

Protecção Social no Contexto da Bazarconomia de Moçambique

António Francisco

1. Protecção social, na perspectiva do artigo que inspirou esta nota (Francisco, 2009) é o sistema de mecanismos, iniciativas e acções destinados a libertar os cidadãos de dois medos: 1) Medo da agressão física e psicológica; e 2) Medo da carência, seja ela accidental, crónica ou estrutural.

A origem desta definição pode ser traçada, primeiro, ao trabalho realizado, há dez anos atrás, no âmbito dos dois primeiros relatórios nacionais de desenvolvimento humano (RNDH) em Moçambique. O RNDH de 1998 abordou a questão da transição da insegurança nacional para a segurança humana, representada por um gráfico¹ similar ao da Figura 1 e dois eixos analíticos: 1) Paz social, a vários níveis: nacional, comunitária e individual; 2) Crescimento económico, viável e sustentável, intimamente ligado ao desenvolvimento humano (Gordon & Spicker, 1999: 119; UNDP, 1994; PNUD, 1998, 2009).

A segunda fonte de inspiração da definição de protecção social, apresentada acima, é a comunicação de Francisco (2009) à II Conferência do IESE, em Abril passado. Esta nota partilha alguns aspectos da perspectiva de protecção social defendida no referido artigo; uma perspectiva que questiona os modelos de protecção importados e implementados pelo Governo Moçambicano e dos seus parceiros internacionais².

2. LIBERDADE NEGATIVA E PROTECÇÃO SOCIAL AMPLA

A definição de protecção social, no início deste texto, veicula uma perspectiva ampla e abrangente de todos os cidadãos. Neste contexto, as formas de protecção social restritas e específicas, focalizadas em grupos de risco e vulneráveis, surgem como complementares, mas apenas parte de uma visão de segurança humana mais abrangente e inclusiva.

A dimensão ampla de protecção social pode ser associada, grosso modo, à ideia de liberdade "negativa", na dupla classificação de liberdade, proposta por Isaiah Berlin: *liberdade negativa* e *liberdade positiva* (Berlin, 1969)³. Por *liberdade negativa* entende-se "ausência de coerção" ou de obstáculos externos e institucionais, que impeçam alguém de realizar algo relevante para a sua liberdade económica e segurança humana.

A liberdade de expressão e de circulação, os direitos de propriedade e a segurança pública, entre outras, são indispensáveis ao fortalecimento da liberdade negativa. Elas dependem das condições institucionais, legais ou extraleais, associadas às

Figura 1: Enquadramento Analítico da Protecção Social na Perspectiva da Bazarconomia



regras de jogo prevalentes na sociedade; em geral, dependem menos da disponibilidade de recursos financeiros e logísticos, do que da vontade política, e sobretudo, da eficiência e eficácia institucionais.

3. LIBERDADE POSITIVA E PROTECÇÃO SOCIAL RESTRITA

A segunda dimensão da protecção social, restrita e específica, abrange múltiplos mecanismos, iniciativas e acções de mitigação ou socorro a grupos particulares; grupos carenciados e vulneráveis (de indigência extrema, os sem abrigo); grupos profissionais (sindicatos), serviços de segurança social, públicos e privados, em benefício de certos trabalhadores, assalariados ou por conta própria (e.g. Instituição Nacional de Segurança Social - INSS); seguros diversos (de trabalho, saúde e de vida), poupanças, crédito, fundos solidários, mutualidades, prevenção de riscos.

Em geral, ao lidar-se com a protecção social específica, toma-se a dimensão ampla como dada e adquirida. O quadro institucional, político e económico, só marginalmente é considerado. Grosso modo, a protecção social restrita lida com a liberdade positiva, na perspectiva de Berlin; ou seja, com a capacidade/dificuldade das pessoas realizarem algo⁴.

Actualmente, quando se fala de protecção social em Moçambique (e não só), as atenções centram-se nas formas de protecção específicas, com inspiração em modelos de um certo tipo de Estado de Providência que Moçambique dificilmente irá conseguir imitar. A actual Lei de Protecção Social 4/2007 é um bom exemplo de cópia de princípios universalistas que não são cumpridos e respeitados, porque as condições institucionais não o permite. Nesta nota, de apenas duas páginas, não é possível mencionar os méritos e deméritos das abordagens e modelos de protecção social prevalentes, reflectidas nos programas governamentais suportados financeiramente do exterior, por agências internacionais como as Instituições de Bretton Woods, Nações Unidas, cooperações bilaterais e organizações não-governamentais (ONGs). Sobre isto, Francisco (2009) adianta comentários a três grupos de abordagens, designadamente: 1) Dualista; 2) Holística; e 3) Desenvolvimentalista. Em que medidas tais programas ajudam a desenvolver certas formas de protecção social é uma boa questão a discutir. Mas o debate precisa de um equilíbrio, entre o geral e amplo, por um lado, e o restrito e específico, por outro.

¹O referido gráfico foi ainda usado no RNDH 1999, mas já sem utilidade e consistência analítica. Isto porque, à última hora, um dos capítulos centrais, sobre o papel do voto secreto no desenvolvimento humano dos moçambicanos, foi removido da edição final do Relatório. Tal censura resultou no abandono da equipa pelo responsável técnico principal. Os RNDH subsequentes não mais voltaram a incluir o gráfico e a abordagem da segurança humana, na perspectiva do primeiro relatório. Os Relatórios seguintes adoptaram um optimismo beócio do desenvolvimento humano.

²A versão inicial no Website do IESE http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/Grupoll/Artigo%20sobre%20Protecao%20Social_AFrancoisco.pdf. Uma nova versão está em preparação. Comentários e sugestões são bem-vindos.

³Berlin, Isaiah, 1969, "Two Concepts of Liberty", in I. Berlin. *Four Essays on Liberty*, <http://www.sdx.js.cn/web/yanjusheng/yjs/ebook/zhexue/FourEssaysOnLiberty/FourEssaysOnLiberty.html>. Os termos "negativa" e "positiva" não são usados com conotação moral, no sentido de bom ou mau.

⁴Nem toda a liberdade negativa implica uma liberdade positiva. O direito à propriedade ou ao salário, por si só não significa que as pessoas possuam propriedade ou desfrutem de salário. Para que a liberdade positiva se concretize é preciso que as condições para o seu exercício, estejam presentes na realidade; ou seja, têm de ser criada; exige um esforço intencional, tem um preço e custos não só monetários.

4. PROTECÇÃO SOCIAL NUMA ECONOMIA DE BAZAR

O termo bazarconomia foi inventado e usado, pela primeira vez em 2008, para designar a natureza e tipo de relações económicas, prevalentes actualmente em Moçambique (Francisco, 2008a, 2008b)⁵. Bazarconomia significa duas coisas. Primeiro, designa fenómenos económicos reais, num ambiente institucional em que a economia nacional se organiza e estrutura como uma espécie de bazar de múltiplos universos económicos. Neste sentido, o universo da economia formal e parte da informal legítima, convencionalmente representado estatisticamente em indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), constitui e representa a ponta de um vasto, amplo e multiverso *iceberg* económico.

De que tamanho é esse *iceberg* económico nacional, mais ou menos caótico, mas com sua própria ordem, sua racionalidade e relativa independência entre os universos económicos constituintes? Esta é uma das questões centrais a investigar, no domínio do segundo sentido do termo bazarconomia, como discurso analítico sobre a economia real. Pelo menos cinco universos económicos, identificáveis analítica e estatisticamente, são fundamentais para uma análise realista da protecção social em Moçambique: 1) A economia formal, em torno dos sectores convencionais: agrícola, industrial e serviços; 2) O universo informal ou extralegal, legítimo e socialmente relevante; 3) O universo informal ilegal, delituoso e socialmente controverso, mas institucionalmente relevante; 4) Os fluxos da ajuda externa, dentro e fora do Orçamento do Estado; 5) A economia *prosumer* da produção de subsistência e criação de bens, serviços e experiências para consumo próprio ou satisfação pessoal, em vez da venda ou troca.

Num próximo *Ideias*, espera-se abordar especificamente a questão da "Bazarconomia de Moçambique". Uma outra questão, intimamente ligada às questões económicas, é sobre a natureza e papel do Estado em Moçambique. Sobre isto, um dos argumentos no artigo de Francisco (2009) que mais atenção e debate provocaram, na Conferência do IESE de Abril passado, foi a afirmação de que Moçambique é um Estado Falido, mas não um Estado Falhado. Um Estado Falido que, segundo Francisco, está a revelar sérias dificuldades em superar a falência económica crónica em que mergulhou, na primeira década da independência política nacional. Na impossibilidade de se explorar, nesta nota, os aspectos acima referidos, pelo menos sete dos pontos mais característicos e relevantes da protecção social em Moçambique, nesta primeira década do Século XXI, podem ser destacados:

1. Moçambique não dispõe de qualquer sistema formal, minimamente viável e abrangente, para apoio a desempregados e trabalhadores em situação de risco e vulnerabilidade extremas. Tão pouco dispõe de perspectivas promissoras, em termos de oportunidades de emprego, rural e urbano. Existem mecanismos de segurança formais, muito precários e circunscritos a grupos-alvo específicos, nomeadamente: trabalhadores assalariados, de empresas públicas e privadas; grupos vulneráveis e em risco imediato de insegurança pessoal, por carência alimentar, calamidades naturais ou outras situações adversas. Recentemente, o Presidente da República apostou em formas *ad hoc* de empregabilidade (os chamados "7 milhões" nos distritos), de viabilidade e sustentabilidade questionáveis, porque carecem de ligações adequadas ao sistema financeiro e produtivo do País.
2. Para se entender as formas de protecção social emergentes em Moçambique é indispensável

tomar em consideração as ligações entre os modelos de riqueza e sua distribuição social, associados à racionalidade do multiverso da economia nacional. A articulação entre a lenta diferenciação produtiva e a distribuição da renda, relativamente mais rápida e expansiva do que a dinâmica produtiva, configura um padrão de acumulação extractivo, consumista e promotor de instituições favoráveis à transferência em vez da produção e criação de valor acrescentado.

3. Certos universos económicos incentivam processos de desigualdade social, a favor do crescimento e aumento acelerado da riqueza, enquanto outros privilegiam a manutenção e reprodução simples, favorecem a igualdade em detrimento da diferenciação da produção e crescimento da riqueza. O Estado, tanto pode favorecer como desfavorecer certos agentes económicos e grupos sociais, em prejuízo doutros. Tudo depende da correlação entre os interesses que dominam as políticas públicas e a governação.
4. A principal fonte de protecção social da população moçambicana, rural e urbana, alicerça-se numa economia *prosumer*, com uma racionalidade de manutenção e reprodução simples. Se bem que precária, à luz de critérios de padrão de vida médio internacional, acaba por ser a opção possível de protecção que sobra; sem dúvida mais efectiva do que os limitados mecanismos formais do Estado, em benefício de uma minoria.
5. A ajuda externa é a fonte mais importante de protecção social, no sistema formal e legal, por três vias: 1) Garantia dos salários dos funcionários públicos; 2) Apoio à democratização e participação política dos cidadãos, incluindo apoio à sociedade civil; 3) Financiamento de projectos públicos, sobretudo em infra-estruturas (estradas, escolas) e áreas (saneamento, saúde).
6. No domínio extralegal, tanto o informal legítimo como o informal ilegítimo, os cidadãos procuram expandir suas oportunidades de protecção social, por via familiar, comunitária, privada e pessoal. Estes processos ultrapassam as redes locais ou nacionais, expandindo-se além fronteiras, através de inúmeras iniciativas e mecanismos: fluxos migratórios, para trabalhar noutros países e em organizações internacionais; transferências monetárias, exportação de capitais; compra de imóveis e aplicações em produtos financeiros; envio dos filhos para se formarem em locais reconhecidos internacionalmente; criação de seguros de saúde e de vida, poupança, entre outros.
7. Desconhece-se a dimensão e abrangência dos novos mecanismos de protecção social, individuais e privados, presentemente em desenvolvimento. A percepção de que apenas uma porção restrita da população, a nível urbano, se envolve nos novos mecanismos de protecção social carece de confirmação empírica. Existem vários testemunhos sobre uma extensiva mobilidade social rural, sobretudo para os países vizinhos. Cidadãos de diferentes estratos sociais e regiões de Moçambique, na falta de oportunidades e facilidades a nível interno, procuram alternativas inovadoras e possíveis no multiverso do bazar económico nacional.

5. QUESTÕES RELEVANTES A ABORDAR FUTURAMENTE

Em próximas edições do *Ideias*, a questão da protecção social será retomada, em referência a questões concretas como as seguintes:

- Quais os desafios da protecção social, no contexto de um Estado Falido mas não Falhado, como o de Moçambique?
- Como viabilizar a protecção social específica, para os mais desfavorecidos e vulneráveis, reforçando a protecção social ampla?
- Qual o papel desempenhado por modelos como o "safety nets" (redes de segurança) do Banco Mundial?
- "O sistema de segurança social em Moçambique", na perspectiva do CTA (Confederação das Associações Económicas de Moçambique), dos Sindicatos, do INSS e do Governo Moçambicano?
- Como é que o fundo de iniciativa local (conhecido pelos "7 milhões") poderá contribuir melhor para a protecção social?
- A Questão Fundiária em Moçambique: que papel para a terra agrícola na protecção social dos moçambicanos?

6. Referências

- Berlin, Isaiah. 1969. "Two Concepts of Liberty", in I. Berlin. *Four Essays on Liberty*, <http://www.sdx.js.cn/web/yanjiusheng/yjs/ebook/zhexue/FourEssaysOnLiberty/FourEssaysOnLiberty.html>.
- Francisco, António. 2008a. Apresentação do livro *Protecção Social em Moçambique: Uma rede furada de protecção social*, de António S. Quive. Maputo, <http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Quive-Proteccao-social-em-Mocambique-rede-furada-Apresentacao-do-livro11.09.08.pdf>.
- Francisco, António. 2008b. "Bazarconomia de Moçambique: Economia de Sofala e Desafios". *Seminário sobre a Economia de Sofala e Desafios*, de 23 e 24 de Setembro 2008 na Universidade Jean Piaget de Moçambique, Beira (Inhamitua). <http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Bazarconomia-Moz-Sofala.pdf>.
- Francisco, António. 2009. "Bazarconomia da Protecção Social em Moçambique na Primeira Década do Século XXI: Venenos do passado, remédios do presente, futuro envenenado?" http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/GrupoII/Artigo%20sobre%20Proteccao%20Social_AFrancisco.pdf.
- Gordon, David and Paul Spicker. 1999. *The International Glossary on Poverty*. London: Zed Books.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1989. *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1998, Moçambique: Paz e crescimento – oportunidades para o desenvolvimento humano*. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1999. *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1999, Moçambique - Crescimento económico e desenvolvimento humano: progresso, obstáculos e desafios*. Maputo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1994. *Human development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

⁵ Francisco (2009) traça a origem do termo bazarconomia a duas fontes: 1) O termo bazarkeating, de Thiago Fonseca, no livro com o mesmo nome; 2) A reflexão crítica sobre a natureza das relações de produção e distribuição em Moçambique, bem como o distanciamento de dois discursos económicos dominantes, o dualista (principalmente certa economia neoclássica) e o holístico (principalmente certa economia marxista). Agradeço ao meu colega Sérgio Chichava, pela indicação do artigo de Clifford Geertz, "The Bazaar Economy: Information and Searching Peasant Marketing", <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/1816656.pdf>. Geertz usa a expressão "economia de bazaar", relativamente à arte de gerir informação sobre os preços no bazar. É um domínio de debate que se distingue, tanto na expressão como no conteúdo, da dupla conotação atribuída ao termo bazarconomia (ou em inglês, talvez, bazareconomics).