

# O poder local, as autoridades tradicionais e a reforma da governação local: as relações do poder e os desafios no quadro da descentralização

Israel Jacob Massuanganhe\*

## Resumo

As instituições do poder local têm a primazia de gestão da causa social dentro de limites consagrados. O poder passa a ser legitimado e visto como estando associado aos deuses, sendo exercido dentro de um jogo de dominação espiritual e em respeito aos antepassados, como fortes mecanismos de persuasão, imposição da autoridade por intermédio de rituais que levam à fidelidade e à submissão das comunidades. Pesquisas no campo das ciências sociais têm evidenciado, nas últimas décadas, que o poder não existe como objeto isolado, não sendo, portanto, algo passível de ser possuído ou guardado por alguém. O que existe, na verdade, são relações de poder, ou seja, só podemos conceber o poder quando duas ou mais pessoas relacionam-se, influenciando-se mutuamente. O grande desafio do poder governativo reside exatamente na sua crença e o modernismo e a estadualização da chefia tradicional nos parece um rumo oneroso para a consolidação da autoridade e do poder local. A estadualização do poder tradicional pode viciar e, consequentemente, ser contrária aos vínculos naturais que as chefias tradi-

cionais gozam no seio da comunidade. A reforma da governação local tem vindo a ser objeto de estudos e preocupação no quadro das políticas locais, logo, procura-se enraizar as formas mais efetivas de ação e atuação do Estado e do exercício do poder local. A reforma da governação local, por um lado, assume como premissa fundamental o reconhecimento e a institucionalização do poder tradicional nas suas diversas formas de organização e funcionamento.

*Palavras-chave:* Governança. Poder local. Relações de poder.

\* Economista pela Universidade Eduardo Mondlane (Moçambique), onde também iniciou atividade de docência. Possui especialização em Marketing & Project Management e pós-graduação em Business & Management pela Universidade de Witswatersrand (Wits Business School - África de Sul). É mestre em Economia e Análise de Políticas, com orientação para desenvolvimento local. Possui Doutorado Transdisciplinar (PhD.T) em Governação, Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade de Free State (África de Sul), onde, de igual modo, se integrou no Projeto de Direito Público Africano.

↳ Data de submissão: 15.08.2012. Data de aceite: 01.12.2012.

## Introdução

O debate sobre aspectos relativos ao exercício do poder em África nos remete a uma complexa reflexão sobre o passado histórico do continente e a ação do Estado na governação e gestão das relações do poder daí resultantes. Como tal, o debate tende a assumir a multidisciplinaridade decorrente das multifacetadas formas de convivência entre as comunidades que variam de região para região. Esse debate merece atenção especial na medida em que a faceta originária do poder local implica uma forma de ser e de estar, sendo crucial o entendimento dessa realidade com recurso aos vários conhecimentos e saberes: a história dos povos, a sociologia social e política, a antropologia, a economia, dentre outras ciências. Para uma análise mais exaustiva sobre essa temática, este trabalho procura responder aos desafios no quadro da reforma da governação local, atendendo à complexidade e às especificidades dos fundamentos associados à forma de vida, aos hábitos e aos costumes das comunidades locais. Como tal, a essência da discussão no quadro da reforma gira em torno dos aspectos relativos ao exercício do poder, nas mais diversas facetas, princípios relativos à autonomia local e às formas organizatórias do poder tradicional.

A história do continente nos revela que a ação do poder tradicional foi desde sempre dominante, porém, durante a fase colonial e pós-colonial, essa foi negligenciada, primeiro pelos regimes colonizadores e em seguida pelos governos instituídos após independências, mas esse poder sempre resistiu à força da sua originalidade, preservando as suas crenças e os hábitos e costumes das comunidades. Na fase da dominação colonial, o relativo reconhecimento do papel das autoridades tradicionais era mais para fazer face aos interesses dos colonizadores. Já com as independências, há registos de certo reconhecimento da autoridade das comunidades locais na governação local, motivado por interesses políticos. Em muitos países africanos, a preocupação logo após as independências foi instituir uma forma de governação que privilegiou mais a ação direta da atuação do Estado ao nível central e as autoridades locais vistas como um braço terciário para fazer face aos interesses político-administrativos. Relativa aproximação se regista com abertura do multipartidarismo. Nesse período há um resgate dos valores e crenças tradicionais.

O estudo aprofunda o quadro relativo às políticas estratégicas associadas ao poder local, que, na matriz da governação local, se mostram um fator crítico na atualidade, se aten-

dermos que há um reconhecimento crescente da necessidade de implantação de formas de organizativas do poder local. Fator determinante é que os postulados associados à reforma da governação local no quadro da descentralização político-administrativa têm de ser vistas atendendo às premissas da ação e atuação das instituições do poder tradicional. Isso significa dizer que no quadrante da organização territorial e na perspectiva de autarquização há que se definir as balizas de atuação e as formas de organização e funcionamento das instituições do poder tradicional.

## Relações de poder e o regime tradicional

Na realidade africana, falar do poder nos remete a uma visão marcadamente de dependência do poder originário face ao jogo e interesses colonialistas. A civilização é apontada como o fenómeno que desvirtuou a noção originária do poder, as crenças e os hábitos dos povos. Hoje, não haverá explicação sublime para enquadrar o poder em África se este não for analisado atendendo os aspectos tradicionais e costumeiros que demarcaram a vivência secular dos povos. Nos estudos africanos, muito se argumenta sobre o fato da coexistência da relação entre a satisfação pública, o processo

de tomada de decisões e a distribuição do poder. Esse pressuposto decorre do fato de que na nossa realidade a falta de partilha do poder ter dado e continua dando origem a conflitos internos e convulsões pela desigual interpretação e múltipla concepção do figurino associado às relações do poder.

A história da humanidade nos revela fatos curiosos relativos aos primórdios do poder na vida social dos povos em África. Em razão de ser, enquadrar o poder em África nos remete aos desafios históricos seculares, onde na forma nata o poder era estabelecido em forma de relações sócio-humanas, pautadas na convivência entre os povos – fase pré-colonial. A colonização e as ocupações tornaram no poder num instrumento de dominação, contrariando a faceta sublime do exercício do poder local. Características autoritaristas e de exploração, marcaram a faceta dominante dos povos africanos, face à repreensão do jogo colonial. Por conseguinte, o poder foi encarado numa perspectiva em que a sociedade não se revia. A forma de participação era tida como diminuta em muitos países africanos. Na literatura sobre governação, podemos encontrar algumas referências sobre a forma como este figurino pode ser entendido considerando as diferentes formas de dominação.

Aspecto importante a ter em linha de conta nessa discussão é o fato de a colonização ter criado mutação da estrutura social com impacto negativo nos alicerces da governação. Hoje, na governação, procura-se salvaguardar as relações entre os dois núcleos essenciais: o governante e o governado. No seio social, tornou-se impossível falar do poder sem referência à dominação, que implica de certa forma a obediência perante um juízo ou determinada ação, podendo ser por concordância ou por imposição. Marx Weber<sup>1</sup> refere-se à possibilidade de impor uma vontade própria perante outrem, sem observância da consensualidade, mesmo implicando resistência. Como tal, no seio da governação local, o poder pode ser enquadrado na perspectiva weberiana de relações sociais associada a uma forma de dominação estadual-governamental, em que a sociedade é posta sobre o jogo da dependência e vontade política. Nessa perspectiva, o Estado, com maior ou menor grau de poder, procura assegurar a dominação para fazer face aos interesses comuns: públicos ou coletivos. Essa visão está em acordo com a noção de que nem sempre o Estado age de forma a assegurar a satisfação dos *interesses coletivos*. Em nome da maioria, o Estado, por vezes, se vê na eminência de colocar em causa os interesses da

sociedade face aos seus próprios interesses – *interesses públicos*.

Essa dicotomia não pode ser encarada como a forma impotente da sociedade agir face a intervenção do Estado,<sup>2</sup> mas, sim, como a forma natural de como o poder é exercido com uma certa dose de submissão. No quadro da dominação colonial, até a Igreja foi instrumentalizada para induzir a fidelidade face aos regimes e incutir o espírito de tolerância e não a revolta. É assim que durante o processo da colonização a Igreja teve um papel determinante na instrumentalização da mentalidade e vontade dos povos na África. Hoje, assiste-se que de certa forma a Igreja resgatou o seu papel. Compreender essa dinâmica implica uma resposta antecipada sobre a história do poder local e autonomia dos povos. Na condição humana, a autonomia dos povos implica uma expressão das vontades, a expressão da decisão sobre os aspectos locais, a prerrogativa e sem imposição, de decidir sobre o que, onde e quando fazer, o gozo dos direitos, e deveres locais. Nesse âmbito, o poder local assume a forma natural de veneração e não de supremacia. Os órgãos do poder local têm a primazia de gestão da causa social dentro de limites consagrados. O poder é visto como a forma de gerir os conceitos do bem comum, os interesses comuns e a forma de assegurar por meio da re-

apresentação, bem como os diferentes segmentos da esfera social. Nasce, assim, a faceta de associação do poder natural como os mais consagrados ritos culturais ancestrais.

O poder natural<sup>3</sup> para o presente trabalho é visto numa perspectiva originária e está associado aos valores e crenças que exprimem a vontade dos antepassados, pelo que o exercício do poder está conjugado às forças sobrenaturais, sendo que a legitimidade não deriva da sociedade, mas da força transcendental radiante no seio da comunidade e orientadora das crenças locais. Por outras palavras, não obstante por vezes a falta da vontade popular, o poder é exercido por intermédio de rituais que invocam forças sobrenaturais e os antepassados, cabendo à comunidade fidelidade e respeito ao detentor do poder.

O poder passa a ser legitimado e visto como estando associado aos deuses, sendo exercido dentro de um jogo de dominação espiritual e em respeito aos antepassados, como fortes mecanismos de persuasão, imposição da autoridade por intermédio de rituais que levam a fidelidade e submissão das comunidades. É no meio dessa destreza que surgem as instituições naturais do exercício do poder no seio das comunidades. Enquanto fenómeno social, começa a se enraizar na sociedade por meio da tradição e víncu-

los com os antepassados. O exercício do poder passa a gozar de legitimidade decorrente das crenças associadas aos rituais e adoração aos deuses e antepassados.

O método fenomenológico sobre o estudo das relações de poder, associado à indução comparada das formas de vivência da sociedade tradicionais da sociedade moderna, revela fatos bastante curiosos no que tange à percepção e ao vínculo instituído no exercício do poder. Importantes fontes a reter no estudo da liderança africana são as concepções hermenêutico-dialéticas que nos ajudam a entender a transição entre as duas vivências: o poder tradicional e o poder administrativo. A concepção tradicional do poder tal como vínhamos fazendo referência denota no seu seio vínculos naturais, já a faceta administrativa enraíza uma nova forma baseada a um conjunto de normas e princípios orientadores – o positivismo. A concepção naturalista pode ser instrumental para o entendimento de como os mecanismos tradicionais podem criar submissão da sociedade sem imposição administrativa e esta mesma sociedade passar a encarar o seu representante como legítimo defensor do seu bem-estar e dos seus interesses. A dominação administrativa nos remete a uma visão simplicista sobre o realismo quanto às formas de exercício do poder.

Nas ciências políticas, a legitimidade do poder político dependerá da forma como o poder é implantado e imposto. Dependerá da forma como o representante do povo usa essa prerrogativa no exercício do poder; dependerá da forma, da dominação passivo-carismática ou de instrumentos passivo-coersivos implantados para fazer face aos interesses. Essa última forma foi amplamente abordada no seio do machelismo<sup>4</sup> – os discursos “nacionalistas” para com as massas. Esses discursos popularistas, hoje amplamente estudados no seio da motivação política e segredos do exercício do poder político, centram a sua atenção na visão estratégica do exercício do poder e na gestão das expectativas das massas. O princípio está baseado na faceta visionária do detentor do poder, pelo que a questão-chave tem a ver com a gestão das tendências, podendo incutir a ideia do risco e incerteza sempre que há um eminente desvio comportamental face o regime. Experiência importante do machelismo se centra na aproximação da liderança junto ao povo, fenômeno que foi marcadamente interessante no quadro da unidade nacional nos anos pós-independência.

## O afro-fenomenismo no exercício do poder

Na concepção afro, o Estado não nasce com o figurino de dominação dos povos, mas como instituidor da organização social dos povos, da convivência social, contrariamente à visão eurocêntrica, que induz no exercício do poder a forma dominante do Estado. Essa concepção eurocêntrica tem a sua razão de ser na dominação colonial dos povos. Os regimes coloniais caracterizaram-se de certo modo pela dominação do poder local, o que se seguiu por uma forma de institucionalização de um poder tradicional que respeitasse os interesses dos dominantes. Essa atitude apontava para a associação interesseira entre os representantes do poder local e as diferentes administrações coloniais, as quais procuravam, por seu intermédio, obter o controle e a hegemonia.

O estabelecimento do poder colonial passou a representar uma forma de impor a supremacia por intermédio de facetas instrumentalizadoras, poder militar, coerção psicológica e física, pelo que a forma de administrar era em moldes de autoridade sem qualquer tipo de legitimidade no seio da sociedade. A política do colono baseou-se em estabelecer alianças impostas, dando certo estatuto (assimilado para o caso das colónias portuguesas) a to-

dos aqueles que constituíam ameaça para o regime e interesses coloniais. Experiências revelam que a política colonial de reenquadramento dos antigos chefes tradicionais nas novas estruturas e sistemas administrativos coloniais, transformou os chefes tradicionais em seus assalariados, foi seguida pelas diversas potências colonizadoras da África (CROWDER, 1964).<sup>5</sup> Refira-se que muitos desses foram integrados na estrutura de administração colonial.

Uma das consequências dessa política administrativa consistiu na minoração da figura dos chefes locais face à valorização dos chefes administrativos e, sobretudo, na transformação dos dignitários locais em *funcionários do estado*. Foi assim que o enquadramento do poder tradicional foi colocado à margem e sem respeito aos valores locais e sistemas tradicionais no exercício do poder. A instituição natural do poder local foi mantida apesar da manipulação exercida pelas autoridades coloniais, da destituição do poder originário pelo poder político. Essa posição permitiu-lhes servir de intermediários junto ao Estado ou de outras organizações, sendo legitimada pela referência a valores ditos tradicionais, embora considerado como determinante na fragilização das estruturas locais do poder, conforme ressalva Barnes (1996):<sup>6</sup> “The

process of establishing chiefs was not an attempt to recreate the past, but to use past forms for present purposes”.

No contexto da nova ordem mundial criada após a Segunda Guerra Mundial preparam-se os processos de independência dos países africanos. A (re)organização social implantada após as independências visava impossibilitar o (r)estabelecimento de sistemas políticos e/ou econômicos neocoloniais de governação e exploração, na sequência da saída dos colonos, sustentados por intermediários de poder qualificados de tradicionais. Não obstante essa nova ordem, nos parece que o fato das autoridades locais terem sido negligenciadas por se assumir que mantinham o vínculo com as autoridades coloniais, minou de certa forma a relação entre esses e os Estados instituídos. Em Moçambique, por exemplo, logo após a independência, nascem os grupos dinamizadores<sup>7</sup> que passaram a ter uma força expressiva no exercício do poder local. Com a abertura do multipartidarismo, novo cenário se abre na relação entre o Estado e o poder tradicional. Dada a influência junto às comunidades, e face à sua marginalização, as autoridades tradicionais de algumas áreas rurais passam a integrar os grupos políticos da oposição, o que colocava a Frelimo numa posição estratégica não favorável em muitos círculos eleitorais em



nível rural. Pelo contrário, e de um modo genérico, a Renamo reconhecia abertamente as proficiências sociais das autoridades tradicionais e até as *integrou* politicamente para governar as populações rurais nas áreas geográficas que controlavam militarmente durante a *guerra civil*. Nas localidades em que a Renamo não controlava, do ponto de vista militar, nem o território, nem as populações rurais, não poderia ter estabelecido relações de *integração* política com as autoridades tradicionais.

Ainda assim, mesmo nessas localidades, essas autoridades tradicionais foram, tendencialmente, mais receptivas à narrativa ideológica da Renamo do que à da Frelimo na campanha eleitoral de 1994 (LOURENÇO, 2008).<sup>8</sup> Contrariamente, a Frelimo, embora (re)conhecendo o valor social das autoridades tradicionais e relutante à possibilidade de cultivar alianças políticas estratégicas, era da opinião de que esse método de ganhar eleitorado era politicamente arriscado e socialmente inauspicioso. As próprias concessões políticas que o governo da Frelimo seria obrigado a efetuar, para melhorar as suas relações com as autoridades tradicionais, iriam inferir em mais poder social a esses agentes políticos, que, ainda recentemente, estavam na *oposição* político-partidária. Embora possa parecer

tautológico, a conotação explícita das autoridades tradicionais com a Renamo reforçava a sua associação com a *oposição* e nessa medida podiam ser igualmente interpretadas enquanto força política de bloqueio a operar na *oposição partidária*. Tal fato confirmava de novo a visão política estereotipada de agentes *obscurantistas* de isolamento e a relutância que a Frelimo tinha às autoridades tradicionais, como elementos que se mantinham à margem do Estado *moderno* e da sua agenda de desenvolvimento político, jurídico, econômico e social (LUNDIN; MACHAVA, 1995).<sup>9</sup> A análise da dinâmica social e política deixa indicação de que o reconhecimento do poder tradicional originário parece ter sido por motivações de ordem política.

Na África Ocidental uma das consequências das reformas administrativas então empreendidas consistiu na substituição dos chefes locais por funcionários administrativos, habitualmente recrutados entre os membros da elite escolarizada nacional e inseridos numa nova lógica de Estado (BAYART, 1989).<sup>10</sup> Fato interessante é que o poder tradicional, já viciado com os interesses coloniais,<sup>11</sup> passou a ser visto como cúmplice do jugo colonial, daí que, após as independências, quase o poder tradicional foi submetido a uma marginalização, passando os sistemas locais tradicio-



nais a terem menor influência dos partidos nacionalistas, que de imediato trataram de estabelecer estruturas de base que satisfizessem os interesses da então conjuntura. A escolha é sancionada *a posteriori* em termos de direitos de sucessão, pelo que os conflitos potenciais em torno dos candidatos se traduzem habitualmente no questionamento da sua legitimidade genealógica. A tradição como meio de legitimar novas formas de poder coloca-nos perante o problema da afirmação de poder local e da sua aceitação. Com efeito, não existe uma forma única de revitalizar o regulado, mas estratégias diversas que refletem tanto as diferentes condições locais como os percursos históricos coletivos e individuais. Os chefes possuem uma dupla base de poder, por um lado o que lhes advém do seu envolvimento em projetos de desenvolvimento ou de implantação de políticas estatais e, por outro, o que decorre da sua legitimação num enquadramento sociocultural local (o *direito costumeiro*).

Na Nigéria e nos Camarões,<sup>12</sup> a vitalidade da instituição se prende com o prestígio a ela associada, independentemente de se tratar de uma chefatura de origem pré-colonial, colonial, ou mesmo pós-colonial (BARNES, 1996). Embora destituídos de poder político no quadro da nova organização administrativa, os chefes

titulares possuíam um *patrimônio simbólico* derivado tanto do prestígio do seu estatuto como dos rituais pelos quais são responsáveis, e/ou dos quais são sujeitos, o qual é utilizado para aumentar o seu poder efetivo, tornando-se os representantes das aspirações da população local, bem como principais intermediários entre essas e o aparelho político nacional. Esses cargos são, em consequência, alvo de uma feroz concorrência expressa na seleção dos candidatos, privilegiando-se os que detêm poder e prestígio no quadro do aparelho estatal. No entanto, não desenvolvem a problemática da legitimação local dos chefes e autoridades tradicionais e a sua explicação sobre o processo de revitalização da tradição, enquanto um meio de suplantar as deficiências do regime democrático, é limitada. As características dos processos endógenos de legitimação das chefaturas no contexto atual são reveladas de forma mais explícita.

## O Estado e o exercício do poder

O filósofo Michel Foucault falou em “exercício do poder” entre os indivíduos, destacando que o poder é algo que se exerce em rede. Não existe uma entidade que centraliza o poder. O poder se exerce tanto no nível ma-

cro quanto no micro. Talcot Parsons, partindo da concepção funcionalista e integracionista do sistema social, definiu o poder como “a capacidade de exercer certas funções em proveito do sistema social considerado no seu conjunto”. Na concepção hobesiana,<sup>13</sup> o maior dos poderes é o poder do Estado, resultado da soma de poderes de todos os homens na formação do contrato social. O Estado é, então, definido como o poder central soberano; é o monopólio do uso legítimo da força, como diria Weber. As leis são estabelecidas nas práticas virtuosas da sociedade e com o cuidado de não repetir o que não teve êxito. Por isso, é dito que não há nada pior do que a deixar ser desrespeitada. Se isso ocorrer, torna-se clara a falha do exercício do poder de quem a corrompe. Em contrapartida, tratando-se de Estado, tudo é válido, desde a violação de leis e costumes e tudo mais que for necessário para atingir as consequências visadas: os fins passam a justificar os meios.

A busca da essência em torno da administração por vezes parece paradoxal face aos objetivos de política governamental. No início do século passado foram registrados grandes avanços em torno da governação. Certamente que o grande salto foi em torno da integração dos atores locais na concepção visionária sobre o exercício do poder político com forte incidência

na participação e inclusão no processo de tomada decisão. Vários modelos de governação foram estudados e postos em ação, desde o processo de elaboração das políticas públicas até os mecanismos de prestação de contas. Esse movimento parece ter deixado um bom legado para entendermos a filosofia contemporânea da administração local. Hoje, a matriz do exercício do poder deve ser reorientada no sentido de salvaguardar o papel social do Estado na vertente não somente da administração pública, mas também na vertente da socialização dos povos - salvaguardados os direitos naturais. Dessa feita, na concepção afro e com base na visão estratégica do exercício do poder, nos parece estar, esta, muito próxima ao mito e à paixão da equidade e justiça social. A governação passa a assumir um papel determinante na consagração dos ideais locais – é assumido o papel que a descentralização consagra na proximidade do Estado ao cidadão. Os alicerces decorrentes da ampla e massiva aproximação entre a sociedade e a administração nos parece um bom exemplo de retomo às origens e formas naturais do exercício do poder, não obstante dessa feita sob um jogo administrativo. Parece-nos eloquente na visão atual o discurso de uma administração voltada para o cidadão. Fora da eminente abordagem filosófica, admite-se que no quadrante

administrativo ou positivista, a forma mais ideal de estar mais próxima do realismo é uma administração que atende aos propósitos locais. Essa visão nos remete a dois postulados: um associado à visão de representar os interesses do Estado em nível local, e outro de representar os interesses locais junto do Estado. Não possuindo, portanto, dessa autoridade religiosa, só podia impor-se como chefe pelo uso contínuo da força física. Face a essa realidade histórica africana, o exercício do poder deve ser visto em três matrizes importantes: (i) Da *legitimidade dos agentes* detentores do poder; (ii) da *autoridade dos agentes* e (iii) da diferentes *formas de organização* da sociedade, sendo que esse último denota a função civilizadora decorrente das formas subsequentes do exercício do poder por intermédio do poder político – administração local.

## A legitimidade no exercício do poder

Em sociologia, “legitimação” é a ação de conferir o reconhecimento a um ato, um processo ou uma ideologia, que se torna aceitável no seio da comunidade. O poder é habitualmente legitimado através da autoridade. Enquanto “legitimidade” pressupõe consenso mais ou menos generalizado. A legitimação refere-se ao modo

de obtenção desse consenso entre os membros de uma coletividade. Um monarca absoluto, por exemplo, era legitimado com base no direito divino dos reis. A legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valorização. No conceito de legitimidade entram as crenças de determinada época, que presidem a manifestação do consentimento e da obediência.

Do ponto de vista filosófico, a legitimidade repousa no plano das crenças pessoais, no terreno das convicções individuais de sabor ideológicos, das valorações subjetivas, dos critérios axiológicos variáveis segundo as pessoas, tomando os contornos de uma máxima de carácter absoluto, de princípio inabalável, fundado em noção puramente metafísica que se venha a eleger por base do poder. A legitimidade ressalva os preceitos fundamentais que justificam ou invalidam a existência do título e do exercício do poder, da regra moral, mediante a qual se há de mover o poder dos governantes para receber e merecer o assentimento dos governados. Vale ressaltar a importância que tem o entendimento sociológico da legitimidade, a qual implica sempre uma teoria dominante do poder. A legitimidade abrange, por último, duas categorias de problemas:

- saber se a finalidade do poder político exercido na sociedade através principalmente de uma obediência consentida e espontânea, e não apenas em virtude da compulsão efetiva ou potencial de que dispõe o Estado, são instrumentos de instrumentalização do poder. Vista sob esse aspecto, a legitimidade do poder só aparece contestada nas doutrinas anárquicas, nomeadamente no marxismo;
- saber se todo poder legal é legítimo, ao mesmo tempo quais as hipóteses configurativas de desencontro desses dois elementos: *legalidade* e *legitimidade* seu fundamento ético, que pode ser um modelo de ensaio do quão a institucionalização da dominação nem sempre implica legitimidade. Esse fato denota-nos que o legal pode se traduzir numa forma de exercício de autoridade sem implicar consensos quanto aos seus postulados. O legal pode ser uma forma de dominação e de imposição a ser observada pela generalidade.

O conceito de legitimidade adquiriu, porém, no pensamento moderno, uma apreciável polissemia. Convém, assim, fazer as necessárias distinções entre, de um lado, as dife-

rentes razões dessa confiança do povo e, de outro lado, o diverso objeto dessa confiança. Em primeiro lugar, a duradoura vigência no tempo de uma organização de poder, com a permanente efetividade da obediência do povo às leis ou ordens emanadas dos governantes, é, em si mesma, um puro facto sociológico, que nada diz quanto ao seu valor ético. Weber, em suas reflexões, situa-se exclusivamente nesse terreno fático, e, nesse sentido, acaba por confundir, tal como os positivistas do direito, a legitimidade política com a pura legalidade formal. A natureza da legitimação deriva da obediência, bem como do carácter e efeitos do seu exercício. Weber distingue "as classes de dominação segundo suas pretensões típicas à legitimidade" e define os tipos puros de dominação legítima (legal-racional, carismática e tradicional) que influenciam todas as esferas da ação social. É exatamente em função da legitimidade religiosa do poder político que se pode compreender o fenômeno das tiranias nas antigas sociedades políticas. Sob esse aspecto, portanto, a legitimidade nada mais é do que uma forma de justiça, e é precisamente nesse sentido que este último vocábulo é usado na Bíblia, com referência às relações entre Iahweh e o seu povo. Mas ao lado desse aspecto objetivo da legitimidade fundada no respeito à lei, transparece também,

desde a mais remota antiguidade e mesmo nas sociedades primitivas, outro sentido da relação de legitimidade, o qual se manifesta, sobretudo, no campo político: é a aprovação, pelos governados, daqueles que detêm o poder. O poder despidido de legitimidade é chamado de “poder nu” (*naked power*) por Bertrand Russel.

### A autoridade no exercício do poder

Na antiguidade, a confiança e o respeito que os governados mantinham em relação aos governantes fundavam-se na conformidade da conduta destes a princípios éticos superiores, postos acima de suas vontades, e não meramente nas qualidades pessoais dos que detinham o poder. Até a Idade Moderna, seguramente em todas as civilizações esses princípios éticos superiores foram essencialmente religiosos. No mundo greco-romano, assim como o chefe da família era o sacerdote, único intermediário entre os deuses e os homens, também o lar da cúria tinha o seu curião ou fratriarca, a tribo o seu chefe religioso e a cidade o seu pontífice. A união entre o sacerdócio e o poder político era íntima e indissolúvel. E da mesma forma que a hereditariedade masculina era de regra na transmissão do culto doméstico, assim foi também nos primeiros

tempos para a sucessão sacerdotal e de chefia política. No mundo antigo, não foi a força, mas a religião que fez os reis. A autoridade é algo relacional. Ela só existe pelo facto de existir indivíduos sobre os quais se exerce, dirige e o poder de influenciar seu comportamento, suas opiniões, ações e a sua maneira de ser, de fazê-los tomar determinada direção, indicada ou fixada pelo detentor da autoridade.

A ideia de que as monarquias da antiguidade tiveram na origem um rei soldado que representa a transposição anacrônica de uma realidade moderna, torna-se cada vez mais evidente. Os primeiros reis não careciam da força material para se imporem aos súditos. Eles não possuíam exército nem amealhavam recursos financeiros. Para reinar, bastava-lhes a autoridade santa e inviolável, que lhes advinha da sua função sacerdotal. A instauração do regime republicano em Roma provocou, por respeito à tradição, a instituição de um *rex sacrorum*, titular sobrevivente das antigas funções sacerdotais. Já o colégio de pontífices e, em especial, o seu chefe, assumiram o principal papel nesse campo. Ao *pontifex maximus* foram reconhecidos os dois atributos do poder supremo: o *imperium* e o poder de invocar os deuses por meio dos auspícios (*ius auspiciorum*). Ao fundar o regime imperial, as funções de pon-

tífice supremo voltaram-se, portanto, a concentrar em suas mãos todos os poderes: militar, civil e religioso.

Os pensadores da antiguidade clássica, na Grécia e em Roma, vivendo numa época em que a vigência das velhas crenças religiosas já começava a declinar, tiveram dificuldade em compreender o facto surpreendente de que, mesmo abolido o regime monárquico, os antigos reis e seus descendentes legítimos ainda gozavam de grande prestígio no seio do povo, sobretudo entre as famílias aristocráticas, sempre mais apegadas à tradição. Assim, a autoridade aparece no centro da dominação legal como aparato administrativo burocrático que se fundamenta na ordem jurídica pactuada, ou então outorgada pelo soberano, de forma racional, relativamente a certos fins ou valores.

Ora, o regime hitlerista e o stalinista foram, ambos, impostos sob uma forma incontestavelmente racional, em função dos objetivos inicialmente fixados. Mas esses, como vimos com horror, nada tinham a ver com o respeito mais elementar à dignidade humana. A autoridade de um regime democrático, por exemplo, é o seu enquadramento nos moldes de uma constituição observada e praticada; sua legitimidade será sempre o poder contido naquela constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças,

os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática. Rousseau também aponta a ordenação jurídica do poder como elemento diferenciador da força pura e simples: “O mais forte não é nunca bastante forte para manter sempre o poder, se não transforma sua força em direito e a obediência em dever.” Mas o grande genebrino sabia, perfeitamente, que nem toda ordem jurídica é legítima, pois nem sempre ela se conforma com os princípios superiores, ditados pela vontade coletiva.

## A liderança tradicional e o poder local

### A liderança no exercício do poder

Na nossa modesta percepção africana, nós Autoridades Tradicionais Angolanas percebemos que, o exercício do Poder não é senão a arte de dirigir e administrar as sociedades humanas. Daí a razão de nós autoridades tradicionais angolanas considerarmos que, o exercício do Poder, seja ele tradicional ou estatal de concepção europeia, é uma questão da cultura de cada Povo. Daí a razão de exigir-se que ao exercer o Poder, cada dirigente ou governante deve respeitar os valores sócio-históricos, culturais e morais ou cívicos do seu Povo.

*A nossa percepção sobre o exercício do poder político - Soba Mbazela<sup>14</sup>*



Liderança é uma competência de carácter relacional,<sup>15</sup> isto é, pressupõe uma relação entre duas ou mais pessoas fundamentadas no exercício da influência. A regra é despertar o desejo, o interesse e o entusiasmo no outro a fim de que adote comportamentos ou cumprimento de tarefas. Além de relacional, a liderança também pode ser situacional, ou seja, determinada pelas circunstâncias. O líder bem-sucedido é aquele que tem viva a noção das forças mais relevantes para seu comportamento e compreende com mais propriedade sua própria pessoa, os indivíduos e o grupo com os quais está lidando e o ambiente social onde atua. Ao considerar liderança como habilidade, acredita-se na possibilidade de aprimoramento e o fortalecimento dessa característica no repertório comportamental do líder de sucesso. Cada pessoa tem características e competências próprias que devem atender às necessidades da organização. Da mesma forma, as organizações devem buscar colaboradores com perfil adequado à sua missão, o que proporciona uma relação de recíproca harmonia no ambiente organizacional.

O poder local, no entendimento do professor Alexandrino (2010),<sup>16</sup> corresponde a uma expressão constitucional que assinala enfaticamente a presença de uma verdadeira dimen-

são do *poder político* (democrático e tradicional). Em contraposição, não estamos na presença de um simples segmento do poder fora da matéria da administração pública. O poder local ainda surge dentro da esfera sobre a organização do poder político do Estado. Sendo uma dimensão do poder político é, no entanto, um poder político não soberano (não invade nem pode ameaçar os poderes de soberania reservados ao Estado, que continua unitário); é um poder que tem de conviver com outros poderes, públicos, tradicionais e privados, designadamente com outros poderes administrativos do Estado, em especial os de controle. Esses poderes locais têm diversas feições: (i) ora derivam do ordenamento do Estado, mas são democráticos e autônomos; (ii) ora dispõem de um ordenamento originário próprio e exercem poderes tradicionais; (iii) ora são meros poderes legais de participação em atos, procedimentos, órgãos ou instituições.

Pesquisas no campo das ciências sociais têm evidenciado, nas últimas décadas, que o poder não existe como objeto isolado, não sendo, portanto, algo passível de ser possuído ou guardado por alguém. O que existe, na verdade, são *relações de poder*, ou seja, só podemos conceber o poder quando duas ou mais pessoas relacionam-se, influenciando-se mutuamente. Há, na



prática, dois tipos de relação: *simétrica* (quando A influencia B e B influencia A, havendo alternância do poder) e *assimétrica* (quando só A influencia B, resultante de algum tipo de diferença entre os dois). Essas relações manifestam-se de diversas maneiras, como persuasão, dominação, coibição, orientação e imposição, entre outras. A capacidade de influenciar um indivíduo sobre outro fundamenta-se em alguns fatores que constituem as bases de poder, a seguir descritas: especialização (habilidade técnica), legislação (dispositivos legais), informação (posse de ou acesso a), conexão (rede de influência), punição ou recompensa (capacidade de infligir danos físicos, materiais ou psicológicos) e referência (atributos pessoais). O poder fundamenta o exercício da liderança (influência interpessoal), dando carácter de legitimidade às ações do gestor e, em forma de função de gestão (autoridade institucional), lhe é outorgado, dando-lhe, legalmente, o direito de representação e comando sobre os colaboradores. A prática de relações saudáveis é cada vez mais duradoura, devendo ser a preocupação constante daqueles que atuam como líderes, por meio da busca de equilíbrio entre a legalidade e a legitimidade, que só pode ser conferida pela maneira como se exercita a influência interpessoal existente nas equipes de trabalho.

Verdadeiros líderes promovem e estimulam seus liderados para o sucesso, oferecendo um aprendizado constante, valorizando os talentos e incentivando a participação. A confiança é algo que se conquista apresentando uma aparência. A melhor via, portanto, para manter-se na condição de dominante é demonstrar (não necessariamente ser) amizade ao povo.

Vejamos então algumas constatações sobre o conceito de liderança no exercício do poder:

- em termos práticos, uma das melhores definições de poder é a aptidão para influenciar. À medida que decorre o tempo em que uma determinada relação se vai desenvolvendo, o poder pode alternar entre os envolvidos nessa relação;
- a liderança no poder é um conceito relativo. Habitualmente, numa determinada relação (seja ela qual for), o poder não se encontra todo concentrado numa única pessoa. Mas se estiver, deixamos de ter uma situação de eventual superioridade, para passarmos a ter uma situação de supremacia, por parte de quem detém esse poder;
- a liderança no poder só será efetiva se for percebida,

entendida e aceita pelos outros. Para que alguém detenha poder, é necessário que outros consintam, exceto em situações que se desequilibraram de modo irreversível para uma situação de supremacia (poder absoluto concentrado numa única pessoa ou entidade);

- a liderança no poder decorre da experiência, do conhecimento ou da informação, normalmente é mais influenciador (do ponto de vista argumentativo) que o poder que decorre da ocupação duma determinada posição hierárquica, função ou título;
- todos temos o poder de recomendar ou fazer concessões, assim como o poder de punir ou recusar concessões, poder esse que decorre da nossa posição durante o processo de negociação.

## Gestão social e o exercício do poder

A gestão social<sup>17</sup> é um conceito em construção. De fato, a expressão “gestão social” tem sido usada de modo corrente nos últimos anos servindo para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores não apenas governamentais, mas sobretudo de organizações não

governamentais. É importante reconhecer que a gestão social refere-se a algo que se elabora num espaço público, seja estatal, seja societário, ou mesmo, na confluência entre eles, representado na articulação entre Estado e sociedade. O aspecto político tem, portanto, uma relevância central nesta noção que permite exatamente não reduzi-la à esfera governamental. Se a gestão social do ponto de vista metodológico refere-se ainda a um conceito em construção, algumas preocupações e princípios muito comuns na ação da maioria dos grupos, como a postura ética da conduta, a valorização da transparência na gestão dos recursos e a ênfase sobre a democratização das decisões e das relações na organização, sinalizam na direção de uma nova cultura política que se dissemina através dessas práticas e dessa noção.<sup>18</sup>

A gestão social é um campo da governação que estuda as relações que nascem entre os governados e governantes, e atende especial atenção a forma do exercício do poder, da autoridade, bem como a forma de vivência e convivência social. Essa abordagem nasce na medida em que há uma preocupação crescente nas atuais democracias de procura-se salvaguardar uma efetiva participação do cidadão na governação fora de que a legitimidade é a aceitação da sociedade que passa

a ser vista como elemento essencial para normalizar a consulta dos governantes. Refira-se que na atualidade, a gestão social é vista como instrumental na provisão do serviço público. É através de serviços públicos mais atuantes e mais próximos do cidadão que se estabelece o vínculo relacional entre os diferentes segmentos no quadro de uma governação local mais integrada e inclusiva.

Portanto, os dois grandes desafios que se impõem à gestão social implicam, de um lado, superar uma cultura política tradicional que permeia o mundo das organizações sociais e empreender parcerias efetivas entre sociedade civil e poder público que reconhece e estimula o real potencial dos grupos implicados, para além de uma mera atitude de instrumentalização da ação. Do outro, se estabelece a necessidade de construção de um conceito metodológico que preencha os requisitos básicos de uma gestão genuinamente comprometida com o social. Isto implica não o desprezo absoluto por todo um aparato de conhecimento técnico-gerencial desenvolvido pela ciência de orientação estritamente administrativista, gerencialista, ou corporativa. A gestão social supõe antes de tudo uma ação política das organizações no sentido de atuarem ou agirem num espaço público. Se essa noção permite não reduzir o político ao

governamental, o mesmo ocorre com a dimensão econômica, não a reduzindo ao mercado lógico.

De qualquer modo, é preciso atentar para o fato de que o objeto da paixão é a posse, uso e gozo da posição de poder; não o “resultado do poder”, isto é, as obras ou transformações susceptíveis de serem realizadas pelo seu exercício. A possibilidade de se dobrarem às vontades alheias e de se suscitar o respeito, senão a veneração do povo, como se este se encontrasse diante de um ídolo religioso, provoca um gozo intenso e durável. Aliás, um dos mais importantes recursos de poder consiste em manter os governados em estado permanente de temor e adoração, dois sentimentos, como se sabe, característicos da submissão religiosa. Importa também salientar que, ao contrário da energia física, sujeita à segunda lei da termodinâmica (entropia), ou seja, a sua constante degradação em calor, o poder político tende sempre, pela sua própria natureza, à concentração, tanto sob o aspecto subjetivo, quanto objetivo.

A gestão social desempenha um papel determinante no seio dos povos. Implica que os governantes são autênticos apaixonados pela relação social que nasce com a comunidade. Há um processo de convivência, que de certa forma reforça a liderança local. Implica dizer que a motivação social

tem uma forte relação com a gestão social, de tal modo que quanto maior fora aproximação da liderança junto à sociedade, maior será a probabilidade de induzir uma motivação social que atenda uma relação harmônica entre os governados e os governantes. Notemos que na perspectiva descentralizada esta relação pode ser material e visível, na medida em que o voto pode ser uma forma de exprimir a satisfação e os níveis de legitimidade social que os governantes gizam no seio da comunidade. Na perspectiva desconcentrada, essa relação acaba sendo um tanto quanto subjetiva. Atende-se que o exercício do poder pode não implicar necessariamente uma vontade expressa da comunidade local e como tal os elos relacionais entre os governantes e os governados serem quase que inexistentes. Quando isso acontece, temos governantes sem qualquer tipo de legitimidade confiança por parte dos governados, o que poderá ser um indicador de ruptura na gestão social.

O grande desafio do poder governativo reside exatamente na sua crença. O poder local deve ser visto e entendido como a forma natural de organização e de afirmação da sociedade e, como tal, a forma de como o Estado procura resolver os problemas da sociedade deve ter em linha de conta os fatores naturais da vivência dos

povos – uma forte e ativa participação desses nos debates alusivos aos problemas que lhes dizem respeito. Denota-se dessa aproximação a matriz da filosofia política de gestão social. A gestão social parece-nos ser um novo figurino no seio da administração, na medida em que induz a forma como o dirigente age e se comporta, as suas atitudes, a sua postura perante os governados. Trata-se de um jogo de cintura relativo à credibilidade do agente público administrativo, bem como dos seus atos e fatos. Nem por isso é ilegítimo o esforço, nem destinado a pairar em puras abstrações; mas isso explica as divergências de conclusões.

As principais hipóteses já examinadas são as teorias contratuais, que têm como intérpretes mais célebres Hobbes e Rousseau, que explicam a formação do poder, do Estado e da sociedade como sendo um contrato realizado entre homens. Apesar de entendermos contrato como um ato expresso, as teorias contratuais não encontram, nem podem encontrar confirmação. Porém, se entendermos contrato como acordo de vontades – e assim o querem os adeptos modernos das doutrinas em apreço –, não há como negar que eles traduzem a realidade.

## O poder e as formas de dominação

Weber, em várias passagens de sua obra, salientou que nenhum titular do que ele chama “dominação” (*Herrschaft*) pode satisfazer-se com o fato puro e simples da obediência de seus subordinados. Ele procura sempre, de uma forma ou de outra, obter a confiança deles, ou seja, alcançar a legitimidade do poder. A Sociologia Política<sup>19</sup> desenvolveu um importante trabalho no que tange às teorias sobre a dominação. Weber define três tipos de dominação que se distinguem pelo carácter da dominação (pessoal ou impessoal) e, principalmente, pela diferença nos fundamentos da legitimidade, sendo: legal, tradicional e carismática.

- *Dominação legal*: a obediência está fundamentada na vigência e aceitação da validade intrínseca das normas e seu quadro administrativo é mais bem representado pela burocracia. A ideia principal da dominação legal é que deve existir um estatuto que pode ou criar ou modificar normas, desde que esse processo seja legal e de forma previamente estabelecido. Nessa forma de dominação, o dominado obedece à regra, e não à pessoa em si, indepen-

dente do pessoal, ele obedece ao dominante que possui tal autoridade devido a uma regra que lhe deu legitimidade para ocupar esse posto, ou seja, ele só pode exercer a dominação dentro dos limites preestabelecidos. Assim, o poder é totalmente impessoal, onde se obedece à regra instituída e não à vertente pessoal. Como exemplo do uso da dominação legal, podemos citar o Estado moderno, o município, uma empresa capitalista privada e qualquer outra organização em que haja uma hierarquia organizada e regulamentada. A forma mais pura de dominação legal é a burocracia.

- *Dominação carismática*:<sup>20</sup> nessa forma de dominação o dominado obedece a um senhor em virtude do seu carisma, ou seja, das qualidades excepcionais que lhe conferem especial poder de mando. A palavra “carisma” é de inspiração religiosa e, no contexto cristão, lembra os dons conferidos pelo Espírito Santo aos cristãos. A palavra foi reinterpretada em sentido sociológico como dons e carismas do próprio indivíduo e foi nessa forma que Weber a adotou. Weber considerou o caris-

ma uma força revolucionária na história, pois tinha o poder de romper as formas normais de exercício do poder. Por outro lado, a confiança dos dominados no carisma do líder é volúvel e esta forma de dominação tende a aproximar as partes no processo de governação. A obediência a uma pessoa se dá em razão das suas qualidades pessoais. Não apresenta nenhum procedimento ordenado para a nomeação e substituição. Não há carreiras e não é requerida formação profissional por parte do “portador” do carisma e de seus ajudantes. Assenta-se sobre as “crenças” transmitidas por profetas, sobre o “reconhecimento” que pessoalmente alcançam os heróis e os demagogos, durante as guerras e revoluções, nas ruas e nas tribunas, convertendo a fé e o reconhecimento em deveres invioláveis que lhes são devidos pelos governados.

*Dominação tradicional:* se dá pela crença na santidade de quem dá a ordem e de suas ordenações. Sua ordem mais pura se dá pela autoridade patriarcal, onde o senhor ordena e os súbitos obedecem, e na forma administrativa, isso se dá pela forma dos servidores. O ordenamento é fixa-

do pela tradição e sua violação seria uma afronta à legitimidade da autoridade. Os servidores são totalmente dependentes do senhor e ganham seus cargos, seja por privilégios, seja por concessões feitas, não há um estatuto e o senhor pode agir com livre arbítrio. O poder ideológico se baseia na influência que as ideias da pessoa investida de autoridade exerce sobre a conduta dos demais: desse tipo de condicionamento nasce a importância social daqueles que sabem, quer os sacerdotes das sociedades arcaicas, quer os *intelectuais* ou cientistas das sociedades evoluídas. É por eles, pelos valores que difundem ou pelos conhecimentos que comunicam, que ocorre a socialização necessária à coesão e integração do grupo. Na dominação tradicional (onde a autoridade é, pura e simplesmente, suportada pela existência de uma fidelidade tradicional); o governante é o patriarca ou senhor, os dominados são os súditos e o funcionário é o servidor.

A ciência se propõe a responder pelos “mistérios da vida”, o que na Idade Média era “mistério da fé”. O poder dos intelectuais e cientistas emerge na modernidade quando as ciências ganham um estatuto preponderante na vida política da sociedade, influenciando enormemente o comportamento das pessoas. Para alguns, a origem do poder é a força; para outros,

são circunstâncias comuns a todas as sociedades humanas, e inúmeras teorias sugerem como causas eficientes a necessidade natural, o hábito, o medo, a vontade de Deus, a vontade de um homem excepcional, entre muitas outras teorias. Sem demasiado ecletismo, talvez possa dizer que todos têm um pouco de razão. Maurice Duverger disse: "O que os homens pensam do poder é um dos fundamentos essenciais do poder." O poder, portanto, em grande parte, é o que dele os homens desejam ou aceitam e existe, queira o homem ou não. Esse consentimento tácito está na base, na origem da formação do poder. Há quem diga que o poder se forma pela força. Por certo, a formação do poder não se teria processado do mesmo modo em todos os grupos primitivos.

## O ser social e as relações no exercício do poder

No exercício do poder, o ser social é tão importante que a relação decorrente da sua convivência com a sociedade. Ao estudar o ser social, importa uma referência quanto ao comportamento e pensamento, assumidos como de longa duração e repetitivos. O carácter social determina as relações de uma boa convivência social – o ser social determina a consciência social. Nesse domínio, o importante é a

consagração da participação como instrumento de aproximação de fortalecimento da harmonia social. Entende-se, nessa perspectiva, que o homem como ser social é motivado pela sua consciência social no seu ser e agir, e, como tal, importante será cada vez mais assegurar uma harmonia entre a autoridade administrativa e a legitimidade social. Na realidade atual, importa entender a nova conjuntura política e administrativa no quadrante do que poderá ser a função delegada do Estado para as autoridades tradicionais.

A questão que se coloca não é como a construção social que influencia o exercício do poder, mas procurar entender como os governantes exercem o poder político face às autoridades tradicionais, atendendo a sua influência e o papel na administração e gestão local. Essa posição apoia-se na dicotomia entre o poder do Estado e o poder tradicional, que em muitos casos denota-se certa influência do ser social na gestão das relações que demarcam as fronteiras entre os dois entes. O Estado contemporâneo procura traduzir a sua hegemonia se alicerçando nos valores costumeiros e tradicionais de modo a que o processo de governação seja cada vez mais democrático e mais perto do cidadão – governação local participativa. Atende-se a este fato o respeito mútuo, uma



vez que a legitimidade da autoridade tradicional é garantida pela ação conjunta da sociedade, segundo as normas locais.

Deste modo, a tradução do ser social e a relação social no exercício do poder nos remete a diferentes aspectos a ter em linha de conta. Implica isto dizer que o entendimento deverá passar pelos aspectos sociopolíticos que demarcaram as diferentes fases da construção e consolidação do Estado democrático. Referência singular tem a ver com a necessidade de cada vez mais haver uma interação que privilegie o reconhecimento dos hábitos e costumes tradicionais, os quais eram definidos a partir de padrões linguísticos, culturais etc. Ressalva-se desta anotação a paixão clássica que as autoridades tradicionais vêm exercendo no seio da comunidade, sendo que a esfera e o campo da atuação na Administração local e das autoridades tradicionais não poderá minar a relação e muito menos ferir a função originária que as autoridades tradicionais detêm no seio da sociedade. Trata-se da busca de harmonia entre o poder do Estado e o poder tradicional, que pode ser entendido como uma clara definição de competências e formas organizatórias do poder tradicional.

Compreender a funcionalidade da função delegada das autoridades tradicionais pode nos levar a um

modelo relacional de organização e de atividade que não busque no seio funcional ônus para a atividade do Estado. O surgimento do poder aconteceu de uma forma natural, podemos observar isso em todas as sociedades humanas, as civilizadas, as bárbaras e as selvagens, apresentam-se já organizadas, com um poder político permanente, ainda que rudimentar. Temos como exemplo os povos primitivos que viviam em constante estado de luta, contra grupos vizinhos e a natureza. Nessa luta os grupos que possuíam uma autoridade que orientasse e dirigisse é que poderiam sobreviver, assegurando, assim, a ordem interna e a segurança externa. O exercício do poder pode ganhar diferentes perspectivas, como política, social e tradicional.

- *Exercício do poder político:* o poder político se baseia na posse dos instrumentos com os quais se exerce a força física: é o poder coator no sentido mais estrito da palavra. A possibilidade de recorrer à força distingue o poder político das outras formas de poder. Isso não significa que ele seja exercido pelo uso da força; a possibilidade do uso é condição necessária, mas não suficiente para a existência do poder político. A característica mais notável é

que o poder político detém a exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos sob sua influência. No poder político há três características: a exclusividade, que trata da tendência de não se permitir a organização de uma força concorrente, como, por exemplo, grupos armados independentes; a universalidade, que trata da capacidade de se tomar decisões para toda a coletividade; a inclusividade, que é a possibilidade de intervir, de modo imperativo, em todas as esferas possíveis de atividades de membros do grupo e de encaminhar tais atividades aos fins desejados ou de desviá-las de um fim não desejado.

*Exercício do poder social:* não há sociedade sem poder, nem poder sem sociedade. O poder subordina as pessoas, que lhe dão essa prerrogativa no intuito de se conseguir viver em harmonia com seus semelhantes. Vale dizer que o poder somente poderá ser considerado dentro de uma sociedade e em relação a duas ou mais vontades, sendo que uma irá sempre sobressair em relação à outra, submetendo as demais. O poder social encontra-se em todos os casos de interação. O poder social estabelece o vínculo com as relações sociais e a sua função se

liga à atividade de satisfazer os desejos da sociedade. O poder social é tido por excelência como a forma vital de aproximar o governo do governado, promover a participação e tem o respeito pela causa social. O poder social, como já diz o nome, está em meio à sociedade. É a capacidade de um coletivo realizar influência social, ou seja, influenciar uma ou mais pessoas, de forma comunicativa e harmônica.

- *Exercício do poder tradicional:*<sup>21</sup> a filosofia e a sociologia explicaram diferentemente a formação do poder. E, ainda hoje o acordo não é completo. O poder tradicional determina quem ocupa a posição, e as pessoas aceitam o que a tradição manda. Quem ocupa o topo possui três recursos: posição, tradição e organização. Não é possível observar diretamente a formação do poder. Este se apresenta, pois, tão natural quanto à sociedade e tentar entender sua formação é como tentar entender a formação da sociedade. Quer dizer, é trabalho de raciocínio; é de fatos certos, reais e presentes que escapam na observação direta. O patriarcalismo é o tipo mais puro desta dominação. Presta-se obediência à pessoa por respeito, em virtude da tradi-

ção de uma dignidade pessoal que se julga sagrada. Todo o comando se prende intrinsecamente a normas tradicionais (não legais) a meu ver seria um tipo de “lei moral”. A criação de um novo direito é, em princípio, impossível, em virtude das normas oriundas da tradição. Também é classificado, por Weber, como sendo uma dominação estável, devido à solidez e à estabilidade do meio social, que se acha sob a dependência directa e imediata do aprofundamento da tradição na consciência coletiva.

Como diz Maurice Duverger:

Lembremos que o problema é aqui examinado sob o ângulo dos factos e não das teorias. Procuremos descrever e analisar os fundamentos concretos do poder. Esse problema fundamental da ciência política é dos mais difíceis: Se ele fosse resolvido e plenamente elucidado, teríamos atingido o objectivo essencial, que é o de conhecer a natureza do poder. Estamos ainda longe disso.

## A estadualização do poder tradicional

Pode-se entender a “estadualização”<sup>22</sup> da autoridade tradicional como uma forma de resgatar o passado histórico marcado pelo abandono dos sistemas costumeiros. Hoje cresce o reconhecimento do papel da autoridade

de tradicional no seio da comunidade, bem como a influência dessa na governação local. A autoridade tradicional é um conceito que tem de ser estudado e sobre o qual deverá haver pronunciamento cauteloso, dado o fato existem diferentes experiências que obedecem a diferentes perspectivas. Há registos da instrumentalização das autoridades tradicionais pelo governo colonial. Essa noção está enquadrada no reconhecimento de que a verdadeira autoridade tradicional perdeu as raízes decorrentes das manobras colonialistas. Anos após independência dos países africanos, um novo fenómeno ocorre como fruto dessas relações passadas.

Na chefia tradicional, o vínculo de unidade e exercício do poder é por intermédio de cultos e sacramentos que constituem a base fundamental a ser respeitado no seio da comunidade. Por outras palavras, a consagração de um rei é por um ritual tradicional que denota a transferência do poder dos antepassados para a nova liderança, pelo que o zelo e respeito podem não ser necessariamente com a pessoa humana, mas com os antepassados. Daí que o vínculo não implica necessariamente com o homem, mas a expressão ritual das crenças locais, decorrendo a obediência e a crença. Para o professor Doutor Carlos Feijó,<sup>23</sup> a ocupação colonial provocou a desarticulação social, política e cultural ao mesmo tempo

em que vivíamos uma desacreditação formal do poder das autoridades tradicionais. A luta contra o colonialismo não foi apenas política, teve sempre um componente cultural forte. Esse movimento foi amplamente teorizado desde os finais do século XVIII por alguns intelectuais portugueses que justificavam o colonialismo por meio da etnografia, momento em que proliferavam intelectuais angolanos que se opunham à dominação estrangeira. Para esses teóricos, era necessário que os angolanos assumissem os seus destinos.

Eles não podem ser pressionados, como fazem certas forças que agora confundem federalismo com um tribalismo que se revela retrógrado, porque o eleitor não vê nele qualquer valia, pelo contrário, encara-o como uma forma perigosa que atenta contra a unicidade do Estado e da nação plural que construímos. “Esse reconhecimento levanta questões relativas à unidade do próprio Estado, integrada na tarefa tanto de *state building* como de *nation building*: a instituição tradicional é agora vista pelo Estado como um parceiro de construção da Nação através da combinação de fatores políticos, econômicos e culturais; como pilar estruturante da gestão e ordenamento do território; e como fator de equilíbrio, harmonia e coesão social”, remata Carlos Feijó. E na prática,

sempre que estes não colidam com o direito positivo, com a Constituição e com as instituições do Estado, as autoridades tradicionais têm servido como elementos de referência para a maioria e largas franjas dos cidadãos sob a sua jurisdição.

Na África, a tendência dominante entre os teóricos da luta e os intelectuais era a de uma independência de raiz, em todos os sentidos, valorizando elementos da afirmação cultural. A influência das autoridades tradicionais, após a independência, teve grande peso no meio rural, mas também se fez sentir no meio urbano. No seu reconhecimento, o Estado garante um subsídio que é atribuído mensalmente às autoridades tradicionais para garantir a sua subsistência. Recentemente, tal subsídio sofreu um incremento sem que haja qualquer interferência na sua atividade ou instrumentalização por via disso. Feijó reconhece que apesar do seu estatuto social de autoridades tradicionais, não podemos negar os seus direitos políticos e de cidadania. Não podemos rejeitar a liberdade que esses cidadãos têm para se filiarem num ou outro partido, o seu militantismo ou, ainda, a sua simpatia. Nada pode impedir essas pessoas de livremente exteriorizarem as suas convicções.

No protagonismo da função vital do Estado, a chefia tradicional nos

parece desfasado no leque dos aspectos que demarcaram secularmente a sua gênese e papel. O modernismo e a estadualização da chefia tradicional nos parecem um rumo oneroso para a consolidação da autoridade e do poder local. As formas tribais de convivência entre os povos podem ser uma referência importante do quão importante é a consagração do poder tradicional fora do aparato de qualquer forma de organização do Estado. A fronteira entre o papel do Estado e o papel da liderança tradicional é aclarada pelo vínculo que este tem no seio da comunidade. Denota-se que a paixão da administração em estar em frente dos ideais locais não deveria passar somente por ideias, mas por induzir um conjunto de ações em que os atores consigam aproximar a sua vontade individual de ser governado.

A estadualização do poder tradicional pode viciar e conseqüentemente ser contrária aos vínculos naturais que as chefias tradicionais gozam no seio da comunidade. Pode induzir a uma fragilização das estruturas do poder tradicional na medida em que na condição de delegação de funções as instituições do poder tradicional passam a gozar de estatuto não próprio, que pode ser contrário ao estatuto originário, marcado pela defesa dos interesses socioculturais, face os interesses de representar o Estado ao

nível do escalão territorial mais baixo. As tradições modernas de certa forma continuam detendo os valores ancestrais, sendo que a função secular tradicional continua desassociada do poder estadual.

Em outras palavras, tal como foi instrumento de coerção do exercício do poder no período secular e o nacionalismo na fase moderna, hoje a administração deve estar munida do saber político e do saber social para confrontar as expectativas do cidadão. Embora seja razoável a estadualização da chefia tradicional na medida em que é tido como complemento da atividade do Estado, importante será a separação das funções decorrentes do exercício do poder, que deveria estar isento de qualquer influência estadual. Na gestão tradicional, destaque vai para o papel da religião e crença na aproximação com os deuses. A natureza divina tem um papel expressivo que passa a coabitar nas almas viventes e daí a proclamação da autoridade da chefia tradicional. Os ritos tradicionais, o sacrifício, as danças e outras manifestações culturais são assentes na proclamação do poder, pelo que a influência do poder estadual poderá ser um fator de desintegração dos valores ancestrais e tradicionais dos povos.

No entanto, evidências revelam que quanto mais perto estiver o poder

tradicional das influências estaduais, menores são as chances de consagração da sua legitimidade, podendo esses usufruírem da autoridade perante a sociedade, sem que haja respeito pelos valores originários, bem como a autonomia do poder tradicional. Fato importante a ter em linha de conta na institucionalização das formas organizatórias do poder tradicional tem a ver com os cuidados associados à inviolabilidade dos princípios naturais e originários que demarcam o poder tradicional. Pelo que a construção do novo figurino deverá ter em linha de conta as formas naturais de atuação e de articulação entre as diferentes linhagens por forma a preservar os princípios da autonomia das instituições do poder local como um todo.

Conforme sustenta Meneses (2009),<sup>24</sup> o reconhecimento formal das autoridades comunitárias por parte do Estado tem sido um exercício de reinvenção da tradição, de criação de novos atores, assim como do reviver de crenças e costumes, onde "assenta a nossa moçambicanidade", como apontam vários líderes políticos. Porém, o reconhecimento da presença de "outras autoridades", para além do formalismo estabelecido pelo Estado moderno, representa um desafio que implica, simultaneamente, outras referências epistêmicas para além da forma tecnoburocrática de funciona-

mento do Estado (incluindo a legitimidade pelos antepassados etc.), assim como a negação do modelo unitário de cidadania (através do reconhecimento de privilégios hereditários e de noções plurais sobre direito e administração local). Do ponto de vista dos atores locais, as pessoas legitimam os dirigentes a quem recorrem para resolver um problema, seja esta autoridade parte da estrutura oficial do Estado ou parte da arena das estruturas comunitárias. Recorrer às "autoridades tradicionais" para além da administração estatal local depende da lealdade e da confiança daqueles que reconhecem nessas autoridades os depositários da sabedoria e do poder para resolver problemas, para proteger os interesses do grupo.

## A reforma da governação local e as autoridades tradicionais

### As opções da reforma da governação local

A reforma da governação local tem vindo a ser objeto de estudos e preocupação no quadro das políticas locais. Procura-se enraizar as formas mais efetivas de ação e atuação do Estado no exercício do poder local. A go-

vernação local como regra se assenta em princípios e processos pelos quais os atores locais participam de forma mais ativa ou menos no processo de decisão sobre a área onde habitam. Procura-se no seio da promoção da governação local, aproximar os serviços públicos junto ao cidadão na mesma proporção em que os atores locais participam na agenda do desenvolvimento local.

Esse mecanismo pode se assentar em duas vertentes: desconcentrada e descentralizada. A primeira diz respeito à atuação dos órgãos do Estado de domínio local, ao passo que a segunda diz respeito às estruturas locais do exercício do poder (autarquias locais, instituições do poder tradicional e outras formas de organização e participação). Fato importante no quadro da reforma da governação é que se procura enraizar as formas e bases do exercício do poder com alicerces dominantes da autonomia local. Fato determinante é que na esfera da descentralização, nas suas múltiplas e várias formas, podem encontrar no seio da reforma quadrantes assentes na desconcentração dentro do aparato descentralizado. Por outro lado, no quadro da reforma da governação local, especial destaque deverá ser dado às instituições do poder tradicional.

A governação local está a passar de uma estrutura monolítica para

uma estrutura diversificada em que se exigem novas competências e estilos de liderança. A nova administração requer estratégias que permitam a participação das partes, que são afetadas ou envolvidas na solução dos problemas locais, procurando por meio da participação a integração dos atores na busca das soluções. A liderança num contexto de governação participada terá de ser entendida como uma atuação coletiva que inclui o envolvimento da sociedade. Entretanto, a complexidade dos problemas atuais, o alargamento das áreas de intervenção dos municípios, a necessidade de envolvimento e participação dos cidadãos e outros atores locais requerem a adopção de outras formas de colaboração, mais flexíveis e informais, que permitam o desenvolvimento das dinâmicas locais, bem como a valorização de recursos culturais e a intervenção social.

A teoria do desenvolvimento territorial e a teoria do desenvolvimento endógeno compartilham dois princípios metodológicos fundamentais: a mesma concepção do espaço económico e a prioridade para ações vindas “de baixo para cima” nas políticas de desenvolvimento. O desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Nesses ter-



mos, a política do Estado, no quadro da reforma administrativa, há que ser definida atendendo aos pressupostos seculares da vivência dos povos. Definir figurino relativo ao âmbito de atuação das autoridades tradicionais implica dizer que o direito moderno deverá regulamentar as atuais e históricas formas de atuação, colaboração, e as relações entre o Estado e este segmento social. O novo papel do Estado no desenvolvimento local tem se balizado em um modo de intervenção pragmático, o qual deverá valorizar em absoluto as crenças locais como forma de assumir protagonismo na administração.

O processo de reconhecimento das autoridades tradicionais tem vindo gradualmente a abrir campo para o empoderamento das comunidades locais, alargando as possibilidades de participação e atuação na busca da identificação de problemas locais e de soluções para os seus problemas. A implantação de novas formas de organização e atuação das autoridades tradicionais não implica necessariamente que o vínculo natural do poder terá de obedecer a perspectiva positivista emanada pelo Estado. As autoridades tradicionais perfazem o segmento que enraíza o poder local, e desde logo há que atender que a sua atuação decorre da sua legitimidade, de um processo social, histórico, an-

tropológico e cultural que demarca a vivência secular dos povos. O fato do poder tradicional ser orientado pelo direito costumeiro no quadro da reforma da governação local, este poderá passar a ter um duplo estatuto jurídico: decorrente do direito positivo e o direito costumeiro. Enquanto que o primeiro denotará as formas de organização, o segundo dará a crença e legitimidade das formas de atuação das instituições do poder tradicional. Todavia, um elemento fundamental é o fato de que a autoridade tradicional, quadro político coordena as atividades do grupo, gerindo as opiniões e procurando consensos entre o grupo. Este papel poderá ser reforçado na medida em que maiores desafios que se colocam nas modernas sociedades democráticas.

Os pilares do processo da reforma da governação local se assentam em:

- *Domínio territorial*: procura-se modelos de organização do território, ordenamento e gestão do território (cidades e vilas) que garantam a efetividade dos serviços e atuação em nível local, dotando as estruturas locais de competências para o exercício da ação administrativa. A implantação de sistema de cadastro passa garantir maior fiabilidade no que tange

à ocupação, uso e aproveitamento do espaço territorial.

- *Domínio da organização do Estado ao nível local*: assente nos sistemas de administração e gestão dos órgãos locais do Estado. Introduce a lógica de reforma desconcentrada de domínio organizativo, funcional, fiscal, e define os mecanismos de participação dos atores locais na governação local, o papel das autoridades locais no processo de tomada de decisões.
- *Domínio da política do poder local*: assente nos fundamentos da democracia local, na autonomia local, na institucionalização das autarquias locais, estabelece as formas de atuação e de organização das instituições do poder tradicional e das demais formas de participação dos cidadãos na governação e no desenvolvimento local.

Aspecto fundamental a ter em linha de conta no quadro dos pilares da reforma da governação local tem a ver com a noção da harmonia do processo de descentralização, que pressupõe o estabelecimento de condições institucionais e organizatórias para a implantação das autarquias locais. Dentre os vários condicionantes, temos o desafio de aclarar o regime que orienta as instituições de participação

e consulta comunitária e formas de atuação do poder tradicional.

## A implantação das instituições do poder tradicional

A reforma da governação local, por um lado, assume como premissa fundamental o reconhecimento e a institucionalização do poder tradicional nas suas diversas formas de organização e funcionamento. Atende-se a este propósito os fatores culturais, crenças, hábitos e costumes, fatores sociais, antropológicos, históricos e especificidades da região. Nessa perspectiva, revela-se crucial que no quadro da desconcertação dos poderes, dentro da lógica descentralização, se considere como uma das subformas a delegação de poderes para as autoridades do poder tradicional. Na delegação<sup>25</sup> de poderes as autoridades tradicionais assumem uma linha de atuação própria, no entanto, em representação do Estado ou autarquias, sendo que as práticas não deverão ser contrárias às formas administrativas daquelas que conferem a delegação de poderes.

Do ponto de vista do Direito Administrativo, a “delegação de competências” (ou “delegação de poderes”) é o ato pelo qual um órgão da administração, normalmente competente

para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria. São três os requisitos da delegação de poderes, de harmonia com a definição dada: em primeiro lugar, é necessária uma lei que preveja expressamente a faculdade de um órgão delegar poderes noutro: é a chamada “lei”; em segundo lugar, é necessária a existência de dois órgãos, ou de um órgão e um agente, da mesma pessoa coletiva pública, ou de dois órgãos normalmente competente (o delegante) e outro, o órgão eventualmente competente (o delegado); por último, é necessária a prática do ato de delegação propriamente dito, isto é, o ato pelo qual o delegante concretiza a delegação dos seus poderes no delegado, permitindo-lhe a prática de certos atos na matéria sobre a qual é normalmente competente.

O advento e institucionalização das instituições do poder tradicional, nos termos previstos, deve ser por lei. Desse modo confere-se a necessidade de no quadro da reforma da governação local priorizar as facetas inerentes ao quadrante legal, que devem orientar a ação e atuação das instituições do poder tradicional. Sendo uma premissa prevista constitucionalmente, há de atender os critérios a serem considerados como orientadores por forma a estabelecer um conjunto de

balizas em termos de atuação e formas de organização, que seja concordante com a função delegada da administração local, sem prejuízo a autonomia local. Para compreender essa premissa vale a pena repisar nos seus postulados. Nas diferentes formas de atuação das instituições do poder tradicional, elas não detêm território sob sua jurisdição administrativa, embora se possa considerar zonas de influência do poder local, o que implica dizer que a atuação das autoridades tradicionais deverá ser no quadrante da administração local do Estado ou no quadrante da administração autárquica. Nesse sentido, no quadro da implantação das instituições do poder tradicional há que atender as seguintes premissas de base:

- a) formas de provimento;
- b) competências das autoridades tradicionais;
- c) os órgãos do poder tradicional;
- d) coordenação com as estruturas administrativas locais (do Estado ou autárquicas);
- e) coexistência entre a administração local e o poder tradicional.

## Formas de provimento

As formas de provimento do poder tradicional poderão ser tidas como dicotômicas na medida em que o exer-

cício do poder tradicional pode não respeitar a uma só matriz. Atende-se ao fato de que a origem e formas de organização poderão depender face às especificidades de cada grupo étnico, grupo social ou linhagem, pelo que os fatores históricos, culturais e políticos deverão ser considerados como determinantes. Diante desse cenário, a manifestação relativa à institucionalização das autoridades tradicionais deve atender a um conjunto de critérios a destacar:

- provimento por linhagem: **a linhagem**<sup>26</sup> diz respeito à passagem que se observa por intermédio de diferentes gerações no seio da mesma família ou um núcleo consagrado na esfera da originalidade do poder tradicional. Nessa perspectiva o reconhecimento dentro de uma linhagem obedece à lógica da sucessão, que dependendo da linhagem pode ser através de formas diferenciadas. O provimento por linhagem abecede ao rácio da legitimidade;
- provimento por **elo político**: decorrente da necessidade política, a influência das autoridades tradicionais passou a ter um carácter misto, em que a indicação embora não seja por sucessão, obedece a um elo político que se possa deter

no seio da comunidade, sendo que o provimento não poderá ser num horizonte de menos de dois mil habitantes, ocupando um espaço considerado mínimo. O provimento por elo político abecede ao rácio da autoridade;

- provimento por estatuto especial: procura-se preservar a identidade das comunidades minoritárias, bem como a cultural e as crenças, sem colocar em prejuízo a causa nobre da institucionalização, das formas organizatórias que respondam aos desafios da administração do Estado em nível local, bem como uma maior aproximação e representatividade de todos os segmentos da sociedade na governação local. Esse estatuto passa a privilegiar esses grupos da faculdade, de poderem assumir em benefício das suas comunidades a preservação da sua identidade, bem como a manutenção dos valores e crenças históricas.

As comunidades minoritárias deverão ser consideradas na primeira lógica, sendo que o reconhecimento deve ser numa base similar ao dos reinados ou sobados, sendo que se torna imperioso a estruturação dessa forma de organização, por conta de que

haja um reconhecimento e delegação da autoridade para fins considerados como de vitalidade para as comunidades locais. Os grupos minoritários poderão gozar de um estatuto próprio de indígenas, havendo a necessidade de preservação cultural e manutenção das raízes históricas desses povos no contexto da África. Procura-se assegurar o respeito pela tradição e forma de vivência, sem prejuízo da necessidade de harmonia entre os hábitos culturais, com a missão de o Estado induzir e assegurar o bem-estar harmonioso e equitativo dos povos. Atendendo a necessidade de manter e preservar a sua existência, o estatuto passa a conferir a esses grupos a nomenclatura de patrimônio cultural da humanidade, detendo por essa via a originalidade dos seus mitos e maior divulgação no seio da sociedade.

À ideia de poder local subjaz a convicção de que a unidade do Estado não deve implicar a dissolução de comunidades minoritários. Pelo contrário, considera-se que essas deverão ter a possibilidade de administrar os interesses que lhes são específicos através de órgãos representativos da vontade dos seus membros e próximos das populações. A existência de competências a serem exercidas localmente pretende garantir uma maior eficácia na resolução de certos problemas. Entende-se por poder local a compo-

sição de forças, ações e expressões organizativas no nível da comunidade que contribuem para satisfazer as necessidades, interesses e aspirações da população local para a melhoria de suas condições de vida: econômica, social, cultural, política etc. O poder local, baseado na plena participação e no empoderamento, constitui-se num aspecto fundamental para a construção da democracia participativa e popular, de baixo para cima, inclusiva e plural, gerando relações de poder mais simétricas e igualitárias.

## As competências específicas

A autonomia do poder tradicional pode se justificar na medida em que as autoridades tradicionais, por estarem na confluência do poder local, gozam de um estatuto próprio e originário e, como tal, na esfera da democratização local, é tido como um fator importante a ter em linha de conta e exatamente até que ponto o Estado pode influenciar as diferentes formas organizativas do poder tradicional. As competências do poder tradicional decorrentes da organização administrativa do poder tradicional são exercidas por delegação,<sup>27</sup> pelos órgãos da administração local, sem prejuízo a autonomia local e as regras direito costumeiro.

Considera-se que nessa perspectiva é desejável que este processo seja antes da institucionalização das autarquias locais. Dessa forma, pode-se conceber que é importante especificar que no quadro da reforma da governação local há que respeitar um conjunto de elementos principiológicos que deverão orientar a consumação de uma administração de unidade na diversidade e orientada para os propósitos locais. Esses princípios deverão ser atendidos com menor ou maior destaque, em conformidade com as especificidades de cada região. A conjuntura de cada tipo de autoridade dependerá de um conjunto de fatores intrínsecos que respeitam e valorizam a diferenciação. Daí que o critério valorimétrico deve ser tido em consideração nos modelos institucionais. Diante dessa preposição, denota-se que há que aclarar as diferentes modalidades a ter em linha de conta, sendo importante destacar os seguintes elementos:

- que as estruturas do poder tradicionais são instituídas de acordo com a especificidade local e em respeito a sua originalidade, sem prejuízo para as formas da administração local;
- que a institucionalização dos órgãos do poder tradicional não deve conferir ônus<sup>28</sup> às entidades administrativas locais, atendendo que a autonomia

local poderá identificar níveis e formas de atuação do poder tradicional;

- que a representatividade no seio da administração local não deve ser considerada como forma instituída de atuação do poder tradicional. Há que respeitar a independência das autoridades tradicionais;
- que a tradição local deve ser entendida como a forma natural do exercício do poder e que as manifestações culturais sejam parte integrante da organização social.

Assim, parece-nos óbvio que a relação funcional e administrativa entre as instituições do poder tradicional e da administração local devem se pautar por princípios próprios, sendo de destacar a autonomia administrativa. Entende-se que o exercício e o gozo do direito local passam necessariamente pela autonomia dos órgãos da administração, o que implica dizer que as instituições tradicionais devem gozar do direito de serem reconhecidos sem prejuízo ao gozo do direito de voto, de certa forma minoritário da cúpula da primeira linhagem. Implica também que o gozo da autonomia administrativa delegada deve romper as barreiras resultantes do intervencionismo do Estado, consagrado a este elo a prerrogativa de organizar na forma

mais efetiva para atender os propósitos locais.

Nos termos do direito comparado, na África existem vários modelos de organização e funcionamento das instituições do poder tradicional. Ressalva-se dos demais exemplos as experiências da África de Sul, Suazilândia, Moçambique, Tanzânia e Botswana. Dessas experiências pode-se ter como súmula o fato de que em termos de mandato compete às instituições de poder tradicional:

- orientar a atividade administrativa local (por delegação)<sup>29</sup> no seio no respectivo escalão territorial, sem prejuízo às normas administrativas;
- zelar pelo meio ambiente, conciliação social, ritos tradicionais e valores culturais daquela comunidade
- regular as relações sociais e de vizinhança no seio da comunidade, impondo para o efeito regras costumeiras consideradas como representativas no seio da circunscrição;
- aplicar as regras do direito costumeiro na mediação e resolução de conflitos desde que estas não violem os princípios consagrados no direito;
- fiscalizar as atividades econômicas e outras formas de vivências das comunidades, im-

pondo sanções sempre que as práticas sejam contraditórias com os hábitos e costumes locais;

- deliberar sobre as práticas e posturas sociais locais;
- arrecadar pequenos tributos de natureza local, como o caso de emissão de declarações e multas diversas resultantes da violação das posturas locais;
- zelar pelo patrimônio cultural, terras comunitárias e a proteção ambiental;
- organizar cerimônias e outras práticas culturais, tradicionais ou religiosas em nível local;
- zelar por registros locais: estatística, ocorrências e outras formas de controle social;
- organizar atos de investidura, de consagração das lideranças locais.

A autonomia organizativa e funcional das instituições do poder tradicional não se traduz na forma tradicional da organização do Estado, e, como tal, deverá estar isento das tendências padronizadas e normalizadoras, atendendo que poderão surgir diferentes formas organizativas do poder tradicional de acordo com a especificidade de cada núcleo. As instituições do poder tradicional poderão formar um sistema heterogêneo de Administração tradicional, que dele se possam



ter premissas mais genéricas sobre as formas de articulação e coordenação dos diferentes propósitos de domínio local, quer com a administração local quer com a administração autárquica. Implica isto dizer que as autoridades tradicionais deverão deter uma autonomia organizatória e deliberativa. O regime fiscal deverá conceder alguns benefícios tributários, de modo que possam satisfazer a sua missão.

Entenda-se que com a autonomia referida procura-se distanciar o ônus resultante da sua ação para o Estado, dotando essas instituições de poder suficiente delegado nas esferas definidas anteriormente. Dessa confluência, urge a necessidade de se assegurar a superintendência da função delegada, quer pelo Estado, quer pela administração autárquica que detêm a responsabilidade de administração do território nacional ao nível local. Nos casos singulares e em respeito às formas heterogêneas de organização do poder tradicional, essas instituições poderão criar serviços que atendam a melhor prestação das competências que recaem sobre esses elos tradicionais administrativos.

## Os órgãos do poder tradicional

### A estrutura orgânica do poder tradicional compreende

- o líder comunitário;
  - o conselho local;
  - os conselheiros.
- a) *Líder comunitário* - o líder comunitário, quer rei, soba ou seculo, goza de autoridade tradicional própria no exercício das suas funções e atribuições. O líder comunitário deve ser alguém com uma descendência local e com domínio dos laços que vinculam o passado das comunidades locais, exercendo o poder legitimado ou por elo político. O líder comunitário representa os interesses da comunidade locais, poderá ter como funções:
- representar a comunidade local;
  - zelar pelo cumprimento das normas do direito costumeiro e das demais aplicáveis;
  - orientar as atividades comunitárias no seio da circunscrição;
  - representar administrativa-mente os interesses da comunidade local;
  - encaminhar as informações solicitadas pela administração local;
  - convocar o conselho local.

b) *O conselho local* - o conselho local é o órgão deliberativo, representativo colegial, de consulta e auscultação, composto por todos os conselheiros e chefiado pelo líder comunitário. O conselho tem como principais funções:

- analisar e emitir pareceres sobre matérias de especialidade;
- acompanhar a execução dos diferentes projetos em curso na região;
- acompanhar as atividades administrativas no seio da comunidade;
- analisar o funcionamento e direção das estruturas do poder tradicional;
- emitir parecer quanto à criação e à extinção das estruturas do poder tradicional;
- deliberar sobre outras matérias de interesse da comunidade local.

c) *Os conselheiros*: os conselheiros são individualidades de reconhecido mérito no seio da comunidade, pela valência da sua experiência, domínio das crenças e hábitos culturais, que apoiam o líder comunitário nas suas funções. Os conselheiros, no exercício das suas atividades, têm funções delegadas do líder comunitário em razão da ala que se entende que deverá passar a ser supervisionada pelo conselheiro.

Os conselheiros, dentre os serviços, podem se ocupar com a celebração de casamentos tradicionais, os rituais tradicionais, a arrecadação dos tributos. Locais, a gestão de terras e meio ambiente e tarefas mínimas na escala administrativa. Ressalva-se que autonomia tributária não pode ser confundida com autonomia financeira, na medida em que os projetos de investimento na circunscrição da autoridade tradicional estão previstos na matriz dos projetos da administração local do Estado ou da administração autárquica e, por conseguinte, esta região é parte integrante da administração local, sendo que a gestão é que vai obedecer a uma delegação, a autoridade local.

### Coordenação entre administração local e autoridades tradicionais

Não caberá à administração local intervir no seio da administração tradicional, excepto quando e na superintendência dos atos e fiscalização da ação desses em nível local, atendendo que este núcleo se encerre na administração local autónoma. A intervenção tem como carácter de excepcionalidade e temporária, e sem prejuízo para a autonomia do poder tradicional. Denota dessa natureza a necessidade de uma articulação entre

a administração local e a autoridade tradicional. Assim, para os casos expostos as formas de intervenção e articulação podem ser definidos nos seguintes moldes:

a) *Cooperação*: a cooperação entre a administração local e a autoridade tradicional pode ser na forma de participação nos núcleos consultivos e auscultativos em nível da administração local. Reveste-se como sendo fundamental na medida em que implica uma coordenação das atividades e projetos de desenvolvimento local. É uma relação baseada na colaboração, no sentido de alcançar objetivos comuns, utilizando métodos mais ou menos consensuais. A cooperação é ainda vista por muitos indivíduos como a forma ideal de gestão das interações humanas, pondo a tônica na obtenção e distribuição de bens e serviços em detrimento da sua confiscação ou usurpação.

b) *Superintendência*: entende-se como a relação de superintendência entre duas pessoas coletivas públicas confere aos órgãos de uma delas os poderes de definir os objetivos e orientar a atuação dos órgãos da outra. A atividade exercida pela entidade delegante visando assegurar que os atos da autoridade tradicional não entrem em conflito com as premissas da administra-

ção local. A delegação de poderes não é uma alienação porque o delegante não fica alheio à competência que decida delegar, nem é uma autorização, porque antes de o delegante praticar o ato de delegação o delegado não é competente: a competência advém-lhe do ato de delegação. Por outro lado, a competência exercida pelo delegado com base na delegação de poderes não é uma competência própria, mas uma competência alheia. Logo, a delegação de poderes constitui uma transferência do delegante para o delegado: não, porém, uma transferência da titularidade dos poderes, mas uma transferência do exercício dos poderes.

c) *Prestação de contas* - a prestação de conta será exercida sobre as funções delegadas, consideradas de carácter público que concorrem para o bem-estar e melhoria da qualidade de vida que ao invés de serem realizadas por uma entidade estatal ou pública, e por elas são responsabilizadas as autoridades e órgãos do poder tradicional. No entanto, a prestação de contas poderá ser na escalada dos tributos locais consignados à autoridade tradicional para fazer face à atividades de rotina.

## Coexistência entre o poder local e a administração local

No quadro da reforma da governação local, o importante a considerar é o fato de que é preciso uma interseção no que tange ao equilíbrio da autoridade e do exercício do poder: “Enquanto os dirigentes dos órgãos locais do Estado defendem os propósitos do Governo Central em nível local, os governantes do poder local, defendem os interesses locais junto do Governo Central.” As linhas da reforma centraram-se sobretudo no maior relacionamento e ponderação entre os interesses nacionais e locais; na maior identificação entre governantes e governados; no aumento da flexibilização e adaptação da regulamentação às realidades locais; na transferência progressiva de poderes para os governos locais e no maior nível de autonomia, patrimonial, orçamental e administrativa; e no incremento das receitas locais. É ao governo local enquanto fórum político, onde a comunidade local exerce poderes democráticos através da representação, num quadro aberto à inovação e participação políticas, que procuramos respostas na ciência e prática políticas.

## Incompatibilidade no exercício do poder tradicional

O exercício do mandato nos órgãos do poder tradicional acarreta restrições e impedimentos, consubstanciados na salvaguarda dos interesses coletivos locais, a integridade moral e ética necessários para o exercício e gozo de autoridade no seio da comunidade. Desse modo as incompatibilidades podem ser de natureza

- funcional, quando o agente e titular de um cargo público ou cargo de domínio privado;
- política, quando o agente exerce algum cargo político ou de filiação partidária;
- profissional, quando o agente exerce alguma atividade de gestão na esfera liberal.

## Considerações finais

A história da humanidade nos revela fatos curiosos relativos aos primórdios do poder na vida social dos povos na África. Em razão de ser, enquadrar o poder na África nos remete aos desafios históricos seculares, onde na forma nata o poder era estabelecido em forma de relações sócio-humanas, pautadas na convivência entre os povos. No exercício do poder, o ser social é tão importante que a relação decorrente da sua convivência com a

sociedade. A questão que se coloca não é como a construção social influencia o exercício do poder, mas procurar entender como os governantes exercem o poder político face às autoridades tradicionais, atendendo a sua influência e o papel na administração e gestão local. A fronteira entre o papel do Estado e o papel da liderança tradicional é aclarada pelo vínculo que este tem no seio da comunidade.

O modernismo e a estadualização da chefia tradicional nos parecem um rumo oneroso para a consolidação da autoridade e do poder local. A estadualização do poder tradicional pode viciar e, conseqüentemente, ser contrário aos vínculos naturais que as chefias tradicionais gozam no seio da comunidade. A reforma da governação local tem vindo a ser objeto de estudos e preocupação no quadro das políticas locais. Procura-se enraizar as formas mais efetivas de ação e atuação do Estado e do exercício do poder local.

Atende-se a este propósito os fatores culturais, crenças, hábitos e costumes, fatores sociais, antropológicos, históricos e especificidades da região. Nessa perspectiva, revela-se crucial que no quadro da desconcentração dos poderes, dentro da lógica descentralização, se considere como uma das subformas a delegação de poderes para as autoridades do poder tradicional. Na delegação de poderes

as autoridades tradicionais assumem uma linha de atuação própria; no entanto, em representação do Estado ou autarquias, sendo que as práticas não deverão ser contrárias às formas administrativas daquelas que conferem a delegação de poderes.

Aspecto fundamental a ter em linha de conta no quadro dos pilares da reforma da governação local tem a ver com a noção da harmonia do processo de descentralização, que pressupõe o estabelecimento de condições institucionais e organizatórias para a implantação das autarquias locais. Dentre os vários condicionantes, temos o desafio de aclarar o regime que orienta as instituições de participação e consulta comunitária e formas de atuação do poder tradicional.

Entende-se que o exercício e o gozo do direito local passam necessariamente pela autonomia dos órgãos da administração. Isso implica dizer que as instituições tradicionais devem gozar do direito de serem reconhecidos sem prejuízo ao gozo do direito de voto, de certa forma minoritário da cúpula da primeira linhagem. Implica que o gozo da autonomia administrativa delegada deve romper as barreiras resultantes do intervencionismo do Estado, consagrado a este elo a prerrogativa de organizar na forma mais efetiva para atender os propósitos locais.

A reforma da governação local, por um lado, assume como premissa fundamental o de reconhecimento e institucionalização do poder tradicional nas suas diversas formas de organização e funcionamento. O advento e a institucionalização das instituições do poder tradicional devem ser por lei. Desse modo, confere-se a necessidade de no quadro da reforma da governação local prioriza as facetas inerentes ao quadrante legal que devem orientar a ação e atuação das instituições do poder tradicional. Sendo uma premissa prevista constitucionalmente, há que atender os critérios a serem considerados como orientadores por forma a estabelecer um conjunto de balizas em termos de atuação e formas de organização que esteja em comsonância com a função delegada da administração local, sem prejuízo à autonomia local e, para compreender essa premissa, vale a pena repisar nos seus postulados.

The local government,  
traditional authorities and  
local governance reform:  
the relations of power  
and the challenges in the  
context of decentralization

## Abstract

The institutions of local government have the priority of managing social cause within consecrated limits. The power becomes to be legitimized and seen as being associated with the gods, being exercised within a game of spiritual domination and in respect for ancestors, as strong mechanisms of persuasion, imposition of authority through rituals that lead to loyalty and to submission of the communities. Research in the field of social sciences have shown, over the last decades, that power does not exist as an isolated object, and, therefore, are not something that can be owned or kept by someone. What exists, in fact, are relations of power, ie, we only can conceive the power when two or more people relate to each other, influencing one another. The great challenge of the governing power resides precisely in its belief and in the modernism and traditional stadualization of leadership seems a costly way for the consolidation of authority and local government. The stadualization of traditional power can addict and, therefore, be contrary to the natural bonds that traditional chiefs enjoy

in the community. The reform of local governance has been the subject of studies and concern in the context of local policies, then, we seek to root the most effective forms of action and state action and the exercise of local power. The reform of local governance, on the one hand, takes as a fundamental premise the recognition and institutionalization of traditional power in its various forms of organization and operation.

**Keywords:** Governance. Local power. Power relations.

## Notas

- <sup>1</sup> WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- <sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- <sup>3</sup> Este conceito deriva da originalidade detida pelo poder local, se atendermos os princípios de autonomia local e gozo dos direitos consuetudinários.
- <sup>4</sup> Posições visionárias do saudoso primeiro presidente de Moçambique, Samora Moisés Machel.
- <sup>5</sup> CROWLEY, Eve L., 1990. *Contracts with the spirits: religion, asylum and ethnic identity in the cacheu region of Guinea-Bissau*. Yale University, Ph.D. Dissertation.
- <sup>6</sup> BARNES, Sandra, 1996. Political ritual and the public sphere in contemporary west Africa. PARKIN, David, Lionel CAPLAN,
- <sup>7</sup> Os grupos dinamizadores viriam a desempenhar múltiplas funções, tomando conta de muitos dos encargos anteriormente realizados pelas autoridades tradicionais: gestão de questões sociais, mediação de conflitos, policiamento, administração e regulação.
- <sup>8</sup> LOURENÇO, Vitor Alexandre (2008). **Estado, autoridades tradicionais e transição democrática em Moçambique: questões**

**teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas. Maputo.**

- <sup>9</sup> LUNDIN, I.; MACHAVA, F. *Poder e autoridade tradicional*, I. Maputo: MAE/NDA, 1995.
- <sup>10</sup> BAYART, Jean-François. *L'État en Afrique: La Politique du Ventre*. Paris: Fayard, 1989.
- <sup>11</sup> *Assimilados* eram indígenas que haviam adquirido a cidadania portuguesa, após provarem satisfazer os requisitos exigidos: corte radical com a sua identidade étnica; falar corretamente a língua portuguesa; ter bom comportamento e ter adquirido a ilustração e os hábitos pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses, os termos do Estatuto de 1929.
- <sup>12</sup> BARNES, Sandra 1996. Political ritual and the public sphere in contemporary west Africa", PARKIN, David, Lionel CAPLAN,
- <sup>13</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Col. Os pensadores).
- <sup>14</sup> <http://www.mpdaangola.com/blog/a-nossa-percepcao-sobre-o-exercicio-do-poder-politico-soba-mbazela.htm>
- <sup>15</sup> Conclui-se que o líder de sucesso percebe de forma dinâmica as diferentes necessidades de seus colaboradores atuando de forma diferenciada em situações específicas, aliada ao fato dele perceber as suas limitações com relação ao seu gerenciamento, buscando de forma contínua o seu aperfeiçoamento técnico e pessoal. Liderança é um assunto muito difundido no atual mundo corporativo. Para um gestor ser um bom líder – no sentido real da palavra e não somente aquela pessoa que se diz assim, por ocupar um cargo de maior destaque na empresa – não existe um modelo pronto ou estereótipo perfeito.
- <sup>16</sup> O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais - I Curso de pós-graduação em políticas públicas e governação local, que teve lugar em Luanda, entre 9 e 13 de agosto de 2010.
- <sup>17</sup> A gestão social e o controle social por vezes nos levanta confusão de interpretação. A gestão social orienta as ações e projetos de viradas para o benefício da sociedade que valorizem o relacionamento ético entre o governador e governantes, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Já por controle



- social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos.
- <sup>18</sup> E isso representa uma mudança de peso significativa, pois o mundo das organizações que atuam no chamado “campo social” ainda permanece marcado, em larga medida, por práticas de poder despóticas frutos de uma cultura clientelista e personalística. Esse aspecto constitui mais um desafio expressivo que se coloca à gestão social.
- <sup>19</sup> Max Weber estabelece a ligação com a dominação que vai ser a possibilidade de um determinado grupo se submeter a um determinado mandato.
- <sup>20</sup> Weber coloca que a forma mais pura de dominação carismática é o carácter autoritário e imperativo. Contudo, Weber classifica a dominação carismática como sendo instável, pois nada há que assegure a perpetuidade da devoção afetiva ao dominador, por parte dos dominados.
- <sup>21</sup> A sociedade tradicional angolana é regida pelos costumes e é personificada na figura do soba de cada bairro. Os sobados de outros tempos, em que o soba local era a única autoridade conhecida, já não existem, mas foram responsáveis pela manutenção de alguma autoridade no interior do país durante a guerra civil. A Constituição angolana prevê a coexistência de duas leis diferentes para reger as gentes, uma, a tradicional, é aplicada pelos sobas, dentro de certos limites, obviamente. O direito consuetudinário, ou costumeiro, aplica-se às zonas rurais segundo os usos e costumes de gerações. Nas cidades aplica-se a legislação escrita (LOUREIRO, 2010).
- <sup>22</sup> Incutir responsabilidade do Estado às autoridades tradicionais, passando estas a ser um braço do Estado e sem supremacia face à sua originalidade e autonomia local.
- <sup>23</sup> Tese de doutoramento: A coexistência normativa entre o Estado e as autoridades tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana.
- <sup>24</sup> MENESES, Mar ia Paula G. (2009) Poderes, direitos e cidadania: o “retorno” das autoridades tradicionais em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 87, p. 9-42, dez. 2009.
- <sup>25</sup> Sob o prisma da sua extensão, a delegação de poderes pode ser ampla ou restrita, conforme o delegante resolva delegar uma grande parte dos seus poderes ou apenas uma pequena parcela destes. No que respeita ao objeto da delegação, esta pode ser específica ou genérica, isto é, pode abranger a prática de um acto isolado ou permitir a prática de uma pluralidade de actos: no primeiro caso, uma vez praticado o acto pelo delegado, a delegação caduca; no outro, o delegado continua indefinidamente a dispor de competência, a qual exercerá sempre que tal se torne necessário.
- <sup>26</sup> Descendência varonil de uma família nobre, usando o mesmo nome, valores e crenças.
- <sup>27</sup> A melhor construção é a que vê na delegação de poderes um ato que transfere para o delegado o exercício de uma competência própria do delegante, ou seja, a competência do delegado só existe por força do ato de delegação; e o exercício dos poderes delegados é o exercício de uma competência alheia, não é o exercício de uma competência própria. O delegado, quando exerce os poderes delegados, está a exercer uma competência do delegante, não está a exercer uma competência própria.
- <sup>28</sup> A ação e atuação delegada das autoridades tradicionais não poderá implicar encargos administrativos e financeiros à administração local ou autárquica que tem a função de administrar o território em nível local.
- <sup>29</sup> No modelo delegado, podemos apontar os casos da Alemanha e França. A Alemanha apresentou o *New Steering Model* (NSM) como modelo de gestão, que, através da descentralização de funções, dá maior autonomia na gestão de recursos, na maior responsabilização da gestão, pretendia obter uma gestão interna com base em contratos e na descentralização das responsabilidades relativamente aos recursos e aos resultados. Essas mudanças foram acompanhadas pela adopção de orçamentos flexíveis, a monitorização e avaliação dos resultados mediante os custos e os desvios registados, a implementação da gestão da qualidade total e a integração de vários serviços em quase-mercados.

## Referências

- ANGOLA. Os símbolos do poder na sociedade tradicional. Coimbra: Instituto de Antropologia, 1983. - 98, [1] p. - Publicações do Centro de Estudos Africanos. Irae Baptista Lundin. 1995. Autoridade e poder tradicional. Maputo, 1995. - 76 p. Cota: MZ-Soc. I-4 | CIDAC.
- LOPES, Carlos. A articulação classe-espaco-nação na Guiné-Bissau. *Terra Solidária*, n. 6, mar./abr. 1987, caderno E, p. 1-4. Descritores: Estado | Poder Tradicional.
- CUEHELA, Ambrósio. *Autoridade tradicional em Moçambique*. Maputo: Ministério da Administração Estatal, 1996. [20] f. cota: MZ-Soc. I-11 | CIDAC.
- FERNANDO, Domingos. *Autoridade tradicional em Moçambique: a organização social na sociedade tradicional*. Maputo: Ministério da Administração Estatal, 1996. [20] f. Cota: MZ-Soc. I-12 | CIDAC.
- FLORENCIO, Fernando. *Ao encontro dos mambos: autoridades tradicionais vaNdau e Estado em Moçambique*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2005. 298 p.
- MASSUANGANHE, I. Jacob (WORKING PAPER # 4). *Participatory Monitoring and evaluation systems at district level*, March 2005, Maputo.
- \_\_\_\_\_. (WORKING PAPER # 5). *Decentralization and district development: participatory & multi-sectoral framework addressed to MDGs*. July 2006, Maputo.
- \_\_\_\_\_. (WORKING PAPER # 6). *Modelling PRSP and poverty reduction in mozambique: econometric analysis of factors determining MDGs*. November 2006, Maputo.
- \_\_\_\_\_. (WORKING PAPER # 7). Building sustainable local development through participatory governance and sub-national capacity development. In: INTERNATIONAL CONFERENCE on "Citizens & Governance for Sustainable Development" (CIGSUD, Vilnius, Lithuania). November 2006, Maputo.
- \_\_\_\_\_. (WORKING PAPER # 8). 10 Years Supporting participatory Planning and District Financing in Mozambique. Rural Development Forum in Mozambique, February 2008.
- \_\_\_\_\_. (WORKING PAPER # 9). *Capacity Building for Integrated and Inclusive Rural Development in LDCs*, reviews Paper prepared in partnership with Democratic Governance Group and Poverty Network, March 2008.
- Our Common Future. 20 years after. by Franco A Cavalleri Basil Manos, Jose Vargas, Israel Jacob Massuanganhe.
- | Etnicidade | Guiné-Bissau Cota: PP44/6/87 | CIDAC
- MEDEIROS, Eduardo A chefatura dos Megama do Chiure: contexto económico e político da sua instalação / Eduardo Medeiros. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, 1986. p. 21-27.
- Descritores:** História | Poder tradicional | Moçambique Cota: PP24/4/86 | CIDA.
- DOMINGOS DO ROSÁRIO, Artur... et al. *Tradição e modernidade : que lugar para a tradição africana na governação descentralizada de Moçambique?* Maputo: Ministério da Administração Estatal, 1999. [IV], XII, 221 p. Cota: M. 1037 | CIDAC.