

Universidade das Nações Unidas
Instituto Mundial para a Investigação em Economia do Desenvolvimento
(UNU/WIDER)

A Recuperação de África após os Conflitos: Levar aos Pobres os Benefícios da Paz

Tony Addison

Esta publicação constitui um resumo do livro do UNU/WIDER, *From Conflict to Recovery in Africa* (Oxford University Press, 2003), coordenado por Tony Addison, vice-administrador do UNU/WIDER. Esta síntese dá especial ênfase às políticas em questão.

O estudo foi preparado no seio do projecto de investigação do UNU/WIDER ‘Subdesenvolvimento, Transição e Reconstrução na África Subsariana’.

O UNU/WIDER deseja expressar o seu agradecimento pelas contribuições financeiras para este projecto por parte do governo italiano (Direcção-Geral da Cooperação para o Desenvolvimento), do governo sueco (Agência Sueca para a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional) e do governo do Reino Unido (Departamento para o Desenvolvimento Internacional). Estes organismos não são responsáveis por qualquer informação ou pelas opiniões expressas neste estudo, que correspondem exclusivamente ao seu autor.

Universidade das Nações Unidas/Instituto Mundial para a Investigação em Economia do Desenvolvimento (UNU/WIDER)

Um centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas

Conselho do UNU/WIDER

Ernest Aryeetey
Francois Bourguignon
Ronald Findlay
Nora Lustig
Deepak Nayyar, Presidente
Jukka Pekkarinen, Vice-Presidente
Vladimir Popov

Ex Officio

Hans J. A. van Ginkel, Reitor da UNU
Anthony Shorrocks, Administrador do UNU/WIDER

O Instituto Mundial para a Investigação em Economia do Desenvolvimento (WIDER) foi criado pela Universidade das Nações Unidas (UNU) como o seu primeiro centro de investigação e formação, tendo iniciado os seus trabalhos em Helsínquia, na Finlândia, em 1985. O Instituto elabora investigação aplicada e análise política sobre alterações estruturais que afectam as economias em vias de desenvolvimento ou em transição, proporcionando um fórum para a defesa de políticas que conduzam ao crescimento sólido, equitativo e sustentado em termos ambientais e promovendo o fortalecimento da capacidade e da formação no domínio da definição de políticas económicas e sociais. O trabalho é elaborado por investigadores do quadro e académicos em visita de estudo a Helsínquia e através de redes de colaboração de académicos e de instituições em todo o mundo.

www.wider.unu.edu

publications@wider.unu.edu

UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER)

Katajanokanlaituri 6 B
00160 Helsínquia, Finlândia

Todos os direitos reservados pelo UNU/WIDER, 2003

Fotografia da capa: Lehtikuva/EPA PHOTO DPA/GERO BRELOER

Documento com formato final para tipografia preparado por Liisa Roponen no UNU/WIDER

Traduzido para português por Luís Almeida de Richard Gray Financial Translations Ltd, Londres

Impresso na Hakapaino Oy, Helsinki

As opiniões expressas nesta publicação correspondem ao respectivo autor ou autores. As publicações não implicam a aprovação por parte do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas de qualquer das opiniões expressas.

ISSN 1455-9609

ISBN 92-9190-474-0 (versão impressa)

ISBN 92-9190-475-9 (versão na Internet)

ÍNDICE

PREFÁCIO	v
SÍNTESE	1
Uma recuperação generalizada é crucial	1
Os actores nacionais devem actuar no sentido da recuperação generalizada	1
A recuperação depende de um investimento privado forte	2
A reforma é crucial para uma recuperação generalizada	4
Sem recuperação generalizada, o conflito voltará	5
Transformação, em vez de reconstrução, é a palavra de ordem para conseguir a recuperação generalizada	5
INTRODUÇÃO	7
A recuperação generalizada é crucial, mas, muitas vezes, a reconstrução apenas favorece uma pequena elite	8
Angola, Eritreia, Etiópia, Guiné-Bissau e Moçambique foram devastados pelos conflitos a que se juntaram as perturbações económicas e políticas	8
Os actores nacionais devem promover a recuperação generalizada e os actores internacionais devem apoiar (embora, por vezes, levantem entraves)	9
A guerra e as más políticas debilitaram as instituições e a incerteza que daí resultou impede a recuperação	9
AS COMUNIDADES, OS SECTORES PRIVADOS E OS ESTADOS	11
As estratégias devem centrar-se nas necessidades essenciais dos pobres	11
A recuperação depende de um investimento privado forte	13
Para além de incentivar o investimento privado, o Estado deve também regular o sector privado para proteger o interesse público e os interesses das comunidades pobres	13

RECONSTRUÇÃO E REFORMA	15
Incluir as prioridades a favor das pobres na concepção da reconstrução e da reforma	15
Organizar as reformas económicas a favor dos pobres, tão rápida quanto possível, e prestar atenção a uma reforma inicial da despesa pública	16
Assegurar os direitos de propriedade dos pobres e reformar as políticas que prejudicam o sustento das comunidades pobres	18
Uma reforma económica bem concebida pode fortalecer o acordo político, uma reforma económica mal desenhada pode prejudicá-lo	18
CONCLUSÃO: SEM RECUPERAÇÃO GENERALIZADA, O CONFLITO VOLTARÁ	20
A recuperação generalizada reduz, mas nunca elimina a ameaça de conflito	20
Transformação, em vez de reconstrução, é a palavra de ordem para conseguir a recuperação generalizada	20
ÍNDICE DE CAPÍTULOS	22
SÍNTESES SOBRE POLÍTICA	24

MAPAS E FIGURA

Mapa: África Subsaariana	7
Mapa: Moçambique e a Província de Manica	12
Figura: As instituições fracas conduzem ao conflito e, deste modo, a uma maior destruição das instituições	10

PREFÁCIO

O final da guerra e o início de uma ampla recuperação constituem tarefas cruciais para a comunidade internacional de desenvolvimento. Esta missão é particularmente urgente em África, mais do que em qualquer outro continente, dado que assistiu à devastação e à miséria humana numa escala sem precedentes. Foram deslocadas comunidades inteiras e muitos pobres perderam o controlo sobre as suas vidas e sobre o seu sustento. O conflito também debilitou as estratégias para o desenvolvimento, reduzindo a capacidade das instituições públicas para um nível alarmante, ao mesmo tempo que a incerteza política desencorajou o investimento privado, tanto nacional como estrangeiro. A capacidade de líderes sem escrúpulos de fomentar o ódio racial tem sido facilitada pelo enfraquecimento das economias. A agitação política tem fomentado a pilhagem dos abundantes recursos naturais do continente.

Este resumo na área das políticas apresenta os resultados de um projecto do UNU/WIDER sobre a guerra e a reconstrução em África da autoria de Tony Addison, que se encontra actualmente publicado sob o nome de *From Conflict to Recovery in Africa*. Tal como este estudo deixa bem claro, a paz é frequentemente ilusória e a política económica pode desempenhar um papel crucial no apoio aos esforços dos que trabalham a nível nacional e internacional no sentido da construção da paz. Acima de tudo, é crucial centrar as políticas pós-conflito nas necessidades dos pobres, de modo a que a recuperação seja generalizada em termos de melhorias, em vez de beneficiar apenas uma pequena elite.

Trata-se de questões difíceis e complexas, e este resumo proporciona uma perspectiva actual e oportuna sobre a forma como podemos assegurar que esta recuperação abranja os pobres. Será uma leitura de interesse para todos os que se preocupam com África e com o seu futuro, e as suas recomendações em matéria política são extremamente relevantes para todas as sociedades pós-conflito em todo o mundo.

Tony Shorrocks
Administrador, UNU/WIDER
Fevereiro de 2003

SÍNTESE

Uma recuperação generalizada é crucial

No período 1990-2000, assistimos a 19 importantes conflitos armados em África, desde guerras civis até à guerra de 1998-2000 entre a Eritreia e a Etiópia. A paz tem sido ilusória e o termo ‘pós-conflito’ muitas vezes é uma designação inadequada.

O caminho para a paz tem sido alvo de muitas atenções, mas é necessário observar mais de perto a natureza da recuperação pós-conflito. O fim da guerra permite evitar perdas de *vidas humanas*—nomeadamente no caso dos pobres, que são muitas vezes as principais vítimas—mas poderá não trazer resultados em termos dos meios de subsistência dessas populações. A guerra destrói o capital humano e físico dos pobres e enfraquece os laços familiares e de afinidade que são cruciais para a subsistências nas comunidades africanas. Estes efeitos, juntamente com a destruição dos serviços essenciais e das infra-estruturas, poderão enfraquecer os pobres de tal forma que não terão capacidade de beneficiar da recuperação nacional. Além disso, os que controlam o Estado no pós-guerra poderão não ser capazes (ou não pretender) de assegurar que a reconstrução beneficia a maioria da população. Pelo contrário, os ganhos poderão ser colhidos por uma pequena elite, que por vezes inclui antigos senhores da guerra. Os benefícios da recuperação poderão ser limitados e não *generalizados* em termos da sua distribuição.

O estudo do UNU/WIDER, *From Conflict to Recovery in Africa* (Oxford University Press, 2003), observa a forma como se pode alcançar uma recuperação generalizada após a guerra, utilizando exemplos de Angola, Eritreia, Etiópia, Guiné-Bissau e Moçambique—todos eles países que sofreram bastante em virtude de conflitos.

Os actores nacionais devem actuar no sentido da recuperação generalizada

A menos que as comunidades reconstruam e fortaleçam os seus meios de subsistência, não será possível que a reconstrução ou o crescimento subsequente sejam generalizados e a pobreza continuará ampla e intensa. As comunidades não podem prosperar se o investimento privado não voltar a criar os mercados e o emprego e os esforços das comunidades e do sector privado serão entravados a menos que as instituições públicas sejam aperfeiçoadas e que sejam disponibilizados os bens públicos. Os doadores, as ONG e o comércio internacional podem ajudar (ou entrar), mas o êxito depende, em última análise, de três actores nacionais: as *comunidades*, o *sector privado* e o *Estado*.

A comunidade necessita de ser um centro de atenção. A guerra divide as comunidades, destruindo o capital social e humano. Contudo, a menos que o estado se desintegre completamente, continua a ser possível gerir a economia em tempo de guerra de forma a conter a pobreza. Ajudar as comunidades pobres em tempo de guerra permite melhorar

as suas perspectivas, logo que a reconstrução pós-conflito se inicie. No entanto, poderá faltar o necessário compromisso político. O governo de Angola alcançou menos resultados para os pobres do que o governo moçambicano alcançou em tempo de guerra, apesar de Angola ter muito mais recursos (petróleo).

Os doadores podem fazer bastante de modo a aumentar os recursos disponíveis para as necessidades do pós-guerra das comunidades pobres (por exemplo, através de um perdão da dívida maior e mais rápido). Mas, mesmo assim, haverá muitas necessidades nos recursos nacionais ou externos e, deste modo, deve-se evitar formular uma ‘lista de desejos’, ou seja, longas listas dos projectos favoritos de cada um (que simplesmente distorcem ou esmagam as capacidades nacionais). Pelo contrário, é necessário uma ênfase nas prioridades—as que possibilitam um melhor resultado na recuperação generalizada—e um investimento considerável na recolha de informação sobre as necessidades das comunidades e dos pobres (através de inquéritos aos agregados familiares e avaliações participativas sobre a pobreza). Além disso, a informação deve ser integrada nos processos de definição de políticas (por exemplo, na determinação da atribuição da despesa pública).

A ‘Comunidade’ é uma forma prática de debater os problemas comuns. Não obstante, existe uma estratificação significativa (e conflitos) no seio das comunidades e entre comunidades e a guerra acentua ainda mais as desigualdades sociais. Em Moçambique, os agregados familiares com acesso à economia paralela em tempo de guerra (como era o caso do mercado negro da ajuda alimentar) e as ligações às elites de nível local auferiram e acumularam activos que facilitaram a sua recuperação no pós-guerra. Pelo contrário, as famílias mais pobres, muitas vezes, decaíram ainda mais (por exemplo, perdendo terras e gado), enfraquecendo assim a sua capacidade de participar de forma efectiva nos projectos de reconstrução e de se adaptar às reformas económicas.

Além disso, no seio das comunidades femininas, existe muitas vezes uma desvantagem laboral significativa. Na Eritreia, as mulheres eram discriminadas no mercado de trabalho pós-conflito e no acesso às terras, apesar da igualdade formal relativamente aos homens. Em Moçambique, a incidência da pobreza nas famílias em que o chefe de família é uma mulher é habitualmente bastante superior aos agregados familiares liderados por homens e os indicadores de desenvolvimento humano para as mulheres angolanas são bastante piores do que na população masculina. A falta de capital humano torna difícil que as mulheres participem de forma completa na reconstrução e que afixem as vantagens das novas oportunidades de sustento que a reforma económica possibilita.

A recuperação depende de um investimento privado forte

Uma rápida recuperação após a guerra implica um investimento privado forte e sustentado, tanto a nível nacional como estrangeiro. Por exemplo, o investimento por parte de grandes grossistas privados para recriar os mercados de cereais foi fundamental para melhorar a segurança alimentar em Moçambique no pós-guerra. O investimento

directo estrangeiro também contribuiu para um forte crescimento em Moçambique no pós-guerra.

O Estado deve incentivar o investimento privado, proporcionando estabilidade macroeconómica e reformar o quadro legal de modo a que os direitos de propriedade sejam respeitados (incluindo os direitos dos pobres, os quais, como pequenos empresários e pequenos proprietários, se encontram também activos no sector privado). Um investimento público bem concebido também pode incentivar ('difundir') o investimento privado. Um exemplo consiste na melhoria das telecomunicações e da infra-estrutura viária em áreas remotas, o que permite atrair potenciais investidores e fortalece o sustento da comunidade.

Ao mesmo tempo, ao incentivar o investimento privado, o Estado deve regular o sector privado de modo a proteger o interesse público. A supervisão prudencial do sistema financeiro é um exemplo importante e deve ser uma prioridade fundamental, quando o sistema financeiro seja recapitalizado através do incentivo à entrada de bancos privados. Em Moçambique, o sistema bancário foi reestruturado e parcialmente privatizado, mas os novos bancos tiveram problemas e foi necessário voltar a recapitalizá-los, em parte utilizando dinheiros públicos (que, deste modo, não foram disponibilizados para financiar prioridades sociais essenciais).

Infelizmente, em vez de proteger o interesse público, o favoritismo pode dominar a política, o que implica uma reconstrução restrita e não generalizada. As alianças comerciais dos actores públicos e privados podem resultar em intervenções no mercado que geram lucros monopolísticos para elites influentes à custa das pequenas empresas e dos consumidores (incluindo os pobres). Este é o caso dos chamados '*empresários de confiança*' em Angola. A privatização pouco transparente em Angola e Moçambique levou a uma vasta transferência de activos que, muitas vezes, favoreceu as elites influentes.

A transição democrática do sistema de partido único para um regime multipartidário é essencial (e foi uma condição do acordo de paz em Moçambique). Na última década, assistiu-se ao avanço da democratização ao longo de grande parte da África Subsaariana (embora a guerra de 1998-2000 entre a Eritreia e a Etiópia tenha colocado em perigo a democratização nestes dois países).

Mas, apesar das suas virtudes, o sistema multipartidário pode degenerar na 'política do dinheiro'. As contribuições privadas para os partidos vencedores podem comprar reduções de impostos, concessões mineiras, monopólios nos meios de comunicação social, favorecimento por parte das entidades reguladoras e a diluição da regulação prudencial do sistema bancário. Estas concessões são contra o interesse público (e poderão beneficiar os que prosperaram em virtude da guerra e que se tornaram poderosos políticos e empresários em tempo de paz).

A riqueza também pode ser usada para promover medidas contra os pobres, por exemplo, a concessão de riquezas naturais valiosas—terras, pescas e florestas—a

interesses comerciais influentes, o que impede o acesso e o sustento das comunidades. Entretanto, a reforma económica enfraqueceu por vezes os grupos tais como os sindicatos que podem actuar como contrapoderes aos grandes grupos económicos e os novos contrapoderes, tais como os meios de comunicação social independentes, poderão ficar subfinanciados e podem ser hostilizados (como é o caso recente de Moçambique e como é também o caso evidente em Angola, Etiópia e Eritreia).

Em resumo, um investimento privado forte é crucial para recuperar, mas a relação entre o sector privado do pós-guerra e o Estado deve ser enquadrada de modo a proteger o interesse público e defender os pobres. Esta capacidade pode ser enfraquecida quando as instituições democráticas que supervisionam e protegem o interesse público estão apenas em formação (por exemplo, as comissões parlamentares para supervisionar o orçamento e as contas públicas).

A reforma é crucial para uma recuperação generalizada

Os países que tentam passar do conflito à recuperação enfrentam um enorme leque de desafios, nomeadamente a resolução de conflitos, a imposição da paz, a desmobilização das tropas e a reinstalação dos refugiados (para referir apenas quatro prioridades). Além disso, esta agenda para a reconstrução interage com a agenda da reforma (tanto económica, como política).

A *reconstrução* do pós-conflito é, muitas vezes, observada como uma questão de simples *reconstrução* das infra-estruturas danificadas. No entanto, para a recuperação ser generalizada é necessário que as *políticas* também mudem. Por exemplo, a reconstrução das infra-estruturas rurais tem baixa rentabilidade se a política continuar a discriminar os pequenos proprietários (tributando a sua recuperação e estancando a redução da pobreza).

Além disso, a política económica antes da guerra poderá ter contribuído para o conflito, por exemplo, pela discriminação contra uma etnia específica ou grupos religiosos (ou regiões) na atribuição da despesa pública em serviços sociais essenciais e nas infra-estruturas do desenvolvimento. Deste modo, a reforma da despesa pública é especialmente importante para reparar as injustiças de longo prazo que podem degenerar em violência. Tudo isto implica também alterações nas *instituições*, por exemplo, através do investimento em mecanismos mais efectivos e transparentes da gestão da tributação e da despesa pública.

A reforma económica deve iniciar-se pouco depois de alcançada a paz (alguns países como Moçambique conseguem mesmo começar durante o período de guerra). No entanto, a urgência deve ser equilibrada com a necessidade de efectuar as reformas adequadas: reformas mal concebidas e mal implementadas agravam a miséria dos pobres causada pela guerra (como é o caso generalizado do processo de reforma caótica em Angola, no decurso da última década). Por exemplo, é importante melhorar a gestão da despesa pública, de modo a que os dinheiros públicos sejam encaminhados para

prioridades sociais fundamentais, mas devem ser evitados objectivos irrealistas e demasiado apertados para o défice fiscal global quando colocam em perigo a despesa essencial para o desenvolvimento (uma tarefa que se torna mais fácil se houver fluxos generosos de ajuda externa). Do mesmo modo, a recapitalização do sistema financeiro através do investimento privado deve ser equilibrada por uma atenção na melhoria da regulação financeira prudencial. Deste modo, a qualidade das instituições públicas é crucial para que a reforma económica possibilite uma recuperação generalizada.

Sem recuperação generalizada, o conflito voltará

O estudo do UNU/WIDER argumenta que alterar políticas económicas que favorecem apenas uma pequena elite (ou um grupo em prejuízo de outro)—e que também prejudicam os pobres—é fundamental para alcançar uma recuperação generalizada após o conflito. Quando as más políticas provocaram injustiças, Quando as más políticas provocam injustiças, a sua reforma aumenta as probabilidades de manutenção da paz. A recuperação generalizada proporciona um melhor clima para que os edificadores da paz nacional (e internacional) levem a cabo o seu trabalho, e para derrotar os argumentos dos demagogos.

No entanto, tal não significa defender que a recuperação generalizada implique necessariamente a paz. Aqueles que lucram com a guerra desejam destruir qualquer acordo de paz e voltar aos campos de batalha, quando as reformas económicas e políticas ameaçam os seus interesses (um perigo real em países ricos em recursos como é o caso de Angola). Não existe uma alavanca única para conseguir a paz: o percurso para uma recuperação generalizada tem de ser acompanhado por esforços resolutos para enfrentar os que lucram com a guerra e quem os financia.

Transformação, em vez de reconstrução, é a palavra de ordem para conseguir a recuperação generalizada

Para concluir, se os recursos estão disponíveis, a reconstrução das infra-estruturas devastadas é uma tarefa razoavelmente óbvia. A reconstrução das instituições anteriores à guerra também não deverá ser demasiado difícil. Mas é bastante mais complicado *transformar* instituições e políticas, em especial quando estas favorecem um grupo em prejuízo de outro. No entanto, se não for assim, a recuperação será restrita nos seus benefícios, a pobreza continuará elevada e é provável que o conflito regresse.

Principais Mensagens de *From Conflict to Recovery in Africa*

- O fim da guerra poupa *vidas humanas*, mas a paz não garante melhores *meios de subsistência* para os pobres e estes poderão ter ficado demasiado enfraquecidos para partilhar a recuperação nacional.
- A menos que as comunidades sejam apoiadas na reconstrução e no fortalecimento dos seus meios de subsistência, nem a reconstrução, nem o crescimento serão generalizados.
- A redução da discriminação contra a mulher e a melhoria do seu capital humano aumentam a sua participação na reconstrução.
- Um maior investimento privado é essencial para a recuperação, mas o interesse público deve ser protegido através da regulação do sector privado.
- Para a recuperação ser generalizada, as políticas económicas devem ser reformadas, em especial, as políticas discriminatórias que geram injustiças.
- A qualidade das instituições públicas é crucial para que a reforma económica possibilite uma recuperação generalizada.

INTRODUÇÃO

África tornou-se um sinónimo de conflito. No período 1990-2000, assistimos a 19 importantes conflitos armados em África, desde guerras civis até à guerra de 1998-2000 entre a Eritreia e a Etiópia. Além disso, muitas vezes, a paz é frágil, o que dificulta a aplicação do termo 'pós-conflito' em muitos países. A guerra pode regressar após um período de paz 'perturbada' (por exemplo, em Angola e na Serra Leoa). As rebeliões localizadas, muitas vezes, prosseguem após a mudança de regime (na República Democrática do Congo). As sublevações transfronteiras representam um risco constante (Ruanda e Uganda) e os países 'pós-conflito' caracterizam-se, muitas vezes, pela violação generalizada dos direitos humanos. Em África, há poucas possibilidades de desenvolvimento sustentado e favorável aos pobres, enquanto esta tragédia prosseguir.



A recuperação generalizada é crucial, mas, muitas vezes, a reconstrução apenas favorece uma pequena elite

Evoluir do conflito para a recuperação constitui um imperativo, mas como será possível conseguir? Primeiramente, é necessário reconhecer a existência de, pelo menos, dois objectivos. Em primeiro lugar, a *paz*: o final da violência contínua e generalizada. Em segundo lugar, é necessária uma *recuperação generalizada* que melhore os rendimentos e os indicadores de desenvolvimento humano da maioria da população, em especial dos mais pobres.

Alcançar a paz tem merecido legitimamente muita atenção. No entanto, não é forçoso que a paz traga consigo a recuperação generalizada. A paz poderá seguir-se a uma vitória decisiva de um senhor da guerra sobre todos os outros, mas poderá acontecer que pouco seja feito para ajudar na recuperação da maioria da população, sendo os benefícios monopolizados por uma pequena elite. Do mesmo modo, as nações beligerantes poderão eventualmente firmar a paz, mas a maioria das pessoas poderá estar demasiado debilitada pela guerra para conseguir auferir da recuperação (ficando os mais pobres ainda mais distantes). Mais uma vez, os benefícios da recuperação ficarão restringidos na sua distribuição.

O estudo do UNU/WIDER *From Conflict to Recovery in Africa* centra-se neste segundo objectivo: como alcançar uma recuperação generalizada após o conflito.

Angola, Eritreia, Etiópia, Guiné-Bissau e Moçambique foram devastados pelos conflitos a que se juntaram as perturbações económicas e políticas

Angola, Guiné-Bissau e Moçambique passaram por transições caóticas após a descolonização: Angola entrou numa guerra civil intermitente que continuou até ao início de 2002; a Guiné-Bissau passou por uma violenta rebelião do exército em 1998; e Moçambique esteve em guerra civil durante 16 anos antes de a paz ser alcançada no início da década de 90. Nos anos 70 e 80, tanto Angola como Moçambique foram atacados pelo regime de apartheid da África do Sul e ambas sofreram as consequências da guerra fria, tal como a região do Corno de África. Na Etiópia, o feudalismo da monarquia deste país foi substituído pelo regime déspota do Derg, que foi finalmente deposto no início dos anos 90 (o que conduziu à independência da Eritreia). A paz foi novamente quebrada pela guerra Eritreia-Etiópia de 1998-2000.

Deste modo, os países seleccionados para o estudo UNU/WIDER encontram-se em diferentes etapas da sua recuperação do conflito (e em diferentes fases da reforma económica e da democratização). Moçambique teve o progresso económico e social mais notório, com crescimento sustentado desde 1994; a recuperação regressou à Eritreia e à Etiópia após a destruição causada pela guerra de 1998-2000; e a Guiné-Bissau alcançou alguma estabilidade política após as perturbações do final da década de 90. Angola poderá finalmente ter chegado à paz, mas serão necessários anos de trabalho árduo para assegurar que os novos acordos de paz se concretizam e que não seguirão o

mesmo percurso dos acordos anteriores (que falharam). Estes países e as suas histórias comuns dão-nos importantes lições—não apenas para África, mas para os países afectados por conflitos em todo o mundo.

Os actores nacionais devem promover a recuperação generalizada e os actores internacionais devem apoiar (embora, por vezes, levantem entraves)

Para analisar a forma com as sociedades evoluem do conflito para a recuperação, o estudo do UNU/WIDER encontra-se organizado em torno das questões que enfrentam os actores *nacionais*—especificamente as *comunidades*, o *sector privado* e o *Estado*—e as interações entre estes. Deste modo, a menos que as comunidades reconstruam e fortaleçam a sua forma de sustento, nem a reconstrução, nem o crescimento subsequente serão generalizados. No entanto, as comunidades não podem prosperar a menos que o investimento privado restabeleça os mercados e crie mais emprego. Nem as comunidades, nem o sector privado podem concretizar o seu potencial sem um Estado de desenvolvimento—um Estado que exerça um poder legítimo e que se dedique à recuperação generalizada.

A ênfase no estudo do UNU/WIDER sobre o papel crucial desempenhado pelos actores nacionais não implica que a dimensão internacional deixe de ser importante. Pelo contrário, os actores internacionais podem ajudar (ou colocar entraves). Os doadores podem apoiar com melhores forças de manutenção de paz, mais ajuda internacional e com um perdão de dívida mais célere; a comunidade empresarial internacional pode ajudar através de um maior investimento estrangeiro directo, trazendo o capital e as competências que são necessárias; as ONG internacionais podem apoiar indo ao encontro das necessidades de emergência, fortalecendo o sustento das comunidades e reforçando a voz dos pobres. No entanto, mesmo que todos estes factores actuem, a recuperação poderá continuar a ser demasiado restrita nos seus benefícios—e poderá mesmo falhar completamente—se as comunidades, o sector privado e o Estado continuarem enfraquecidos. Deste modo, o fortalecimento das capacidades dos actores nacionais é crucial para que a assistência internacional trabalhe convenientemente.

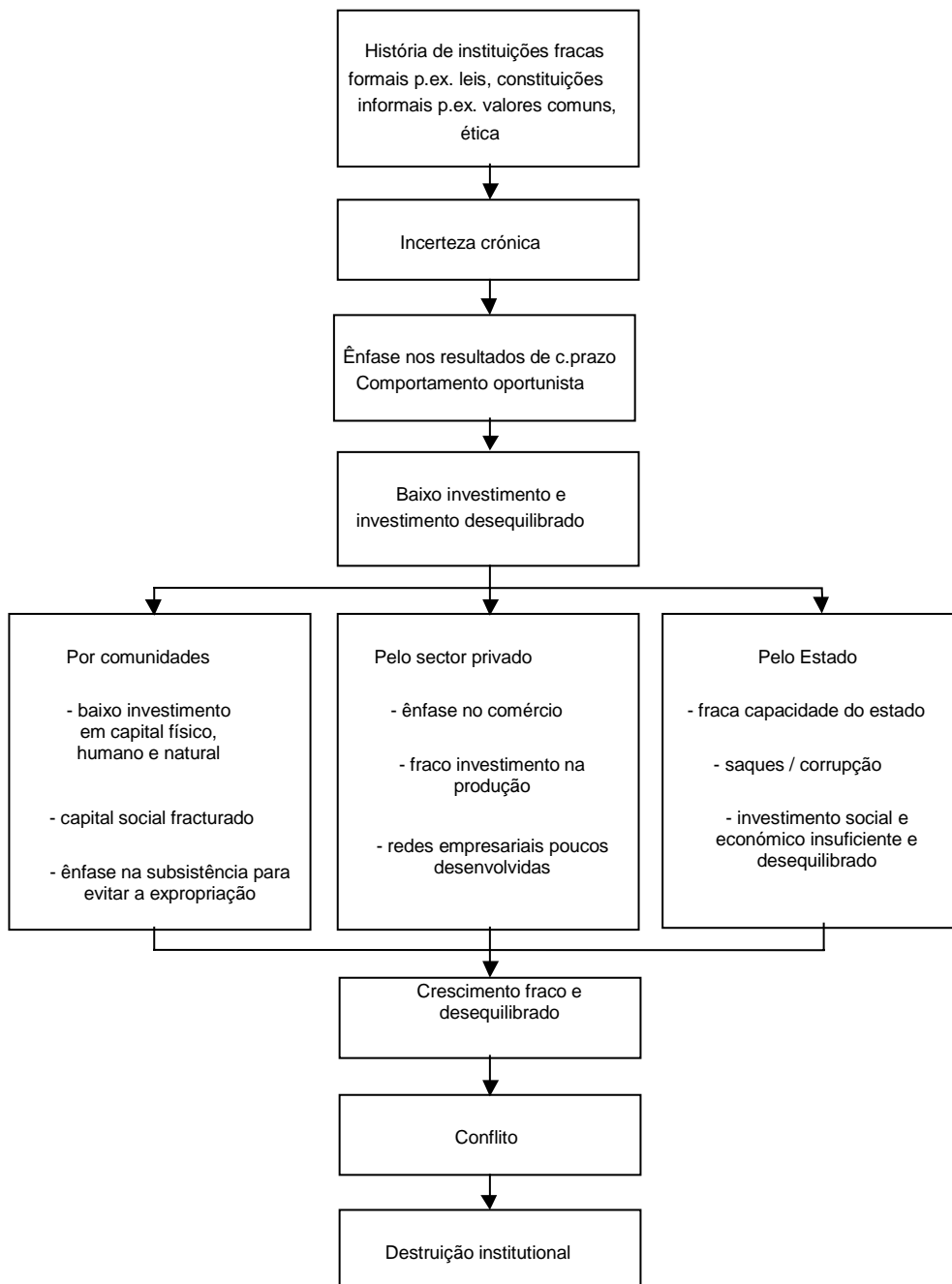
A guerra e as más políticas debilitaram as instituições e a incerteza que daí resultou impede a recuperação

Muitos dos países africanos que sofreram um conflito têm históricos de perturbações políticas e institucionais, que afectaram gravemente a actuação dos actores nacionais, sendo as questões a mais longo prazo frequentemente dominadas por comportamentos oportunistas. Tal é particularmente evidente em instituições públicas onde a corrupção, juntamente com os lucros da guerra, assumem, muitas vezes, o lugar do planeamento a longo prazo e das questões de interesse nacional. No entanto, tal também acontece em comunidades onde a desagregação das instituições informais tem criado elevados níveis de incerteza que levaram a um recuo para uma economia de subsistência e à degradação do capital natural—as terras, as florestas e as pescas—do qual depende o sustento da

comunidade no longo prazo. E os elevados níveis de incerteza motivaram que o sector privado se centrasse no comércio em vez de investir no longo prazo em produção, dado que esta última é mais vulnerável às pilhagens. A elevada incerteza e o declínio das instituições ampliaram os efeitos da guerra em termos de declínio económico, o que contribuiu ainda mais para o conflito e para a destruição das instituições (ver Figura).

Figura

Instituições fracas levam ao conflito e, deste modo, a maior destruição das instituições



AS COMUNIDADES, OS SECTORES PRIVADOS E OS ESTADOS

As estratégias devem centrar-se nas necessidades essenciais dos pobres

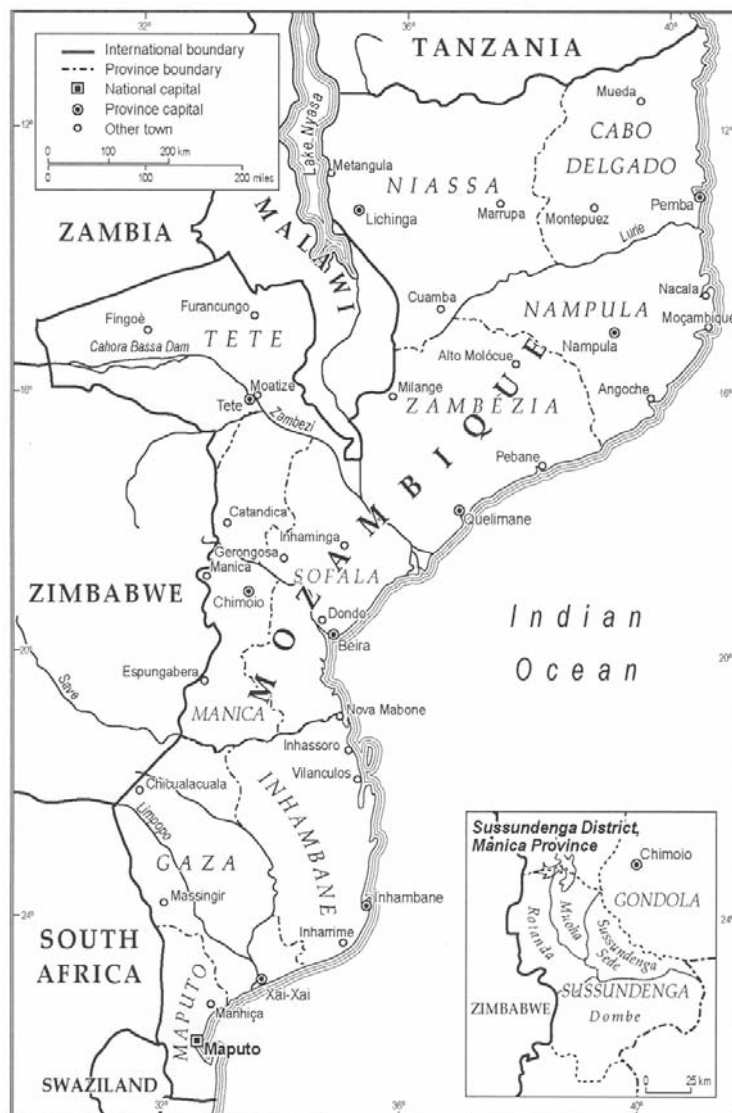
A guerra divide as comunidades, destruindo o capital social e humano. Contudo, a menos que o estado se desintegre completamente, continua a ser possível gerir a economia em tempo de guerra de forma a conter a pobreza. Ajudar as comunidades pobres em tempo de guerra permite melhorar as suas perspectivas logo que a reconstrução pós-conflito se inicie. No entanto, poderá faltar o necessário compromisso político. O governo de Angola alcançou menos para os pobres no pós-guerra do que o governo moçambicano alcançou em tempo de guerra, apesar de Angola ter bastante mais recursos (petróleo).

Os doadores podem fazer bastante no sentido de aumentar os recursos disponíveis para ir ao encontro das necessidades do pós-guerra em comunidades pobres (por exemplo, a recente aceleração do perdão da dívida nos termos da Iniciativa relativa aos Países Pobres Altamente Endividados [HIPC] envolveu o compromisso de aumentar a despesa pública nas áreas sociais essenciais). Mas, mesmo assim, haverá muitas necessidades nos recursos nacionais ou externos e, deste modo, é necessário evitar uma ‘lista de desejos’, ou seja, longas listas dos projectos favoritos de cada um (que simplesmente distorcem ou esmagam as capacidades nacionais). Pelo contrário, é necessário uma ênfase nas prioridades—as que possibilitam um maior resultado na recuperação generalizada—e um investimento considerável na recolha de informação sobre as necessidades das comunidades e dos pobres. Foram efectuados em Moçambique inquéritos aos agregados familiares e avaliações participativas sobre a pobreza desde o final da guerra e tal deve também constituir uma prioridade em Angola (em especial, nas áreas rurais mais afectadas pela guerra). Uma informação atempada sobre a pobreza deve ser incluída nos processos institucionais que definem as políticas—por exemplo ao determinar a atribuição da despesa pública—assim como na arena do debate político (por exemplo, em reuniões regulares com os parlamentares e com os meios de comunicação social).

‘Comunidade’ é, muitas vezes, uma forma prática de discutir os problemas comuns. No entanto, existe uma estratificação (e um conflito) significativos no seio das comunidades ou entre estas (o genocídio no Ruanda é o exemplo mais trágico desta realidade). A guerra também acentua as desigualdades sociais, não só em matéria de rendimentos, mas também nos indicadores de desenvolvimento humano. Por exemplo, em Moçambique, os agregados familiares com acesso à economia paralela do tempo de guerra (como era o caso do mercado negro da ajuda alimentar) e as ligações às elites de nível local auferiram e acumularam activos que facilitaram a sua recuperação no pós-guerra. Pelo contrário, as famílias mais pobres muitas vezes decaíram ainda mais (por exemplo, perdendo terras e gado), enfraquecendo assim a sua capacidade de participar de forma efectiva nos projectos de reconstrução e de se adaptar às reformas económicas. Em Angola, a distância entre ricos e pobres deve começar a reduzir-se se o país pretende

ultrapassar o enorme crescimento na exclusão social gerada durante vinte cinco anos de guerra.

Além disso, no seio das comunidades femininas existe muitas vezes uma desvantagem laboral significativa. Na Eritreia, as mulheres eram discriminadas no mercado de trabalho pós-conflito e no acesso às terras, apesar da igualdade formal relativamente aos homens (e apesar de terem tido um papel fundamental nas forças militares que lutaram pela independência). Em Moçambique, a incidência da pobreza nos agregados familiares liderados por mulheres é muitas vezes superior às famílias lideradas por homens; na região de Manica, 47,1% dos agregados familiares em que o chefe de família é uma mulher são pobres, ao passo que esta percentagem baixa para 38,9% nas famílias lideradas por homens (ver o mapa em baixo).



Em Angola, os indicadores de desenvolvimento humano para as mulheres são bastante piores que os valores para os homens; na capital, Luanda, 71% das mulheres são analfabetas em comparação com 44% dos homens. Na Etiópia, existem desigualdades similares entre sexos que têm de ser ultrapassadas. A falta de capital humano torna difícil que as mulheres participem de forma completa na reconstrução e que aprofundem as vantagens das novas oportunidades de sustento que a reforma económica possibilita (por exemplo, na agricultura para exportação).

A recuperação depende de um investimento privado forte

Uma rápida recuperação após a guerra implica um investimento privado forte e sustentado, tanto a nível nacional como estrangeiro. Por exemplo, o investimento por parte de grandes grossistas privados para recriar os mercados de cereais foi fundamental para melhorar a segurança alimentar em Moçambique no pós-guerra. Esta actividade melhorou a eficiência do mercado nacional de cereais e reduziu as margens nos preços ao consumidor, um benefício particularmente importante para suprir o défice alimentar e uma vantagem para as famílias mais pobres. O investimento directo estrangeiro também contribuiu para o forte crescimento no pós-guerra em Moçambique e os anos 90 registaram investimentos estrangeiros em vários grandes projectos industriais, bem como no turismo e no sector agrícola.

O Estado pode incentivar o investimento privado facultando estabilidade macroeconómica; a Etiópia teve um êxito considerável nesta área e Moçambique conseguiu reduzir significativamente a inflação elevadíssima que prevalecia no final da guerra (em contraste com Angola, que tem passado por prolongados períodos de hiperinflação, em particular nos preços dos bens de primeira necessidade, o que fez piorar os níveis de pobreza). Também é importante uma reforma do quadro legal de modo a que os direitos de propriedade sejam respeitados; tal inclui os direitos dos pobres que estejam em actividade no sector privado, na qualidade de microempresários ou pequenos proprietários. Um investimento público bem concebido também pode incentivar ('difundir') o investimento privado. A título de exemplo, a melhoria das telecomunicações e da infra-estrutura viária em áreas remotas permite atrair potenciais investidores e fortalecer o sustento da comunidade. As áreas remotas têm, muitas vezes, níveis de pobreza mais graves, pelo que devem receber a prioridade nas decisões em matéria de investimento público.

Para além de incentivar o investimento privado, o Estado deve também regular o sector privado para proteger o interesse público e os interesses das comunidades pobres

Por exemplo, a supervisão prudencial do sistema financeiro é igualmente crucial, em especial quando o sistema financeiro seja recapitalizado através do incentivo à entrada de bancos estrangeiros. Em Moçambique, o sistema bancário foi reestruturado e parcialmente privatizado nos primeiros anos da reconstrução, mas os novos bancos

tiveram problemas e foi necessário voltar a recapitalizá-los, em parte utilizando dinheiros públicos (que, deste modo, não foram disponibilizados para financiar prioridades sociais essenciais). As dificuldades no sistema financeiro são comuns aos países pós-conflito e afectam o investimento privado, tanto pela limitação da oferta de fundos para empréstimos, como pela instabilidade macroeconómica.

Em vez de proteger o interesse público, o favoritismo pode dominar a política, o que implica uma reconstrução restrita e não generalizada. A título de exemplo, as alianças comerciais dos actores públicos e privados podem resultar em intervenções no mercado que geram lucros monopolísticos para elites influentes à custa das pequenas empresas e dos consumidores (incluindo os pobres). Este é o caso dos chamados ‘*empresários de confiança*’ em Angola. Por vezes, a privatização pode também ser manipulada de modo a transferir activos valiosos para elites; este tipo de privatização sem transparência ocorreu em Angola e Moçambique.

A transição democrática do sistema de partido único para um regime multipartidário é essencial—foi uma condição do acordo de paz em Moçambique. Na última década, assistiu-se ao avanço da democratização ao longo de grande parte da África Subsaariana (embora a guerra de 1998-2000 entre a Eritreia e a Etiópia tenha colocado em perigo a democratização nestes dois países e as eleições na Eritreia fossem novamente adiadas).

Mas, apesar das suas virtudes, o sistema multipartidário pode degenerar na ‘política do dinheiro’. As contribuições privadas para os partidos vencedores podem comprar reduções de impostos, concessões mineiras, monopólios nos meios de comunicação social, favorecimento por parte das entidades reguladoras e a diluição da regulação prudencial do sistema bancário. Estas concessões são contra o interesse público e poderão beneficiar os que prosperaram em virtude da guerra e que se tornaram poderosos políticos e empresários em tempo de paz.

A riqueza também pode ser usada para promover medidas contra a pobreza: por exemplo, as concessões de capital natural valioso—terras, pescas e florestas—a interesses comerciais influentes, que conduzem à perda de acesso e do sustento das comunidades. Entretanto, a reforma económica debilitou, por vezes, grupos tais como os sindicatos que poderiam actuar como contrapoder relativamente às grandes empresas. Os novos contrapoderes, tais como os meios de comunicação social independentes, poderão ser subfinanciados ou ser hostilizados (Carlos Cardoso, um jornalista moçambicano independente, foi assassinado quando investigava uma fraude no sistema financeiro do país).

Em resumo, um investimento privado forte é crucial para recuperar, mas a relação entre o sector privado do pós-guerra e o Estado deve ser enquadrada de modo a proteger o interesse público e defender os pobres. Esta capacidade poderá ser enfraquecida quando as instituições democráticas que supervisionam e protegem o interesse público estejam apenas em formação (por exemplo, as comissões parlamentares para supervisionar o orçamento e as contas públicas).

RECONSTRUÇÃO E REFORMA

Incluir as prioridades a favor das pobres na concepção da reconstrução e da reforma

O conflito, seja a guerra civil ou a guerra entre Estados, tem muitos efeitos destruidores. A forma como se lida com estes efeitos durante a guerra e nos primeiros anos de paz é determinante para o facto de a recuperação ser restrita ou generalizada. A destruição do capital físico e humano juntamente com as infra-estruturas implica obviamente questões de prioridades: o que será reconstruído primeiro e quais os principais beneficiários das prioridades seleccionadas? A título de exemplo, será que o capital para as famílias e as infra-estruturas das comunidades de pequenos proprietários pobres constituem uma prioridade ou dever-se-á favorecer as infra-estruturas que servem os bairros urbanos de elevados rendimentos? A definição de prioridades para a reconstrução é abordada ao longo do estudo do UNU/WIDER, utilizando exemplos de Angola, Guiné-Bissau, Eritreia, Etiópia e Moçambique.

Os países que tentam passar do conflito para a recuperação enfrentam um enorme leque de desafios, nomeadamente a resolução de conflitos, a imposição da paz, a desmobilização das tropas, a transferência dos dinheiros públicos da área militar para o desenvolvimento (para referir apenas quatro prioridades). Além disso, esta agenda para a reconstrução é muitas vezes acompanhada e está interligada com a agenda da reforma económica e política. A reforma económica conduz a alterações na despesa pública, nos preços relativos e nas oportunidades de mercado, que podem afectar profundamente os meios de subsistência e o acesso aos serviços essenciais (de forma positiva, caso seja bem concebida, ou de forma negativa, caso não seja dada prioridade aos pobres). O panorama político poderá alterar-se profundamente logo que o acordo de paz seja alcançado. Deste modo, há muitos aspectos relativamente aos quais os actores nacionais têm de se adaptar.

A agenda da reconstrução inclui a construção da paz e alcançar a estabilidade política, restabelecendo ou fortalecendo as funções básicas da administração do Estado, reinstalando os refugiados juntamente com as pessoas deslocadas internamente (IDP), os combatentes desmobilizados e a reconstrução das infra-estruturas fundamentais económicas e sociais. A agenda para a reforma tem elementos políticos e económicos. A reforma política poderá incluir a revisão da constituição, a realização de eleições multipartidárias e a descentralização do poder político. Em princípio, a reforma económica pode referir-se a qualquer alteração na política económica e não apenas ao tipo de reformas que é promovido pelas instituições de Bretton Woods (BWI), ou seja, o FMI e o Banco Mundial. As acções específicas incluem a reforma da despesa pública (alteração da atribuição dos dinheiros públicos e da sua gestão), a reforma do rendimento (mudando a origem e os métodos para a cobrança de impostos e de outros rendimentos), a reforma do comércio e do mercado cambial (alterando a estrutura das pautas aduaneiras de importação e as quotas, assim como uma política no sentido da

criação do um mercado de divisas), a reforma do sector financeiro (ajustando os controlos sobre a concessão e obtenção de empréstimos por parte do sistema financeiro, juntamente com as instituições de supervisão financeira) e as reformas sectoriais (mudança nas políticas para a agricultura, indústria, energia e serviços públicos). Escusado será dizer que as agendas da reconstrução e da reforma são altamente controversas e, no caso da reforma económica, a sua concepção tem sido intensamente discutida durante anos.

Organizar as reformas económicas a favor dos pobres, tão rápida quanto possível, sendo também necessário prestar atenção a uma reforma inicial da despesa pública

Dado que as agendas da reconstrução e da reforma são bastante vastas, a questão coloca-se inevitavelmente: que elementos devem ser sequenciados em primeiro lugar? Obviamente, existem muitos elementos da agenda da reconstrução que constituem prioridades urgentes e imediatas, incluindo a desmobilização dos combatentes e os cuidados a prestar aos refugiados e aos deslocados. Algumas reformas políticas iniciais também são necessárias para aumentar as probabilidades de manutenção da paz—por exemplo, um calendário para eleições multipartidárias—enquanto que outras poderão ser deixadas para mais tarde, quando já exista alguma confiança entre os antigos beligerantes. Tudo isto requer uma considerável sensibilidade política por parte dos políticos nacionais e da comunidade internacional.

A sequenciação dos elementos económicos da agenda da reforma pode também ser complicada. Frequentemente defende-se que tal deve esperar pelo decurso normal da reconstrução. Esta perspectiva está muitas vezes ligada a uma calendarização onde se considera que a fase de reconstrução abrange os primeiros dois a cinco anos e, caso tenha êxito na estabilização da situação política, pode ser seguida por uma segunda fase no decurso da qual as reformas económicas são implementadas para assegurar o desenvolvimento humano e o crescimento económico (e com a assistência humanitária a dominar a primeira fase e uma maior redução da pobreza a aparecer subsequentemente). Também neste aspecto, é habitual argumentar que a reforma económica irá, de certo modo, reduzir as probabilidades de um acordo político: os líderes políticos apenas podem avançar com reformas económicas, quando tenham assegurado a paz e alguma estabilidade social.

Esta perspectiva tem algum mérito, dado que, pelo menos, começa a dar ênfase às prioridades. Tal é evidente ao nível operacional nas actividades da comunidade internacional: as agências das Nações Unidas estão normalmente mais activas no apoio à primeira fase (reconstrução) do que as instituições de Bretton Woods, enquanto que o inverso ocorre na segunda fase (reforma). Muito depende também da forma como a guerra danificou as capacidades institucionais do país.

É seguramente verdade que a implementação de algumas reformas económicas irá demorar o seu tempo, em especial as que são bastante intensivas em termos de recursos institucionais e humanos, que são mais onerosos nos primeiros anos de paz. A título de

exemplo, a necessidade de uma melhor supervisão do sistema financeiro poderá ser reconhecida inicialmente, mas a criação da necessária perícia no banco central envolve habitualmente um período de tempo considerável. Além disso, os políticos poderão, como é compreensível, pretender atrasar as alterações políticas que têm riscos políticos elevados inaceitáveis—mesmo que essas reformas proporcionem, em última análise, maior eficiência económica e maior redução da pobreza (poderá recair nesta categoria a substituição do subsídio alimentar em tempo de guerra por transferências alimentares ou financeiras com objectivos mais definidos).

No entanto, o argumento de que a reforma económica se deve manter para a segunda fase após a reconstrução é, por vezes, levado longe de mais. Em primeiro lugar, é irrealista. A definição de políticas económicas não permanece ‘congelada’ durante o tempo de guerra ou nos primeiros anos de paz. A menos que o Estado e a sua autoridade entrem totalmente em colapso, as exigências económicas associadas com o conflito exigem respostas políticas e estas podem ser boas ou más relativamente à redução da pobreza e ao desenvolvimento humano. Estas exigências incluem normalmente crises na balança de pagamentos associadas à contracção dos rendimentos em divisas em tempo de guerra e às crises orçamentais resultantes do declínio na receita fiscal, dado que o conflito reduz o nível de actividade económica e a respectiva base tributável.

Mais importante ainda é o facto de as reformas económicas bem concebidas aumentarem as probabilidades de que a recuperação seja generalizada no que diz respeito aos seus benefícios. Separar a reforma económica da reconstrução é, deste modo, não só irrealista como também indesejável. Para analisar as razões, deve-se ter em conta a despesa pública e, em especial, o dinheiro gasto na reconstrução. Em todos os países em conflito, existe uma forte predisposição institucional (e política) no sentido de recriar o que foi destruído. No entanto, aquilo que foi destruído na perspectiva da redução da pobreza e do desenvolvimento humano poderá não ser tão vasto (por exemplo, reconstruir as infra-estruturas que fornecem os grandes estados agrícolas em vez de investir na construção de infra-estruturas totalmente novas para os pequenos proprietários). É imperativo efectuar uma análise minuciosa das prioridades na despesa pública e da forma como os dinheiros públicos são cobrados e geridos, caso contrário, os recursos obtidos com a redução da despesa militar serão desperdiçados e os recursos adicionais da ajuda à reconstrução não serão eficazes. Deste modo, deve ser iniciada uma reforma da despesa pública o mais depressa possível.

Moçambique conseguiu efectuar progressos consideráveis e rápidos na reforma da despesa pública, o que resultou numa canalização crescente dos recursos para serviços fundamentais para os pobres o que, por sua vez, ajudou à qualificação no país para obter o perdão da dívida nos termos da Iniciativa relativa aos Países Pobres Altamente Endividados. Pelo contrário, continua a haver incertezas notórias sobre o destino dos rendimentos do petróleo do Estado em Angola e o sistema de despesa pública neste país não se encontra vocacionado para a redução da pobreza, passando o ónus da ajuda aos pobres para as ONG e para os projectos bilaterais dos doadores, os quais, embora sejam

fortemente eficazes, são pequenos em comparação com o potencial da utilização dos vastos rendimentos de recursos do país na redução da pobreza.

Assegurar os direitos de propriedade dos pobres e reformar as políticas que prejudicam o sustento das comunidades pobres

Do mesmo modo, os direitos de propriedade—em especial os direitos das comunidades pobres ao capital natural (terras, florestas, pescas, etc.)—devem ser fortalecidos rapidamente através de reforma da propriedade, caso contrário, os pobres irão perder a favor dos ricos e dos poderosos na distribuição de terras que ocorre nos primeiros anos de paz, não conseguindo recuperar o capital natural que tinham perdido devidos às pilhagens em tempo de guerra. A importância da posse da terra para os pobres ficou demonstrada em Moçambique e esta questão está a tornar-se relevante no pós-guerra em Angola.

Além disso, os recursos nacionais e da ajuda internacional utilizados na reconstrução das infra-estruturas e dos serviços terão baixa rentabilidade se se mantiverem as políticas que prejudicam o sustento dos pequenos proprietários e dos microempresários. É portanto necessária uma nova análise inicial e minuciosa das políticas sectoriais—em especial, na agricultura, que constitui o sustento de muitos dos pobres—facto que também se aplica à política macroeconómica que tem fortes efeitos em toda a economia. Quando estes efeitos são negativos para os rendimentos e para o emprego dos pobres, podem anular o bom trabalho desenvolvido pelos projectos para a subsistência a nível local.

Uma reforma económica bem concebida pode fortalecer o acordo político, uma reforma económica mal desenhada pode prejudicá-lo

Os acordos políticos pós-conflito são frágeis e necessitam de ser apoiados por uma adequada política económica. As políticas que incentivam um rápido recomeço do crescimento económico podem criar o emprego na sociedade civil que é necessário para absorver os combatentes agora desmobilizados. O crescimento económico também aumenta a base tributária, o que, juntamente com uma rápida abordagem da reforma fiscal, pode proporcionar maior receita pública necessária para complementar os fluxos da ajuda internacional na reconstrução fundamental dos serviços públicos e das infra-estruturas para os pobres. A reforma inicial da despesa pública é extremamente importante. Uma justa atribuição da despesa pública (e da tributação) por regiões e por grupos étnicos pode iniciar a redução de algumas das desigualdades sociais mais profundas que, muitas vezes, caracterizam o padrão de infra-estruturas e serviços públicos antes da guerra, sendo exactamente essas desigualdades que alimentaram as injustiças e o próprio conflito.

Ao aumentar o rendimento nacional, as políticas a favor do crescimento podem amortecer as injustiças económicas que são exploradas por líderes políticos sem escrúpulos. Para assegurar que tal acontece, os decisores políticos devem prestar atenção ao padrão regional

de crescimento e ao envolvimento dos pobres no processo de crescimento—assegurando os seus direitos de propriedade e construindo o seu capital humano de modo a que possam ter acesso aos empregos e ao sustento criado pelo crescimento. Moçambique alcançou um alto crescimento nos últimos anos, mas é necessário ainda mais crescimento nas zonas rurais desfavorecidas onde o descontentamento político está a crescer.

Uma mudança política mal concebida—por exemplo, um objectivo demasiado restritivo para o défice fiscal—pode ser deflacionária, reduzindo assim o emprego e o crescimento do rendimento. Uma economia débil que gera oportunidades de rendimento limitadas conduz ao aumento da luta (cada vez mais violenta) por uma parte do bolo social cada vez mais reduzido. Os jovens desempregados são um terreno fértil de recrutamento para os que tentam roubar a riqueza nacional (um risco real em Angola e Guiné-Bissau no pós-conflito). Uma política fiscal demasiado restritiva também pode impedir o financiamento público regular de modo a complementar o investimento dos doadores em serviços e infra-estruturas fundamentais (que constituiu um problema na concepção dos primeiros programas de estabilização em Moçambique com o apoio do FMI).

Em resumo, existe apenas uma possibilidade limitada para a recuperação e crescimento generalizados se as políticas que impedem a redução da pobreza não se alterarem durante a fase de reconstrução (e durante a própria guerra, caso as circunstâncias o permitam). Deste modo, enquanto que algumas reformas económicas (e algumas reformas políticas) poderão ser atrasadas até que os políticos tenham assegurado a paz e a unidade nacional através dos esforços de reconstrução, é irrealista (e indesejável) analisar a transição do conflito para a recuperação como uma fase distinta da reconstrução, seguindo-se uma fase de reforma. Efectivamente, quando ambas são compartimentadas desta forma, não teremos uma recuperação generalizada que beneficie sobretudo os pobres, mas sim uma recuperação *restrita*, onde uma elite (constituída por vezes por aqueles que lucraram com a guerra) fortalece a sua posição, enquanto que as comunidades entram em estagnação ou se atrasam ainda mais.

CONCLUSÃO: SEM RECUPERAÇÃO GENERALIZADA, O CONFLITO VOLTARÁ

A recuperação generalizada reduz, mas nunca elimina a ameaça de conflito

A recuperação generalizada pode ajudar a assegurar a paz pela redução das injustiças. Os problemas começam a crescer quando um ou mais grupos socioeconómicos (definidos pela sua etnia, região, religião ou por alguma combinação destas características) sofre uma quebra no seu padrão de vida, em termos *absolutos* ou *relativos* a outro grupo. A injustiça é muitas vezes produto de políticas que favorecem uma minoria, aumentando habitualmente as desigualdades no rendimento e no acesso aos serviços essenciais. As sociedades estáveis são as que conseguem canalizar as injustiças para canais não violentos em termos da sua expressão e da sua resolução. Com o decurso do tempo, as pessoas tendem a respeitar estas instituições informais e formais (ou as ‘regras do jogo’ na terminologia da nova economia institucional). Mas quando as instituições são fracas—e muitos países africanos herdaram instituições fracas com a independência—as injustiças assumem um carácter cada vez mais violento e o contrato social que sustenta a paz pode ser fatalmente enfraquecido.

Deste modo, o estudo do UNU/WIDER argumenta que alterar políticas económicas que favorecem apenas uma pequena elite (ou um grupo em prejuízo de outro)—e que também prejudicam os pobres—é fundamental para alcançar uma recuperação generalizada após o conflito. Quando as más políticas provocaram injustiças, a sua reforma irá aumentar as oportunidades de um acordo de paz. A recuperação generalizada proporciona um melhor clima para que os edificadores da paz nacional (e internacional) levem a cabo o seu trabalho, e para derrotar os argumentos dos demagogos.

No entanto, tal não significa defender que a recuperação generalizada implique necessariamente a paz. Os que lucram com a guerra poderão pretender prejudicar qualquer acordo de paz e voltar à guerra caso as reformas políticas e económicas ameacem os seus interesses. A título de exemplo, um sistema transparente de gerir a despesa pública é fundamental para disponibilizar mais dinheiro para serviços essenciais a favor dos pobres, mas tal pode motivar um corte na riqueza pessoal daqueles que estão no poder. Este é particularmente o caso dos países ricos em recursos, onde o petróleo, diamantes e outras riquezas naturais proporcionam amplas retribuições. Não existe uma alavanca única para conseguir a paz: a ênfase na recuperação generalizada deve ser acompanhada por esforços decididos para enfrentar aqueles que lucram com a guerra o que implica uma actuação internacional—na área do branqueamento de capitais, dos diamantes de zonas de guerra e do comércio de armamento.

Transformação, em vez de reconstrução, é a palavra de ordem para conseguir a recuperação generalizada

Se os recursos estão disponíveis, a reconstrução de infra-estruturas devastadas é uma tarefa razoavelmente óbvia. A reconstrução das instituições anteriores à guerra também

não deverá ser demasiado difícil. Mas é bastante mais complicado *transformar* instituições e políticas, em especial, quando estas favorecem um grupo em prejuízo de outro. No entanto, se não for assim a recuperação será restrita nos seus benefícios, a pobreza continuará elevada e é muito provável que o conflito regresse.

ÍNDICE DE CAPÍTULOS ***From Conflict to Recovery in Africa***

Coordenador: Tony Addison

Part I THEMES

- 1 Introduction
Tony Addison
- 2 From Conflict to Recovery?
Tony Addison

Part II RECONSTRUCTING COMMUNITIES

- 3 From Humanitarian Assistance to Poverty Reduction in Angola
Mário Adauta de Sousa, Tony Addison, Björn Ekman, and Åsa Stenman
- 4 Rebuilding Rural Livelihoods and Social Capital in Mozambique
Clara de Sousa
- 5 Displaced Communities and the Reconstruction of Livelihoods in Eritrea
Gaim Kibreab
- 6 Demobilization, Land, and Household Livelihoods in Ethiopia
Daniel Ayalew, Stefan Dercon, and Pramila Krishnan
- 7 Selecting Priorities for Poverty Reduction and Human Development in Ethiopia
Arne Bigsten

Part III REVITALIZING PRIVATE SECTORS

- 8 Angola's Incomplete Transition
Renato Aguilar
- 9 The Agrarian Question in Mozambique's Transition and Reconstruction
Marc Wuyts
- 10 Privatization and Economic Strategy in Mozambique
Carlos Castel-Branco and Christopher Cramer, with Degol Hailu
- 11 Ethiopia's New Financial Sector and its Regulation
Tony Addison and Alemayehu Geda

Part IV TRANSFORMING STATES

- 12 Building New States: Lessons from Eritrea
Göte Hansson
- 13 Reconstruction, Reform, and State Capacity in Guinea-Bissau
Jens Kovsted and Finn Tarp
- 14 The Fiscal Dimensions of Ethiopia's Transition and Reconstruction
David L. Bevan
- 15 Overcoming the Fiscal Crisis of the African State
Tony Addison and Léonce Ndikumana

Part V CONCLUSIONS

- 16 Communities, Private Sectors, and States
Tony Addison

SÍNTESES SOBRE POLÍTICA

- PB1** Forests in Global Warning, Patrick Humphreys e Matti Palo, Janeiro de 1998
(disponível apenas em formato PDF em www.wider.unu.edu)
- PB2** Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies: Lessons from Experience, Jeni Klugman, Março de 1999
- PB3** Access to Land and Land Policy Reforms, Alain de Janvry e Elisabeth Sadoulet, Abril de 2001
- PB4** Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization, Giovanni Andrea Cornia e Julius Court, Novembro de 2001
- PB5** Governing Globalization: Issues and Institutions, Deepak Nayyar e Julius Court, Junho de 2002

As Sínteses Políticas são distribuídas gratuitamente. Pode enviar as suas encomendas ou pedidos de informação para:

UNU/WIDER Publications
Katajanokanlaituri 6B
00160 Helsinki
Finlândia

Telefone: (358-9) 6159911
Fax: (358-9) 61599333
Email: publications@wider.unu.edu