



O Estado e a Informalidade: Maputo e a Tragédia dos Comuns

Por N. Henriques Violaⁱ

Na gestão dos recursos públicos, os políticos e governantes podem tomar decisões acertadas em questões de menor dimensão e baixa complexidade (O'Toole 2007). E Quando o volume e a complexidade das questões sobre as quais decidir aumentam? Esta é a pergunta que surge ao olhar para as tentativas, sem sucessos, do Município de Maputo, em impedir os informais de comercializar os seus produtos nos espaços públicos, não autorizados, mas consentidos e até promovidos pelo próprio Estado, nomeadamente, passeios, estradas, entre outros. Este texto surge em resposta e em jeito de comentário ao interessante artigo do Professor António Francisco, intitulado “O Estado e a Informalidade: Como evitar a Tragédia dos Comuns em Maputo” (Francisco, 2012).

O artigo do Professor Francisco ganha mais importância na medida em que é faz um enquadramento teórico que ajuda a explicar, não só o fenómeno da informalidade, mas também a questão da gestão dos recursos/espacos de acesso livre (ditos recursos públicos), recorrendo aos direitos de propriedade.

O presente texto assenta-se em 2 argumentos principais: a) No uso dos recursos/espacos de acesso livre ou públicos, a tragédia dos comuns já é uma realidade, pelo que a questão a colocar já não deve ser “como evitar” mas sim como sair da tragédia dos comuns na cidade de Maputo; b) O Estado não tem, nem poderia ter, capacidade de planificar, alocar e gerir os espacos/recursos de acesso livre, de acordo com os interesses da sociedade, e de cada indivíduo que compõem a sociedade, num sistema de economia de mercado, reconhecida pela Constituição da República (Assembleia da República de Moçambique, 2004).

1. Informalidade vs Pobreza

Se a informalidade por um lado tem servido como alternativa à armadilha da pobreza (Mosca, 2009), ela tem acarretado consigo uma série de *nuanças* que a tornam, simultaneamente, uma solução e um problema social e económico por resolver, acabando por colocar à prova a capacidade da sociedade e do Estado em lidar com este fenómeno. As recentes tensões entre a edilidade de Maputo e os informais é apenas uma das faces

visíveis deste *iceberg*, cujas dimensões ultrapassam a capacidade instalada de medição dos fenómenos sociais e económicos. Sendo assim, a grande maioria da informalidade permanece longe dos registos estatísticos nacionais (Francisco e Paulo, 2006).

Num país onde a maioria da população permanece pobre (INE, 2010), onde a economia e o mercado de emprego formais cobrem menos de 10% da população economicamente activa (INE, 2006), onde os incentivos à formalização da economia são quase incipientes, a população acaba encontrando na economia informal (visível e invisível), a alternativa para fugir da armadilha da pobreza. Ou seja a informalidade é, em grande medida, a consequência de um sistema social e económico que exclui grande parte da mão de obra activa em Moçambique (Francisco e Paulo, 2006, Mosca, 2009, Langa 2012).

2. A Tragédia dos Comuns já é realidade

Em Maputo, o problema já não está em “como evitar” mas sim em como remediar ou sair da tragédia dos

ⁱ N. Henriques Viola Pesquisador e Director Executivo do Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais (CEMO).

comuns, pois esta já é uma realidade. Basta ver que os próprios vendedores informais chegam a não ter espaços para expor os seus produtos nas ruas, basta notar que os automobilistas habituados a estacionar nos passeios já não conseguem espaços para lá estacionarem as suas viaturas, porque estão todos ocupados ou porque degradados e profundamente esburacados. Estes automobilistas são ao mesmo tempo usuários e vítimas dos passeios degradados pelas suas próprias viaturas. Em continuidade, os vendedores informais são, simultaneamente beneficiários e vítimas dos passeios sujos e degradados pelo lixo advindo da sua própria actividade comercial. Portanto é a verdadeira tragédia dos comuns retratada por Garrett Hardin (1968).

3. Estado e a Informalidade: *O que é?*

Compreender o papel do Estado no tratamento do fenómeno da informalidade é fundamental para melhor enquadramento e abordagem no sentido de solução, ou pelo menos, de redução do caos em que Maputo se encontra mergulhado. Sob ponto de vista analítico, a abordagem desta questão pode sugerir duas perspectivas, a primeira idealista, no sentido de qual devia ser o papel ideal do Estado nesta questão, a segunda centralmente realista, procurando perceber, longe dos discursos e diplomas legais, como o Estado tem lidado, *de facto*, com o fenómeno da informalidade em Maputo. Estas abordagens permitem-nos estabelecer uma distinção entre “*o que é*” e “*o que devia ser*”. É claro que nenhuma delas oferece respostas acabadas na perspectiva de solução, daí a pertinência do uso de ambas em

conjugação.

A recente tensão e seus antecedentes, entre o Município de Maputo, liderado por David Simango, e os comerciantes informais em Maputo é paradigmático sobre como o Estado tem lidado, *de facto*, com o fenómeno da informalidade, ou seja, de forma paradoxal, titubeante e no mínimo confrangedora para quem pretende entender o *modus operandi* da edilidade. Paradoxal e titubeante porque ora a edilidade atribui licenças aos comerciantes informais ora retira-lhes os seus produtos alegando violação da postura camarária; a dada altura a edilidade cobra taxas diárias ou mensais aos comerciantes informais e de repente dá-lhes um ultimato para abandonarem as ruas. Antes que o ultimato termine, eis que o edil de Maputo volta e diz: “Podem vender à vontade, mas deixem as ruas limpas...” (Langa, 2012).

Com este *modus operandi*, o Conselho Municipal de Maputo, revela falta de ideias de como ajudar a cidade a crescer de forma ordenada. E mais grave ainda é que demonstra uma fraca análise do fenómeno da informalidade e todos os factores envolvidos, designadamente da pobreza e exclusão que a informalidade camufla. É confrangedora na medida em que encontrar o fio condutor e a matriz que guia a edilidade na gestão dos espaços públicos torna-se um exercício, no mínimo, penoso, a não ser que se recorra a teorias dos jogos dos interesses meramente políticos do que propriamente desenvolvimentistas.

E deste modo, segurança jurídica, fundamental para qualquer investimento, fica hipotecada... e claro, o desenvolvimento também!

4. O Que Devia Ser Feito? Ou Melhor, o que não devia Ser?

A tentativa de resposta a esta questão leva o autor deste texto a recuar para dois pensamentos. O primeiro inscrito na frase de abertura do artigo do Professor Francisco que inspirou este texto: “*Uma sociedade que não é capaz de criar uma estrutura de direitos de privados efectiva, abrangente e inclusiva, encontra geralmente no intervencionismo estatal a forma de compensar tal incapacidade*”. E continua o Professor Francisco: “*Estabelece uma organização social na qual os comportamentos individuais são directamente regulados pelo Estado ou indirectamente influenciados pela educação cívica*” (Francisco cita Alchian & Demsetz 1973; Alston & Mueller 2005). Aliás o Professor Francisco aprofunda a análise, questionando-se: “*E se o Estado não consegue implementar a alternativa acima referida?*”, fazendo desta questão o mote principal do seu artigo.

Entretanto, esta questão leva-nos à uma outra questão que não foi levantada por Francisco mas que resulta importante para a compreensão sobre qual (*não*) *devia ser* o papel do Estado: Será que o Estado é capaz de implementar a alternativa acima referida? Posto de outra forma: Será que o Estado é capaz de planificar, alocar e gerir de forma justa e produtiva cada um dos 300 milhões de metros quadrado do espaço urbano da Cidade de Maputo (CMCM, 2008), de acordo com uma estrutura de economia de mercado? De acordo com os interesses de cada um dos quase 2 milhões (INE, 2009) de cidadãos de Maputo? A resposta à esta questão encontra-se no 2º argumento deste texto: NÃO! NÃO É CAPAZ!

A literatura e o passado remoto e recente de Moçambique no pós

independência estão prenhes de exemplos de experiências intervencionistas falhadas, não por intenções maléficas, mas pela grande amplitude e complexidade de factores que incidem sobre a planificação e gestão dos recursos. Sem querer ser exaustivo, importa referir o exemplo paradigmático do Plano Prospectivo e Indicativo (PPI) de 1989, que tinha por objectivo “*acabar com a pobreza num período de 10 anos*” (Abrahamsson e Nilson, 1994).

Se por um lado não seria muito produtivo abordar as utopias típicas do pensamento socialista dominante naquela época, aliás porque este não é o objectivo deste texto, por outro, reputa-se útil referir que o PPI falhou porque os planificadores, para além de desenhar objectivos intangíveis no tempo e no espaço referidos, não foram capazes de equacionar todos os factores com influência no plano e sua implementação. Sendo os factores mais gravosos a falência da então União Soviética, seu principal financiador, o recrudescimento da Guerra Civil que decorria na altura e a incapacidade dos nossos técnicos e empresas em produzir e comercializar a custos comportáveis (para não falar de competitivos pois a competição estava, por decreto, praticamente proibida por centralização da economia). Os planificadores do PPI tentaram prever os preços, os consumidores, as quantidades a produzir, mas falharam em vários factores, a começar pelo essencial: os recursos para produzir. Não foram capazes de perceber que a fonte de recursos financeiros estava a secar.

Foi assim que PPI falhou escandalosamente e foi substituído

pelo Plano de Reabilitação Económica, vulgo PRE, em 1984, com a chancela da *Bretton Woods*.

Voltando ao Maputo de hoje, é justo afirmar que tentar planificar e gerir cada 300 milhões de metros quadrado da cidade de Maputo é no mínimo uma utopia, quanto muito pode criar mais milhões de oportunidades para a já sistemática corrupção na administração de terras neste e noutros municípios e desviar os recursos de quem pretende investir, valorizar, conservar e produzir usando os recursos para outros, cuja única característica que os une é a posição ou influência políticas. Mas.... o que deve ser feito?

5. Direitos de Propriedade

Mais uma vez voltamos ao ponto de início deste artigo. Em Maputo, começa a ser cada vez mais evidente a necessidade do reconhecimento, garantia e protecção legal dos vários sistemas de uso do recurso terra (e outros ligados à terra). Os regimes de propriedade e uso comunitário, individual e corporativos têm sido os menos protegidos legalmente. Razão pela qual se assiste hoje às tensões entre as corporações (autorizadas, aconselhadas e defendidas pelo Estado) e as populações residentes e praticantes de regimes de uso de terra pouco protegidos pelo Estado com o seu famoso mas fraudelento DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento de Terras). Daí que a população demanda e reivindica outros regimes de uso e propriedade das terras que os viu nascer e crescer, embora de forma pouco organizada. Sendo um caso

paradigmático de reivindicação de direitos de propriedade o caso de Cateme e 25 de Setembro, em Tete, que opõe a brasileira Vale do Rio Doce e a população local.

Se por um lado políticas tendentes à maior liberdade económica poderão incentivar a formalização da economia, o reconhecimento dos direitos de propriedade para os cidadãos tenderiam a melhorar a performance económica na utilização dos referidos recursos, na medida em que incrementa a segurança dos mesmos e conseqüente investimento, criando um valor acrescentado (Field, 2005 e IPRI 2011). Todavia, se a alternativa a favor dos direitos de propriedade é desejável, pelo impacto sobre o ambiente de mercado de uma forma geral e de negócios de uma forma particular, uma mudança neste sentido não é de todo expectável, ou pelo menos sem resistências (Alston e Mueller, 2005), a menos que ocorra uma verdadeira revolução no sentido de se arriscar mais democracia, como diria Macamo (1993) e se busque alocar os recursos num sistema de propriedade capaz de responsabilizar os proprietários pelos benefícios e custos de manutenção e conservação. No actual sistema, os incentivos para a conservação, investimento e melhoria dos espaços públicos é quase “zero”.

Todos são donos dos espaços de livre acesso, todos se responsabilizam em tirar os benefícios mas ninguém se responsabiliza na sua manutenção e conservação. A este fenómeno os economistas chamam externalidades negativas, usado muitas vezes para

justificar o intervencionismo estatal. Entretanto, colocando a afirmação de forma simples, seria justo estatuir que quem lucra com certa actividade também deva arcar com as consequências negativas do mesmo. Aí estaríamos a falar de uma verdadeira internalização das externalidades e a dar significado à expressão *responsabilização individual*. Para sair da actual tragédia dos comuns há necessidade de redefinir os direitos de propriedade, pois o que é de todos, de ninguém é!

6. Tópicos para futuras reflexões:

Tópico 1. Num país onde a alocação dos recursos e redução da pobreza dependem da política e dos políticos, os mais pobres tendem a ficar mais pobres, pois os ricos tendem a ter mais poder político. Será que uma verdadeira estratégia de combate a pobreza deve ser dirigida pelo Estado, pela política e pelos políticos?

Tópico 2: Será possível a introdução de um regime diferente de propriedade dos bens e recursos naturais que hoje são de acesso livre considerando que hoje em Moçambique o dito *rule of law* se transformou num *law of the rulers* ou dito de outra forma, o Estado de Direito se confunde com as vontades dos gestores do Estado?

Até a próxima reflexão...até lá espero que o Professor me perdoe por esta “intromissão” académica (?)

7. Referências

Abrahamsson, H., Nilson, A. Moçambique em Transição. 1ª Edição. CEEI-ISRI, 1994

Alston, L. J. e Mueller, B., Property Rights and The State. C. Ménard and M. M. Shirley, (eds) Handbook of New Institutional Economics. Pag 573-590. 2005

Assembleia da República de Moçambique. Constituição da República de Moçambique. 2004

Conselho Municipal da Cidade de Maputo. Perfil Estatístico da Cidade de Maputo 2004-2007. 2008

Field, Erica. Property Rights and Investment in Urban Slums. Journal of The European Economic Association. 2005

Francisco, A. E Paulo, M. Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique. Centro de Estudos Africanos. 2006

Francisco, A. O Estado e a Informalidade: Como “Evitar a Tragédia” dos Comuns em Maputo. IESE. IDEIAS 41. 2012

Hardin, G. The tragedy of The Commons. Revista Science. 1968

International Property Rights Index 2012. Property Rights Alliance. Washington DC. 2011

Instituto Nacional de Estatística. Apresentação dos resultados definitivos do censo 2007. 2009

Instituto Nacional de Estatísticas. Inquérito sobre o Orçamento familiar. 2010

Instituto Nacional de Estatísticas. Resultados do Primeiro Inquérito Nacional ao Sector Informal. 2006

Langa, Jeremias. Porquê Simango Perdeu a Guerra com os Informais? O país Online, disponível em <http://www.opais.co.mz/index.php/component/myblog/Por-que-Simango-perdeu-a-guerra-com-os-informais-.html>, consultado em 06

de Julho de 2012.

Macamo, E. Um país Cheio de Soluções, 1ª Edição. Maputo. Produções Lua.

Mosca, João. (2009): Pobreza, Economia “Informal”, Informalidades e Desenvolvimento. Paper apresentado na 2ª Conferência do IESE. 2009.

O’Toole, Randal. “The Best-Laid Plans: How Government Planning Harms Your Quality of Life, Your Pocketbook, and Future”. CATO INSTITUTE. 2007

Nota: O autor agradece à Ana D. Jacob pelo apoio na crítica e melhoria deste artigo e ao Professor António Francisco pela sua sugestão em aprofundar neste texto o assunto por ele levantado no seu artigo.

A versão original deste texto foi publicado no www.ordemlivre.org no dia 18 de Julho (parte 1) e 07 de Agosto de 2012 (parte 2).

Parceiros:

