfatoriamente o problema da justiça e da legalidade.

Embora a sociologia mostre a existência de um pluralismo jurídico nas sociedades atuais, para a própria ciência jurídica, a existência desse pluralismo pressupõe uma compreensão do conceito de Direito. Assim, o positivismo nega a existência do pluralismo jurídico, pois entende, entre outras coisas, que a diferença entre normas legais e normas sociais reside no fato daquelas serem impostas pelo Estado, que também possui o monopólio da sanção em caso de não cumprimento. Por sua vez, as normas sociais provêm de usos e costumes e às vezes entram em conflito com normas legais. Como o indivíduo é um produto e produtor de cultura ao mesmo tempo, as normas legais emitidas pelo Estado são pouco compreendidas pela sociedade. Assim, em regimes democráticos representativos, seria missão dos deputados apresentar as normas legais ao povo. Esse conflito se deve ao fato de que no mesmo Estado várias normas sociais podem existir devido, em parte, à existência de muitas culturas dentro das mesmas fronteiras territoriais.

## **Autoridade Tradicional**

As autoridades tradicionais são entidades que incorporam e exercem poder dentro de sua organização política-comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas costumeiras e com o respeito à Constituição e à lei. Eles recebem competência, organização, regime de controle, responsabilidade e patrimônio das instituições do poder tradicional.

A expressão “autoridades tradicionais” inclui grupo de indivíduos e instituições de poder político que regulam a organização do modelo de produção social das sociedades tradicionais (Florêncio 1998, 2). Assim, o conceito não inclui indivíduos que têm poder ou influência principalmente informal no poder político, como são os casos de adivinhos, fazedores de chuva, curandeiros e outros, uma vez que não participam da estrutura formal e institucional, na formulação de normas e decisões sobre a vida social da comunidade e de seus membros. Ao analisar esta afirmação:

Concordo que aqueles que designamos “Autoridades Tradicionais” há muito deveriam ter recebido mais respeito e apoio do moderno Estado [...]. Podendo ser interlocutores privilegiados para o conhecimento das sociedades que nos precederam e de que somos herdeiros, são também detentores de um capital simbólico que bem poderia ser melhor investido na consolidação da nossa unidade nacional. E em muitos casos, sobretudo lá onde o Estado é inoperante ou quase inexistente, muitos ou alguns deles são ainda a autoridade respeitada e considerada legítima, detendo uma capacidade de intervenção e organização social que não pode ser desprezada nem ignorada (Neto 2002, 16).

Esta declaração leva a concluir que o reconhecimento destas pelo Estado não é feito pela pessoa física, mas sim pela instituição que ela representa, ou seja, na perspectiva da organização administrativa, o Estado reconhece a instituição “autoridade tradicional”.

## **Poder Local e órgãos locais do Estado**

### *Poder local*

Desde cedo é imprescindível sublinhar a consagração do Poder Local na Constituição da República de Moçambique (Título XIV da Constituição), referindo que tem como objetivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano. A constituição refere ainda que o Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e atua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos (CRM 2004, Art. 271º, nº 1 e 2).

É de grande relevância que estes princípios estejam consagrados na constituição Moçambicana, pelo fato de ser a lei magna que rege todo funcionamento do país. A forma como os cidadãos vão utilizar e beneficiar-se das leis terá muito a ver com os diplomas legislativos que irão regulamentar e torná-las exequíveis. Em termos territoriais, a consequência prática da aplicação do princípio da descentralização administrativa é o reconhecimento do poder local e de acordo com o Art. 272º, nº 1, da Constituição da República de Moçambique (CRM) 2004, o poder local compreende a existência de autarquias locais.

Gouveia (2015) sustenta que o princípio constitucional que governa esse setor da administração pública é o princípio da autonomia local, que também recebe proteção em termos de limites materiais da revisão constitucional. As leis da revisão constitucional devem respeitar: de acordo com o art. 292º, nº 1, CRM 2004, “a autonomia das autoridades locais”. O autor acrescenta que, do ponto de vista institucional, o poder local definido constitucionalmente é realizado pelas autoridades locais e também menciona que a CRM estabeleceu um modelo monista de poder local, o que significa que outros tipos de instituições não podem ser estabelecidos por lei que provêm da natureza do poder local, ainda que limitado, porque não podem desvitalizar o núcleo organizacional e funcional essencial reservado a essas modalidades típicas do poder local. Ele conclui que a consagração constitucional do princípio da autonomia local - que como orientação principal possui acentuada elasticidade normativa - não deixa de contemplar uma dimensão político-participativa, na medida em que a autarquização do país aparece em um contexto de democracia participativa (Gouveia 2015, 613-614).

A satisfação e participação das comunidades locais, no contexto mencionado acima, são garantidas em nível popular, como forma de colocar em prática a democracia participativa e também de solucionar as necessidades locais por meio do uso do poder local, mas sem interferir nas limitações legais resultantes da Constituição da República.

### *Órgãos Locais Do Estado*

Os órgãos locais do Estado têm como função a representação do Estado em nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais (CRM 2004, Art. 262º).

A organização e o funcionamento dos órgãos do Estado em nível local obedecem aos princípios de descentralização e desconcentração, sem prejuízo da unidade de ação e dos poderes de direção do Governo. No seu funcionamento, os órgãos locais do Estado, promovendo a utilização dos recursos disponíveis, garantem a participação ativa dos cidadãos e incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades, na sua atuação, respeitam as atribuições, competências e autonomia das autarquias locais. Para a realização das atribuições que lhe são próprias, o Estado garante a sua representação em cada circunscrição autárquica e a lei determina os mecanismos institucionais de articulação com as comunidades locais, podendo nelas delegar certas funções próprias das atribuições do Estado (CRM 2004, Art. 263º, nº 1-5).

## O Poder estatal e Autoridade Tradicional em Moçambique: Construção Histórica

Após a ocupação do território que hoje é Moçambique, em um processo que se estendeu de 1498 até a década de 1890, Portugal procurou impor uma nova estrutura administrativa com o objetivo de transformar o território conquistado em seu domínio. Essa imposição esteve quase sempre em conflito, porque desafiou estruturas locais pré-existentes e os líderes africanos, com medo de perder seus privilégios e agendas, mostraram resistência.

Depois da conquista militar e da instalação da administração portuguesa, foram constituídos os regulados – mais tarde regedorias – concebidos inicialmente para coincidir com os antigos reinos. Posteriormente, de acordo com as necessidades da administração colonial, os regulados foram subdivididos em outros cada vez mais pequenos. No princípio, procurou-se fazer com que o régulo<sup>2</sup> fosse ao mesmo tempo o Mwene<sup>3</sup>, que era o chefe territorial e dava o seu nome às terras (Rosário, Cafuquiza e Ivala 2011, 156).

Essa nova ordem administrativa criou mudanças dentro dos territórios e fez o velho Mwene coincidir com a nova posição instituída pela nova administração e teve que desempenhar um papel duplo: o primeiro constituído pelo Direito consuetudinário e o segundo baseado em normas europeias consideradas normas de poder moderno. No passado, o Mwene possuía a terra e desempenhava funções político-administrativas e religiosas, servindo como intermediário entre os vivos e os mortos. Mas a nova figura criada pelo regime colonial havia sido despojada de tanto poder e servia apenas como intermediário entre o poder colonial e a população. O Mwene da família dominante, se ele também era um régulo, estava sujeito a cumprir as funções inerentes aos dois papéis e, por esse motivo, sua situação era muito delicada. Por um lado, ele era forçado a impor as ordens e decisões das autoridades coloniais às populações; por outro lado, ele tinha que manter os laços tradicionais que o relacionavam às populações de sua comunidade e as normas que mantinham o funcionamento da vida social ali. Os régulos que não desempenhavam o papel de Mwene estavam limitados a cumprir as ordens da administração colonial e tinham que se articular com os Mwene da terra e com os diferentes Mwene das famílias da linhagem, porque, caso

---

2 Uma nova figura conferida pela administração colonial para desempenhar o papel de Mwene destituído e este não detinha poderes absolutos, era apenas um mandatado do regime.

3 Mwene era o nome atribuído ao chefe da comunidade tradicional na linguagem local Ema-cua (com significado de dono da terra), detinha todos os poderes na comunidade.

contrário, poderiam correr o risco de ordens que transmitiam não serem respeitadas pelas populações (Rosário, Cafuquiza e Ivala 2011, 158).

A integração de chefes africanos na governança local sob um Estado moderno modelado pelos padrões europeus começou com o colonialismo. Em muitos contextos nacionais, os chefes foram reduzidos a fantoches quase estatais, permitindo-se serem utilizados como instrumentos administrativos, enfraquecendo sua legitimidade tradicional. Assim, a própria instituição não pôde continuar exibindo durabilidade e flexibilidade, pois, caso contrário, não teria mais interesse do Estado instrumentalizá-la se não fosse por outros papéis assumidos por chefes de maior valor para as populações locais na periferia do alcance do poder do Estado. Para todos os efeitos, os chefes reconhecidos como autoridades tradicionais constituem intermediários (Orre 2009, 4-5).

Como intermediário, há uma conclusão óbvia, mas que, no entanto, permaneceu oculta devido à aplicação incorreta de um rótulo conceitual: as autoridades tradicionais e o poder moderno. As autoridades tradicionais também são modernas no sentido de serem reconhecidas pelo Estado central e, em muitos casos, lideram processos administrativos baseando-se em normas jurídicas modernas. Não são apenas autoridades tradicionais cuja legitimidade foi conferida por tradição ou costume. Elas também gozam de uma legitimidade que lhes é concedida pelo povo como intermediários reconhecidos pelo Estado e, portanto, em termos weberianos – da autoridade legal racional que a instrumentalização administrativa lhes confere. O que pode nos interessar é perceber que a legitimidade dessas autoridades nesse período de dominação colonial tem sido frequentemente garantida pelo Estado, situação que continua até aos dias de hoje.

A administração colonial moderna em Moçambique impôs gradualmente uma visão singular da história, na qual a ciência e a burocracia modernas passaram a ter um caráter para explicar e organizar o mundo. Esta intervenção colonial trouxe consigo novos conflitos que marcaram a relação entre diferentes experiências, saberes e culturas.

As relações entre a autoridade colonial e as outras fontes de poder político, não sendo simétricas – porque marcadas por uma relação de poder desigual –, apontam, de fato, para a presença de diálogos mútuos, interferências e apropriações, que marcaram e estruturaram a especificidade do Moçambique contemporâneo. [...] A tendência marcante do período colonial procurou construir uma estrutura administrativa que justificasse ideologicamente a intervenção colonial em Moçambique (Meneses 2009, 11-13).

A semelhança do que aconteceu noutras colônias africanas, as divisões estabelecidas pelos colonizadores portugueses não assentaram apenas no que existia, mas também nos interesses de dominação e exploração econômica, tendo sido configuradas em função destes. As chefaturas maiores por exemplo foram divididas, de modo a serem menos ameaçadoras, os chefes menos dispostos a colaborar foram afastados ou mortos e substituídos por outros mais maleáveis. “Também à semelhança de outros lugares, as autoridades tradicionais procuraram equilibrar as exigências do governo colonial com a necessidade de manter a legitimidade na comunidade, encontrando formas de resistência passiva ou ativa” (Araújo 2010, 5).

A partir de 1975, com o fim do Estado colonial, observou-se a construção de um novo Estado em um modelo socialista em Moçambique, que não foi identificado pelas autoridades tradicionais. Fica claro que, sobretudo, após o III Congresso FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), realizado em fevereiro de 1977 e estabelecido como partido de vanguarda, adotando para esse fim as referências ideológicas do marxismo-leninismo, as diretrizes políticas do partido em relação à participação das autoridades tradicionais na arena política nas áreas rurais do país mudaram drasticamente, tornando-se muito radicais nesse sentido. O partido acusou as autoridades tradicionais de terem colaborado com o regime colonial e, portanto, um grupo de insatisfeitos com a independência alcançada (Lourenço 2009, 19).

No entanto, mesmo com mudança em relação às autoridades tradicionais, não retirou a legitimidade destas junto às populações. Especificamente, esta crise política que corresponde a uma crise de legitimidade da FRELIMO, traduz o reconhecimento implícito de que a homogeneização do jogo político nas áreas rurais não tinha feito desaparecer, para a sua população, a posição social e a legitimidade política das autoridades tradicionais – como portadoras de conhecimentos sociais e rituais sobre as tradições locais e como portadoras de relações políticas estabelecidas no seio dessas comunidades rurais.

Alguns autores como Newitt (1997), Geffray (1991), Lundin (2002) e outros, abordam que esta postura imposta pela FRELIMO fez com que as autoridades tradicionais procurassem se aliar a outros atores para continuarem a exercer as suas funções “[...] as autoridades tradicionais sobreviveram, mantiveram a legitimidade e vieram a colmatar um vazio tantas vezes deixado pelo Estado, trabalhando frequentemente junto aos tribunais populares e até com os grupos dinamizadores e encontrando na RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana) uma alternativa à recuperação do seu prestígio” (Araújo 2010, 18). Enquanto o Partido no poder “rejeitava” as autoridades tradicionais, a RENAMO tentou as acolher (José 2005, 17).

Há informações de que durante o período da guerra civil tanto os soldados da RENAMO como os da FRELIMO recorriam às instituições tradicionais para que estas exercessem o seu poder religioso, reconhecessem seus problemas e a necessidade de se protegerem contra o inimigo. Assim permite-se verificar a importância destas para a soberania do Estado que os rejeitou. Todavia, a RENAMO descobriu que as outrora respeitadas autoridades tradicionais das comunidades rurais espalhadas por Moçambique estavam frequentemente pré-disponíveis para esta nova revolta militar contra a FRELIMO, que os havia marginalizado e cometido sobre elas uma série de abusos políticos, culturais e sociais (Lourenço 2009, 4).

Enquanto isso, Geffray (1991) considerava o Estado moçambicano pós-independência uma força política autoritária, alienígena (profundamente alienante) e incapaz de entender os costumes sociais, rituais e culturais de seus constituintes rurais. A FRELIMO não soube como tirar proveito do poder tradicional para se estabelecer com tranquilidade. Para as elites tradicionais marginalizadas, a guerra civil induzida pela RENAMO foi expressa como uma oportunidade política para recuperar o direito básico ao livre exercício da vida social, aqui interpretado como uma retomada da cultura e das instituições tradicionais contra as políticas modernizadoras da FRELIMO.

Por um lado, no tocante à referência política explícita assumida no VI Congresso da FRELIMO (1991) no sentido da valorização da gestão socio-cultural que as autoridades tradicionais exerciam junto das comunidades rurais, e por outro, a multiplicidade de diplomas político-jurídicos que o poder formal legislou nos anos seguintes, com o objetivo de uma institucionalizada abertura ao jogo político aos vários agentes - tradicionais ou não - o reconhecimento formal e constitucional aconteceria anos mais tarde, no âmbito do processo de descentralização administrativa, com o tácito decreto-lei nº 15/2000, e com a consequente revisão constitucional de 2004 (Lourenço 2009, 19). O decreto 15/2000 de 20 de Junho, que estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias, sublinha na sua introdução: “No âmbito do processo da descentralização administrativa, valorização da organização social das comunidades locais e aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública para o desenvolvimento socioeconômico e cultural do país, torna-se necessário estabelecer as formas de articulação” (Forquilha 2009, 1).

As autoridades tradicionais são chamadas a preencher um papel duplo em relação a estes órgãos estatais e as populações rurais. De certo modo, elas têm de agir como representantes de ambos os lados, ou melhor, como intermediários. Por outro lado, o Estado requer os serviços das auto-

ridades tradicionais, reconhecendo sua dificuldade em alcançar as populações rurais com a sua burocracia, e tem montado para a instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais, reconhecidas como autoridades comunitárias nos termos da lei (Orre 2009).

Gradualmente, quer a FRELIMO, quer a RENAMO foram procurando mais apoio durante os processos eleitorais junto das autoridades tradicionais. Ambas as partes, tanto os partidos políticos como as autoridades tradicionais assumiam o controle administrativo apenas como um meio de exercer o controle político. Já para os grandes partidos moçambicanos – a RENAMO e a FRELIMO – as autoridades tradicionais eram e continuam a ser percebidas como extensões do Estado, de modo a aumentar a sua competência administrativa e a sua presença em nível local (Meneses 2009, 31).

Em outro ponto de vista, Forquilha (2009, 13) faz a seguinte conclusão: a campanha eleitoral para as eleições gerais de 2004 foi marcada por uma participação ativa das autoridades comunitárias, ou seja, dos chefes tradicionais, com os quais os candidatos presidenciais, cada um à sua maneira, procurou estabelecer alianças. A presença de chefes tradicionais em todos os comícios do candidato do partido no poder era visível. No lado da RENAMO, também foi possível ver uma certa aproximação entre o candidato presidencial e alguns chefes tradicionais. Num contexto marcado pelo pluralismo político e pela competição política, a instituição dos chefes tradicionais emerge como um importante recurso político, capaz de ser mobilizado pelos partidos e pelos próprios líderes tradicionais.

## **Autoridade Tradicional e a Governança Local, antes e após o Decreto 15/2000**

Com a conquista da independência em 1975, tendo em vista a necessidade de expandir rapidamente a presença do governo em todo o território, a FRELIMO não procurou restaurar o aparato administrativo local usando as antigas estruturas. Em vez disso, ela estabeleceu novas estruturas retiradas de organizações populares de massa, com ênfase em grupos dinamizados, secretários de bairro, agentes da polícia secreta (Serviço Nacional de Segurança Popular – SNASP) e outras estruturas que lhes convinham, dada sua confiança política, ignorando a legitimidade dos líderes tradicionais que desfrutavam de muita confiança em suas comunidades.

O governo que emergiu do processo de independência, em teoria, não quis se identificar com nenhuma das práticas coloniais na construção do

novo Estado. Ele tentou fazer de conta que poderia romper com as estruturas coloniais das quais as autoridades tradicionais fariam parte. A FRELIMO considerava as autoridades tradicionais obscurantistas e exploradoras do povo, que cobravam impostos em nome do regime colonial, impuseram colheitas obrigatórias e recrutaram homens para realizar trabalho forçado em grandes plantações. Para os líderes da FRELIMO na época, era o papel das autoridades tradicionais, como intermediárias, oprimir as populações, por isso era necessário romper com elas.

O Art. 4º da Constituição da República Popular de Moçambique, de 1975, define como objetivos fundamentais a eliminação das estruturas opressoras coloniais e tradicionais e das mentalidades que lhes está subjacente, a extensão e reforço do poder popular democrático, a edificação de uma economia independente e a promoção do progresso cultural e social, e a edificação da democracia popular e a construção das bases material e ideológica da sociedade socialista.

Após o decurso de uma década de avanço político na guerrilha para expulsar os colonos portugueses, a partir de 1977 a liderança da FRELIMO veio a retratar as autoridades tradicionais como oportunistas políticos corruptos que haviam honrado com o seu papel administrativo de controladores de impostos, recrutadores de mão de obra e agentes de policiamento local na estrutura política colonial portuguesa (Lourenço 2009, 3). Este rompimento com as lideranças tradicionais foi um elemento que o Governo da FRELIMO procurou para implementar uma nova estrutura do topo à base nas zonas rurais com o projeto de socialização do campo. “Nestes termos as autoridades tradicionais por decreto são substituídas por Comitês locais do Partido, os grupos dinamizadores” (Lalá 2003, 4).

O novo governo não conseguiu distinguir qual era o papel do chefe tradicional e o do régulo, pois os dois conceitos são diferentes. Mas esta função, às vezes, recai sobre o mesmo indivíduo. O papel desempenhado pelo primeiro é o de gestão comunitária e ele é investido na eleição da comunidade com base no Direito consuetudinário. Por outro lado, régulo deveria servir como instrumento do colonizador. Se esses elementos fossem levados em consideração antes de tomar a decisão, a relação entre o Estado e esses líderes não seria perturbadora e seria tomado cuidado para verificar quem realmente colaborou com as autoridades coloniais.

A FRELIMO, ao destronar toda a autoridade tradicional, eliminou uma das fontes de legitimidade e a condenação do culto religioso e da superstição tornou na prática as cerimônias tradicionais ilegais e, superficialmente, isto parecia quebrar as ligações também com a outra fonte de legitimidade.

No entanto, para a população, não desaparece a legitimidade do papel do régulo como portador de conhecimentos sobre as tradições locais. Essa legitimidade continua com uma corrente forte em todas camadas populacionais (Abrahamsson e Nilsson 1994, 256). Mas em sua substituição foram criados os grupos dinamizadores (GDs) os quais constituíam a organização administrativa dos bairros. “Os GDs criados após a independência com intuito de mobilizar a população para apoiar a política do novo governo desempenharam, sem dúvida, funções administrativas. Em muitas zonas os GDs fizeram um novo sistema legal” (Newitt 1997, 467).

Lalá (2003, 5) defende que a aplicação do processo de recuperação das populações, a quase inexistência de serviços prestados pelo Estado e a apreciação das estruturas tradicionais, desgastaram os alcances sociais da FRELIMO. A marginalização da autoridade tradicional levou a população local ao desinteresse pelo programa de aldeia comunal, de maneira que, quando se constatava que os bandos de guerra da RENAMO se encontravam na região, setores inteiros da população, muitas vezes conduzidos pelos chefes de linhagem, deixavam as aldeias mudando para as zonas sob proteção da RENAMO (Newitt 1997, 188).

As transformações políticas em Moçambique de 1984 a 1990, além das econômicas e sociais que reduziram o centralismo do Estado, também foram registradas no quadro jurídico-constitucional marcado com a aprovação de uma nova constituição em 1990 para o país. É introduzida a possibilidade de os vários atores participarem da vida política e do multipartidarismo. Foram introduzidas reformas neoliberais para garantir a concessão de ajuda de emergência devido à fome, e o objetivo era encerrar a guerra de desestabilização, movida pela RENAMO com o apoio da África do Sul, negociar o reescalonamento da dívida e o acesso a novos créditos e romper o isolamento diplomático com os países ocidentais (Matsinhe 2011, 34).

O surgimento da democracia em Moçambique veio reforçar as autoridades tradicionais. Moçambique precisava romper o isolamento diplomático para se aproximar de países influentes como os EUA, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) - atual união Europeia (EU) - subscrevendo-se ao tratado de Lomé<sup>4</sup>. Deixar de respeitar as autoridades tradicionais fazia parte das exigências dos doadores que defendiam mais liberdades cívicas como garantias de aproximação desejada. “A aproximação ao ocidente permitiria

---

4 Ver: Faria, Raquel. 2015. As Convenções de Yaoundé e de Lomé como primeiros acordos de cooperação entre os continentes Europeu e Africano. Centro de Estudos sobre Africa, Asia e América Latina. Lisboa.

ao país receber ajuda para enfrentar a crise econômica, a guerra, [...] e receber investimentos privados estrangeiros diretos” (Abrahamsson e Nilsson 1994, 18).

A relação do Governo da FRELIMO para com as Autoridades Tradicionais mudou significativamente, do ponto de vista formal, a partir do 5º congresso da FRELIMO em 1987. Nessa época as relações entre o Estado e as autoridades tradicionais antes divergentes, conheceram uma nova realidade e o Governo da FRELIMO começou a perceber a real importância destas estruturas tradicionais para a capitalização dos descontentamentos da População no meio rural (Florêncio 1998).

O decreto 15/2000 institucionaliza um grupo considerável de atores locais e retira aos chefes tradicionais a exclusividade de mediação entre o Estado e as populações em nível local, na medida em que no seio das autoridades comunitárias existem pelo menos três categorias de atores diferentes: chefes tradicionais, secretários dos bairros ou aldeias e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades ou grupo social. Este decreto não traz consigo novos elementos, isto porque o seu interesse era de recuperar ou legitimar as lideranças tradicionais que antes eram marginalizadas no processo de governança local, mas traz um novo elemento político partidário para a FRELIMO, como partido no poder, como refere Orre (2009, 8).

De acordo com Forquilha (2009), no que se refere às autoridades tradicionais, a lei prevê o seu enquadramento no processo de administração local. Com efeito, o Art. 8º estabelece que o Ministério, que superintende na função pública a administração local, coordenará as políticas do enquadramento das autoridades tradicionais e de outras formas de organização comunitária pelos distritos municipais. Deste modo, a lei pretende estabelecer os mecanismos da sua participação na escolha e realização das políticas que visem à satisfação de interesses específicos das populações abrangidas. Para o autor, pode-se considerar que a lei 3/94 reconhece e formaliza o papel das autoridades tradicionais, no âmbito das reformas de descentralização da época. Com estes dispositivos legais as lideranças tradicionais são chamadas a preencher um lugar na governança local e tem de agir como representantes do Estado junto das suas comunidades.

De acordo com o Art. nº 118º da CRM (2004), referente à autoridade tradicional no nº 1, afirma que o Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o Direito consuetudinário e no nº 2, salienta que o Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida econômica, social e cultural do país, nos termos da lei. Para Orre (2009, 9),

de certo modo, elas têm de agir como representantes de ambos os lados, ou melhor, como 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 montando um sistema para a instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais, reconhecidas como autoridades comunitárias nos termos da Lei. Por outro lado, o Estado precisa tratar as autoridades tradicionais como representantes das populações locais, já que outras instituições de representação rural perante o governo local são frágeis e inexistentes.

## Conclusão

A gênese das autoridades tradicionais em Moçambique está inserida na história da ocupação efetiva e da administração colonial que transformou os líderes de instituições políticas pré-existentes, então com poderes absolutos, em figuras simples às quais imporiam as chamadas ordens modernas. Para esse fim, o regime colonial pretendia levar suas normas legais à população e facilitar o entendimento dos hábitos e costumes locais, a fim de melhor gerenciá-los. As autoridades locais se tornaram tradicionais em face da nova estrutura de governança colonial que se pensava ser moderna.

A luta de libertação nacional realizada pelos moçambicanos, liderados pela FRELIMO, levou à conquista da independência nacional em 1975. Essa independência foi precedida pela transferência do poder político para a nova elite moçambicana, que havia recebido sua formação ideológica durante o regime colonial. Foi essa elite que impediu o retorno do poder político às autoridades tradicionais que se sentiram marginalizadas. Estas foram consideradas colaboradoras do regime colonial, e seu enquadramento no Estado revolucionário e socialista em construção não foi debatido. Para a nova elite política, as autoridades tradicionais eram obscurantistas e exploradoras do povo, que cobravam impostos em nome do regime colonial, que impunham colheitas obrigatórias e recrutavam homens para realizar trabalhos forçados em grandes plantações. Por esse motivo, eles não eram um exemplo para o povo moçambicano e, em seu lugar, foram criados os grupos dinamizadores (GDs) com poderes paralelos aos dos administradores e aos chefes dos bairros.

Em suma, a primeira constituição moçambicana ignorou o pluralismo jurídico com base na unicidade de regras constitucionais e judiciais, bem como em um regime de partido único baseado na gestão administrativa

centralizada. As autoridades tradicionais, uma vez marginalizadas, encontraram refúgio na RENAMO, um movimento rebelde que liderou a guerra de 16 anos em Moçambique, e se transformou em um partido político após os acordos gerais de paz de 1992, acomodado pela abertura da constituição de 1990. Esta constituição iniciou o processo de democracia liberal em Moçambique, abrindo espaço para a criação de movimentos sociais independentes do vínculo partidário e, mais tarde, por meio do decreto 15/2000, permitiu-se às autoridades tradicionais voltarem a exercer seu poder como parte colaborativa da implementação políticas administrativas do Estado com outras estruturas comunitárias. Contudo, as duas ordens normativas não funcionam em paralelo. Direito consuetudinário está sempre sujeito a normas positivas formais, porque sua materialização não pode contradizer a desta última. No entanto, a pluralidade jurídica é muitas vezes ofuscada por não ser legalmente eficaz, pois as normas tradicionais não são reunidas em nenhum código escrito que não seja baseado apenas na interpretação dos chefes tradicionais.

## REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, Hans e Nilsson, Anders. 1994. *Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período 1974-1992*. Maputo : Cegraf.
- Araújo, Sara. 2010. *Estado Moçambicano e Justiças Comunitárias: Uma História Dinâmica de Imposições e Respostas Locais Diferenciadas*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra/ 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos.
- República Popular de Moçambique. 1975. *Constituição da República Popular de Moçambique (1975)*. Maputo, Assembleia da República de Moçambique.
- República de Moçambique. 2004. *Constituição da República de Moçambique (2004)*. Maputo, Assembleia da República de Moçambique.
- Diamond, Jared. 2013. *Armas, Germes e Aço: Os Destinos das Sociedades*, 15ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Falcão, Joaquim de Arruda. 1984. (Org.) *Conflitos de direito de propriedade – invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense.
- Faria, Raquel. 2015. *As Convenções de Yaoundé e de Lomé como primeiros acordos de cooperação entre os continentes Europeu e Africano*. Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina. Lisboa.

- Florêncio, Fernando. 1998. “O Papel das Autoridades Tradicionais na Transição para a Democracia em Moçambique”. *Instituto Superior de Economia e Gestão – CEsa Brief papers* n° 6.
- Forquilha, Salvador Cadete. 2009. “O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local”. *Cadernos de Estudos Africanos*, 16/17.
- Geffray, Christian. 1991. *A Causa das Armas: Antropologia de uma Guerra Contemporânea em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Gouveia, Jorge Bacelar. 2015. *Direito Constitucional de Moçambique*. Lisboa/Maputo: IDiLP.
- José, André Cristiano. 2005. “Autoridades Ardilosas e Democracia em Moçambique”. *Revista electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC*, nr. 1/2006.
- Júnior, Edmundo Lima de Arruda. 1997. *Direito Moderno e Mudança Social*. Belo Horizonte : Del Rey
- Lalá, Anícia. 2003. *Transição e Consolidação Democrática em África - Como Limpar as Nódos do Processo Democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990–2003)*. Maputo: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lourenço, Vitor Alexandre. 2009. “Estado, Autoridades Tradicionais e Transição Democrática em Moçambique: Questões teóricas, Dinâmicas Sociais e Estratégias Políticas”. *Cadernos de Estudos Africanos*, 16/17: 115-138.
- Lundin, Iraê Baptista. 2002. *Uma Leitura Analítica sobre Espaços Sociais que Moçambique*. Maputo: Cede.
- Matsinhe, Levi Salomão. 2011. *Moçambique uma Longa Caminhada para Futuro Incerto?* Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Meneses, Maria Paula. 2009. “Poderes, Direitos e Cidadania: O ‘Retorno’ das Autoridades Tradicionais em Moçambique”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 87, dez.: 9-42.
- Neto, Maria da Conceição. 2002. *Respeitar o Passado e não Regressar ao Passado. Contribuição ao Debate Sobre a Autoridade Tradicional em Angola*. Encontro Nacional Sobre Autoridades Tradicionais, 20-22 de mar.: 1-33.

- Newitt, Malyn. 1997. *História de Moçambique*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Orre, Aslak. 2009. “Fantoches e Cavalos de Tróia? Instrumentalização das Autoridades Tradicionais em Angola e Moçambique”. *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 16/17 |: 139-178.
- Rodrigues, Casimiro Jorge Simões. 2008. *As Vicissitudes do Sistema Escolar em Moçambique na 2ª Metade do Século XIX: Hesitações, Equilíbrios e Precariedades*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Rosário, Artur Domingos do, Cafuquiza, José Chuva e Ivala, Adelino Zacarias. 2011. *Tradição e Modernidade - Que lugar para a Tradição Africana na Governação Descentralizada em Moçambique*. Maputo: Ministério de Administração Estatal.
- Sabadell, Ana Lúcia. 2005. *Manual de Sociologia Jurídica: Introdução a Uma Leitura Externa do Direito*. São Paulo : Revista dos Tribunais.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1993. *Nota Sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada*. Introdução Crítica ao Direito. 4ª ed. Cuernavaca: Centro Intercultural de Documentación de Cuernavaca
- Tamanaha, Brian Z. 2007. *Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global*. St. John’s University/Sydney Law Review, Vol. 30.
- Vasconcelos, Arnaldo. 2006. *Teoria da Norma Jurídica*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Wolkmer, Antonio Carlos. 2001. *Pluralismo Jurídico: Fundamentos para uma Nova Cultura do Direito*, 3ª ed. São Paulo : Alga Ômega.

## RESUMO

Este artigo discute o pluralismo jurídico e as autoridades tradicionais em Moçambique, sua origem e operacionalização, em relação às normas costumeiras vinculadas às autoridades tradicionais. Também procura-se analisar a origem das autoridades tradicionais, sua legitimidade e enquadramento nos vários subsistemas de governança, desde o período colonial até os dias atuais. As autoridades tradicionais, apesar de sua utilidade, eram frequentemente relegadas a segundo plano e resgatadas de acordo com as necessidades das estruturas governamentais vigentes. Sua existência sempre dependeu de sua importância para a comunidade e em lugares onde a materialização do poder do Estado era deficiente. Nesse sentido, são identificados três momentos principais de conflito entre as autoridades tradicionais e o poder administrativo do Estado: 1) o período colonial, quando as autoridades tradicionais são vistas como uma alternativa à materialização dos objetivos do colonizador; 2) o período pós-independência, marcado pelo conflito entre as autoridades tradicionais e o Estado Revolucionário que decidiu implementar novas estruturas em nível local;

e 3) após o decreto 15/2000 que restabelece o papel das autoridades tradicionais e, além disso, reconhece outros atores como colaboradores e facilitadores na implementação de projetos estatais em nível das comunidades. As normas costumeiras sempre foram consideradas sujeitas às normas formais impostas pelo Estado, por isso não são vinculativas e sua interpretação está sujeita à comunidade que a entende.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Moçambique; Pluralismo jurídico; Autoridades tradicionais.

*Recebido em 27 de janeiro de 2020*

*Aceito em 10 de outubro de 2020*