



# IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## Estado e Informalidade: Como Evitar a “Tragédia dos Comuns” em Maputo?

António Francisco

Uma sociedade que não é capaz de criar uma estrutura de direitos privados efectiva, abrangente e inclusiva, encontra geralmente no intervencionismo estatal a forma de compensar tal incapacidade. Estabelece uma organização social na qual os comportamentos individuais são directamente regulados pelo Estado ou indirectamente influenciados pela educação cívica (Alchian & Demsetz 1973; Alston & Mueller 2005).

E se o Estado não consegue implementar a alternativa, acima referida? Esta questão é discutida nesta nota, tendo como foco a recente tensão entre a edilidade da Cidade de Maputo (daqui em diante apenas Maputo) e os chamados informais, em que o Presidente do Município chegou a dar um ultimato de 48 horas para a remoção das barracas e bancas dos passeios da urbe.

### 1. GUERRA... QUE GUERRA?

O recente conflito, entre a autoridade municipal em Maputo e os empresários urbanos emergentes, vulgarmente chamados informais, tem sido retratado como um combate ou mesmo guerra (Langa 2012; Massala 2012).

De imediato, falar de “guerra” é um exagero; mas pensando bem, podemos concordar que nem todo o exagero linguístico é descabido. Não sendo maledicente, ele alerta para o risco de certos conflitos se agravarem. Neste sentido, é útil e saudável, mesmo se em nada ajuda a explicar o conflito em causa.

À semelhança dos conflitos sociais que degeneram em violência ou guerras, a informalidade é também uma questão de vida ou de morte. Está em causa a sobrevivência e direitos básicos de milhares de pessoas. Por isso, num sentido figurado, de guerra se pode falar, quando a natureza do desenvolvimento urbano ameaça a economia e estabilidade de uma força social crescentemente poderosa como já é, em Maputo, a força dos chamados informais: transportadores, comerciantes, pequenos industriais e outros trabalhadores liberais.

Reconhecer o mérito do recente recuo de David Simango, ao dar o dito pelo não dito e contrariar sua anterior posição é definitivamente mais importante do que reafirmar que perdeu a guerra. Mérito, porque provavelmente poupou os municípios da capital do País de serem

empurrados para uma 3ª revolta popular, se a sua intransigência inicial se mantivesse; uma revolta que poderia ser igual ou pior às revoltas de 5 de Fevereiro de 2008 e 1-3 de Setembro de 2010.

Significa, assim, que Simango teve bom senso, ou pelo menos suficiente humildade, para recuar. “O princípio da cura”, como escreveu Pessoa (1928), “está na consciência da doença, o da verdade no conhecimento do erro”. Brás (2012) referiu, recentemente, algumas das doenças da urbanidade em Maputo, resultantes de traumas e patologias históricas e recentes, incluindo certas políticas implementadas após a Independência Nacional, imbuídas de sérios preconceitos sobre as cidades moçambicanas: “bastião do capitalismo, da burguesia, dos maus hábitos que o capitalismo e a burguesia trouxeram” (Brás 2012).

### 2. DIREITOS URBANOS DE PROPRIEDADE

Numa sociedade com uma estrutura de direitos privados, efectiva e inclusiva, os direitos de propriedade integram-na regulando, formal e informalmente, a alocação dos recursos. Direitos de propriedade variam entre o acesso livre e o direito privado devidamente especificado. O acesso livre significa que qualquer pessoa pode utilizar o activo, independentemente de como tal uso afecta os outros. O direito privado completamente especificado compreende um conjunto de direitos individuais, incluindo: uso do activo; exclusão dos outros do uso do mesmo activo; captação dos seus rendimentos; e transferência do activo, por venda, doação ou outras formas de alienação. Entre o acesso livre e o direito privado existe uma série de regras comuns, configuradoras de vários regimes de propriedade, como seja: comunitário ou consuetudinário, cooperativo, público ou comum (Alchian & Demsetz 1973; Alston & Mueller 2005; Hardin 1998; Soto 2002).

Em Moçambique, os direitos de propriedade reais ou de facto mais dominantes são os direitos comunitários, enquanto os direitos privados circunscrevem-se ainda a uma porção limitada de bens económicos. Mas mais significativa, todavia, é que todos os regimes de propriedade reais encontram-se subordinados, por imperativo constitucional, ao intervencionismo estatal. Legalmente, o Estado é o único e exclusivo proprietário da terra e demais

recursos naturais (Assembleia da República 2004).

Todavia, Maputo lidera actualmente um importante processo de transformação afirmativa e efectiva da correlação de forças a favor dos direitos privados, a todos os níveis: fundiário, imobiliário e outros mercados, incluindo as actividades do empresariado emergente.

Se a maioria dos empresários emergentes são e permanecem extralegais muito se deve à incapacidade das autoridades municipais e centrais desenvolverem condições para que beneficiem da formalização. Enquanto isso, os espaços urbanos chamados públicos são cada vez mais escassos, devido à urbanização e dinâmicas demográficas e económicas, mas também à transformação da estrutura de direitos de propriedade.

### 3. A TRAGÉDIA DOS COMUNS

A natureza dos bens colectivos, comunitários e sobretudo privados é muito diferente da natureza dos bens comuns ou de acesso livre. Os direitos colectivos (e.g. cooperativas) e comunitários (e.g. terra comunitária rural ou condomínio imobiliário urbano) impõem custos e benefícios aos grupos elegíveis aos activos. De forma mais precisa, bens privados efectivos responsabilizam o indivíduo, tanto nos benefícios como nos prejuízos.

Em contrapartida, os direitos comuns ou acesso livre tendem a privatizar os benefícios, mas comunicam ou socializam os prejuízos. A isto o ecologista Garret Hardin (1998) chamou *tragédia dos comuns*, um conceito criado muito antes, mas por ele popularizado como ninguém. Este conceito tem inspirando imensa investigação, a favor e contra, que não é possível abordar aqui; importa apenas destacar o dilema por ele ilustrado.

A tragédia dos comuns é uma espécie de armadilha social resultante do conflito em que vários indivíduos, agindo independente e racionalmente, acabam por devastar o recurso por eles compartilhado como bem comum, mesmo quando não é do seu interesse que tal aconteça. A consequência é sinistra: sobre-exploração e esgotamento do recurso. Muitos bens económicos encaixam-se no conceito de tragédia dos comuns: pesca e abate de madeira descontrolados; excesso de densidade desregulada nos bairros suburbanos;

1. Hardin usou como metáfora uma pastagem aberta a todos. Como a entrada é livre, ninguém individualmente pode barrar os outros. Eventualmente, o benefício é captado individualmente, mas o custo é comunizado. De forma suicida, os usuários do pasto são estimulados a tirarem o máximo benefício possível, até que o pasto acabe. A tragédia dos comuns resulta, assim, do que Hardin designou por “responsabilidade negativa”, a qual incentiva as pessoas a decidirem e agirem em detrimento da preservação e valorização dos recursos.

engarramentos no trânsito e ocupação descontrolada dos passeios e ruas das cidades por vendedores extralegais.

Não é possível, neste breve texto, debater as sérias implicações da gestão não responsabilizadora dos “bens públicos”, convertidos em bens comuns ou de acesso livre. Porém, uma ideia muito difundida merece ser questionada. A ideia de que a informalidade foi causada pela liberalização da economia nacional, no contexto do Programa de Reabilitação Económica (PRE) de 1987. O que o PRE fez foi expor um mercado oculto numa economia falida, fruto de políticas públicas implementadas desde a Independência e que a guerra civil agravou. Na verdade, entre os principais determinantes da informalidade urbana figuram, por exemplo, as nacionalizações de 1975 e 1976; o controlo administrativo do mercado, incluindo preços, taxas de juro, comércio, finanças e fiscalidade, entre outros (Francisco 2010).

Desde 1990 o Estado vem tentando superar os efeitos negativos das nacionalizações nos mercados imobiliário, laboral e financeiro. Contudo, o espetro das nacionalizações continua vivo, activo e agravado pelo monopólio estatal fundiário. Por isso, os espaços comuns, nos prédios, quintais e outros, continuam tratados como “sem dono” ou de “ninguém”.

Nas ruas e passeios, os munícipes circulam livremente com seus veículos de todos os tipos (camiões, carros, bicicletas, carroças ambulantes, etc.); parqueia-se nos passeios, em total desrespeito pelos traseuntes, excepto nos locais cirurgicamente seleccionados por agentes municipais interessados em extorquir os cidadãos. Simultaneamente, os vendedores extralegais conquistaram plena liberdade de acção fora dos mercados convencionais, incluindo à porta de estabelecimentos comerciais, legalmente reconhecidos. Ou ainda, nas praias e ruas, existe liberdade plena e impune para deitar lixo, coisa que não é feita em casa.

#### 4. Por Um Novo “Deixa Andar”

O fenómeno da informalidade tem inspirado reflexões sociológicas e culturais, por vezes interessantes e bonitas, mas nem sempre esclarecedoras (e.g. o conceito obscuro de “construção do inevitável” de Couto (2012)). A razão principal é circunscreverem-se às aparências e manifestações superficiais dos fenómenos, ignorando a estrutura de propriedade em que se alicerçam.

Em Maputo as políticas estatais de expropriação e violação dos direitos privados são cada vez menos toleradas pelos cidadãos. Isto reflecte a crescente transformação em curso na estrutura de direitos de propriedade e maior valorização desta enorme invenção humana chamada cidade.

A correlação de forças a favor do reconhecimento dos direitos privados é inquestionável e não beneficia somente os mais ricos, poderosos e privilegiados. Também os empresariados emergentes e generalidade dos consumidores estão a tornar-se social e economicamente mais soberanos e capazes de imporem seus direitos, em prol de políticas mais efectivas, no lugar de meros jogos políticos. Testemunham-no as revoltas populares, acima referidas, bem como a

recente desmonstração de força social dos chamados informais, à qual o poder político e burocrático municipal não resistiu (Brás 2012). Obviamente, o risco das transformações na estrutura da propriedade enveredarem pela exclusão, em vez da inclusão social, é grande, por causa da forte resistência do Estado em reconhecer e garantir direitos privados efectivos. Voltando à questão levantada no início deste texto. E se o Estado falha na sua aspiração de controlar a alocação dos recursos que os direitos de propriedade devem regular, como ficarão as cidades?

Resta, ao Estado, uma alternativa mais construtiva. Reconhecer à sociedade seu direito de se organizar por si própria, regulando sem obstruir o desenvolvimento de uma estrutura de direitos de propriedade adequada ao presente e futuro e, definitivamente, muito melhor do que no passado. Não só no passado remoto, o colonial, em que a maioria dos cidadãos suburbanos se concentrava nos arredores das cidades para servir uma pequena elite. Também em relação ao passado recente, tanto o socialista como o período de intervencionismo estatal, em curso.

Após quase quatro décadas de independência a legalidade constitucional continua a não reconhecer a legitimidade dos direitos de propriedade praticados pelos cidadãos, os quais por seu turno não reconhecem a legitimidade do monopólio estatal sobre os seus recursos. Nas cidades, os munícipes procuram extrair os benefícios da troca, seja de mercadorias, incluindo a terra, seja de ideias e outras relações sociais; os trabalhadores laboram e circulam livremente; mas ocupam os espaços comuns e públicos, a título precário. Uma rápida visita aos bairros suburbanos de Maputo mostra uma realidade caótica confrangedora, em múltiplos aspectos: laboral, fontes de renda, salubridade e condições sociais, entre outros.

É amplamente reconhecido, no domínio científico e também político, que o tipo de informalidade prevalente em Moçambique é uma péssima opção de desenvolvimento, em vários sentidos: 1) A maioria dos informais permanece precária, a curto prazo, e empobrecida, a longo prazo; 2) Para alguns informais é compensadora, mas insegura, frágil e dispendiosa; 3) Um pequeno, talvez muito pequeno mas relevante grupo usa a informalidade como trampolim para actividades delituosas e criminosas, muito prejudiciais à sociedade. Nestas circunstâncias, a almejada melhoria do ambiente de negócios dificilmente poderá ser alcançada, porque o problema está no ambiente de mercado mau e obstruído. (Francisco & Paulo 2006; Soto 2002).

Seria um sinal de grande maturidade urbana e cívica se os empresários emergentes passassem da contestação ou reacção impulsiva (sobretudo o tipo de revoltas populares destrutivas já observadas), para uma afirmação efectiva de seus direitos. O reconhecimento de direitos de propriedade, legal e formalmente garantidos, em vez de meros direitos de posse, mobilidade e inquilinato fundiário, poderá conduzir ao tipo de empoderamento necessário para se evitar a tragédia dos comuns em Maputo.

Se tal afirmação activa acontecer, significará que os munícipes de Maputo passarão a desenvolver um novo tipo de “deixa andar”. Um “deixa andar”

muito diferente do “deixa andar” que as autoridades políticas têm aplicado, recorrendo ao poder centralizador, dirigista e controlador assente nos recursos públicos que controlam. Um novo tipo de “deixa andar” assente no maior respeito e defesa dos direitos privados, tanto em termos de segurança pessoal e civil como da propriedade, quer nas zonas mais ricas, quer nas zonas suburbanas, onde a insegurança é particularmente trágica.

Nas actuais condições de vida em Maputo parece que só resta esperar pela próxima vez: Quando e qual será a próxima vez em que a dimensão do pântano institucional voltará a ser testada? Todavia, crescem sinais de que Maputo vem acumulando urbanidade suficiente, para não precisar de continuar a esperar passivamente, ou simplesmente rezar que o pior não aconteça.

Maputo não pode continuar refém do “Neo-Moçambicano” que tanto indignou o poeta José Craveirinha. Refém, em particular, da provinciana “Hesitação/ Entre ser pior ou péssimo/ Da nossa extemporânea/ Filosofia de quem sabe pouco/ E julga escamotear no descarol/ A urbanidade que lhe escasseia” (Craveirinha 2008).

#### 5. Referências

- Alchian, G.A.A. & Demsetz, H., 1973. The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), pp.16–27.
- Alston, L.J. & Mueller, B., 2005. Property Rights and the State. In C. Ménard & M. M. Shirley, eds. *Handbook of New Institutional Economics*. Netherlands: Springer, pp. 573–590.
- Assembleia da República, 2004. *Constituição, assin. em 16 de Novembro de 2004. BR nº 051, I Série, de 22 de Dezembro de 2004, pág. 543 a 573*. [www.atneia.com](http://www.atneia.com).
- Brás, E., 2012. David Simango Tentou Desafiar uma Força Muito Poderosa. *Expresso Moz*, No 37, Março 13, pp.12–13.
- Couto, M., 2012. Os Chapas e a Tirania do Conformismo. *Savana*, No 948, Março 09, pp.28–29.
- Craveirinha, J., 2008. “Boletim da República” - Neo-Moçambicano. In Naguib, ed. *Não Matem a Cultura. Não Matem o Craveirinha*. Maputo: Spectrum Graphics Limitada, p. 63.
- Francisco, A., 2010. Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas não Falhado. In L. de Brito et al., eds. *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*. Maputo: IESE, pp. 37–95. [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz).
- Francisco, A. & Paulo, M., 2006. Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A dimensão oculta da informalidade em Moçambique. [www.iid.org.mz/impacto\\_da\\_economia\\_informal.pdf](http://www.iid.org.mz/impacto_da_economia_informal.pdf).
- Hardin, G., 1998. Extension of The Tragedy of the Commons. *The Garrett Hardin Society*. [www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_extension\\_tragedy\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_extension_tragedy_commons.html).
- Langa, J., 2012. Por que Simango perdeu a guerra com os informais? *O País Online*, p.20.
- Massala, Z., 2012. Informais Derrotam Simango. *Savana* No. 948, Março 09, p.2.
- Pessoa, F., 1928. O Provincianismo Português. *Arquivo Pessoa*. <http://arquivopessoa.net/textos/2978>.
- Soto, H. de, 2002. *O Mistério do Capital: Porque Triunfa o Capitalismo no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo* 1a Edição., Lisboa: Editorial Notícias.