

Guerra e desenvolvimento em Moçambique

O objectivo deste artigo é a análise de alguns mecanismos económicos que funcionam em períodos de guerra civil. Os efeitos da guerra civil nos principais indicadores económicos, como a produção, o consumo, a segurança social, o capital, a eficácia das transacções, a incerteza, o défice fiscal e a dívida, são aqui considerados para o caso de Moçambique entre 1984 e 1990. Finalmente, o artigo enuncia implicações de política económica para um governo em guerra e para países dadores que apoiem uma economia de guerra ou de pós-guerra.

Os dados sugerem que, enquanto a destruição de capital é o custo mais óbvio de um conflito, o potencial de desenvolvimento a longo prazo de uma economia de guerra é atingido mais severamente por um crescimento da ineficácia da transacção, da incerteza, do défice fiscal e da dívida. As políticas económicas que têm por objectivo criar um dividendo de paz no pós-guerra podem ser iniciadas ainda durante a guerra. Parcerias entre governos e países dadores podem sustentar políticas eficazes e até ajudar a acabar mais cedo com o conflito. O aumento da despesa governamental e da ajuda e o cancelamento da dívida externa com vista à reabilitação dos mercados afectados pela guerra permitem a reconstrução e mantêm a segurança no pós-guerra.

1. INTRODUÇÃO

As guerras são desacordos profundos entre dois ou mais grupos e envolvem uma disputa da autoridade legal sobre um bem ou um território e vários

* Universidade de Oxford.

métodos e instrumentos para comunicar e resolver esta diferença. As guerras civis e internacionais influenciaram negativamente a recente experiência de desenvolvimento da maioria das economias mais pobres do mundo. Compreender as economias de guerra nos países em desenvolvimento é, por isso, um factor importante para a reconstrução do crescimento, para a diminuição da pobreza e para a manutenção de sistemas políticos estáveis nestes países.

Este artigo ocupar-se-á de alguns mecanismos de funcionamento numa economia de guerra num país em desenvolvimento. Os principais efeitos esperados na economia são os seguintes: em primeiro lugar, a guerra reduzirá, no curto e em particular no longo prazo, o nível produtivo da economia; em segundo lugar, reduzirá a taxa de crescimento da economia de guerra, possivelmente até para além do fim desta; por outras palavras, atingir o (ou reduzir a divergência do) nível produtivo do tempo de paz contrafactual não acontecerá no longo prazo; em terceiro lugar, os níveis de consumo baixarão; em quarto lugar, o bem-estar decairá para a actual e para as futuras gerações; em quinto lugar, assistir-se-á a uma maior dívida fiscal devido ao aumento da despesa bélica e a um decréscimo das receitas dos impostos, reforçando, assim, ainda mais outros aspectos negativos que operam na economia de guerra.

As secções 2 a 6 procurarão estabelecer estes e outros efeitos no caso de Moçambique de 1980 a 1994. Na conclusão considerar-se-ão as implicações de política económica para um governo em guerra e para os países dadores que apoiem uma economia de guerra ou de pós-guerra.

2. RENDIMENTO E CRESCIMENTO

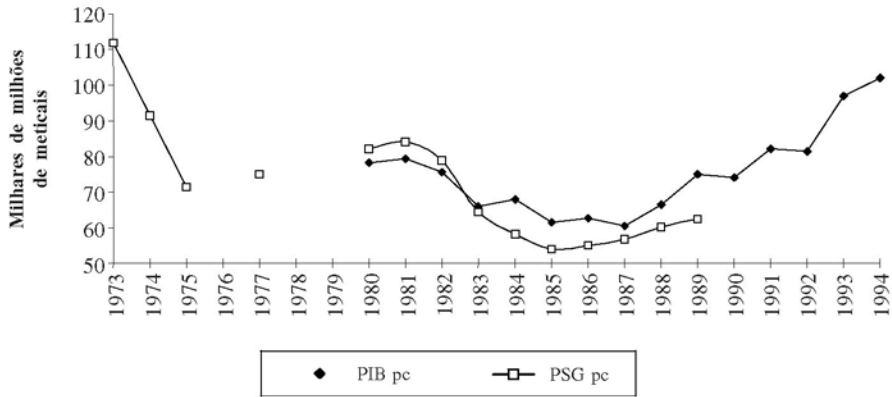
As grandezas utilizadas como substitutas do rendimento são o produto interno bruto (PIB) e o produto social global (PSG). Embora calculadas de acordo com metodologias diferentes, ambas as séries apresentam padrões semelhantes, permitindo, assim, uma comparação no tempo. Os dados são expressos em preços constantes de 1980 (pc) e *per capita* (pca), usando o deflator do PIB, e calculados como índices (os valores de 1980 correspondem a 100) para que as comparações de tendências sejam feitas rapidamente.

Os valores do gráfico n.º 1, *a)* e *b)*, mostram que ambas as grandezas de rendimento declinaram até 1986-1987. Enquanto o PSG *pca* caiu mais acentuada e continuamente, ambas as grandezas indicam um declínio drástico de cerca de 30-40% no rendimento em inícios e meados dos anos 80. Os valores do PSG para meados dos anos 70 mostram que o rendimento também decresceu mais de um terço após a descolonização. Um choque político de tal envergadura pode ter efeitos de longo prazo semelhantes aos provocados por uma guerra (em especial devido a uma redução no capital humano), mas o

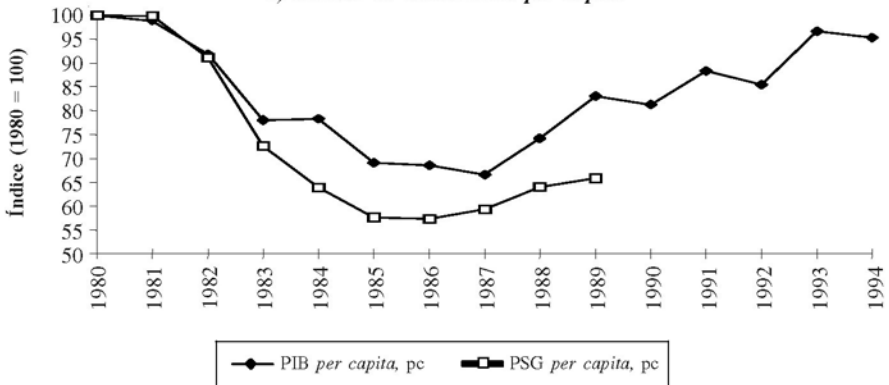
Resumo das variáveis de rendimento, crescimento e consumo

[GRÁFICO N.º 1]

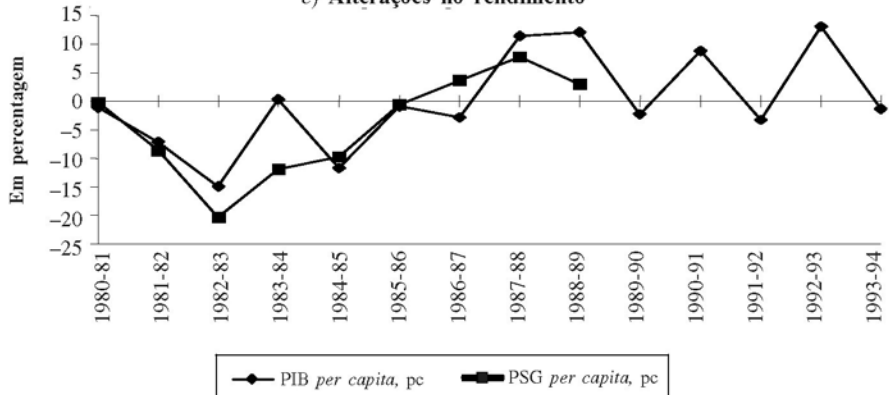
a) Níveis de rendimento



b) Índices de rendimento per capita



c) Alterações no rendimento



aumento do rendimento em cerca de 17% entre 1975 e 1981 indica que o choque da descolonização foi, pelo menos, parcialmente ultrapassado quando a guerra se intensificou no início dos anos 80, o que está relacionado com a natureza única da descolonização, que fez com que as expectativas se ajustassem ao novo regime (embora isso também tenha criado incertezas). As expectativas de um dividendo de independência eram, por isso, mais realistas em 1975 do que as de um dividendo de paz em 1992.

No entanto, o aumento do rendimento verificado em finais dos anos 80 indicava que a guerra não era o único factor relevante na sua determinação nesses anos. Em vez disso, os efeitos positivos dos projectos de reforma e o fluxo de ajuda com eles relacionado permitiram uma expansão do rendimento, apesar da destruição contínua de capital. O choque da guerra tornou-se relativamente menos importante porque algumas variáveis de guerra agiram de uma forma única. A incerteza sobre a longevidade humana, por exemplo, terá subido a um nível mais elevado por cada zona de conflito, mas não cresceu para além disso. A destruição de capital nalgumas zonas rurais era quase completa, enquanto em zonas urbanas era mitigada pelos fluxos de ajuda externa (impedindo, assim, uma maior queda no consumo).

A capacidade produtiva, possivelmente, não se manteve durante a guerra. Ou seja, os aumentos de rendimento não eram conseguidos numa base sustentada de poupanças internas aplicadas no investimento, mas achavam-se dependentes do nível de fluxos de ajuda exógenos. Esta visão de Moçambique, que subsistiu graças a um ventilador durante os anos de guerra, é ainda corroborada pelos dados sobre o nível de ajuda que sustentava o défice fiscal. O rendimento nesta economia de guerra caiu, em especial, antes de 1988.

Pode esperar-se que as guerras civis reduzam a taxa de crescimento de longo prazo da economia (para além da redução inicial da produção), o que está em contradição com a previsão retirada apenas de uma redução de capital (por exemplo, após um desastre natural). O resultado é obtido pela conjugação dos efeitos da eficácia das transacções e da incerteza numa economia de guerra. Provar tal afirmação é difícil, visto que o crescimento da produção poderá flutuar fortemente e é improvável que mostre uma tendência clara a longo prazo.

As taxas de crescimento reais do PIB e do PNB indicam essas fortes flutuações anuais [gráfico n.º 1, c)]. Mas as séries do PIB mostram uma pequena tendência: enquanto, praticamente, todas as taxas anteriores a 1988 eram negativas, a maior parte dos valores daí para a frente estão próximos ou um pouco acima do crescimento de 0%. Uma interpretação possível é a de que a guerra tenha reduzido inicialmente as taxas de crescimento, os programas de ajustamento tenham depois ajudado a melhorar esta taxa, mas a guerra interna tenha acabado por impedir uma taxa de crescimento que

permitiria alcançar valores hipotéticos de tempo de paz. Por esta razão, o caso de Moçambique reforça a ideia de que a guerra danifica o potencial de crescimento para além do período de destruição de capital. No entanto, os outros factores que influenciaram a economia nestes anos e o facto de não se encontrar ainda disponível uma série de dados de longo prazo para o pós-guerra tornam esta previsão difícil de provar.

3. CONSUMO E BEM-ESTAR

É previsível que o consumo decresça numa economia de guerra. Os níveis de consumo privado a preços constantes *per capita* desceram durante os primeiros seis anos do período abrangido no gráfico n.º 1, d), antes de subirem ligeiramente durante três anos e em 1994 caírem para quase metade do valor de 1980. É interessante notar que, inicialmente, o consumo governamental desceu relativamente mais do que o consumo privado e beneficiou mais dos fluxos de ajuda à medida que crescia mais nos anos mais tardios [gráfico n.º 1, e)], o que mostra a capacidade de resposta da composição dessa despesa à situação de guerra e a importância do financiamento externo (incluindo ajuda) na contenção do orçamento.

Outro facto interessante é salientado pela relação do consumo com o PIB. Uma redução única no capital deve conduzir a uma redução no consumo para que um investimento adicional possa reconstruir o *stock* de capital. No entanto, esta previsão pode não ser válida no caso de um choque mais complexo, visto que a guerra reduz igualmente a capacidade da economia para se auto-reconstruir, reduzindo, assim, ainda mais o rendimento. De facto, tanto o consumo como o rendimento desceram acentuadamente na primeira metade dos anos 80, mas, em termos relativos, o consumo privado desceu menos até 1987 [gráfico n.º 1, f)].

Antes de 1987, a perspectiva de um conflito continuado e a correspondente destruição de capital forçavam as pessoas a um consumo involuntário. Em alternativa, as pessoas estavam tão próximas do limiar de sobrevivência que a propensão para consumirem aumentava mesmo com rendimentos decrescentes. Além disso, a acumulação de um défice orçamental relacionado com a guerra tem impacto no bem-estar de longo prazo da população, embora no início dos anos 80 não tenha sido afectado o consumo de uma parte da população, que, assim manteve níveis de consumo relativamente superiores ao rendimento. Finalmente, a crescente partilha do consumo conduz mais tarde a outra redução no rendimento, depois de ter reduzido os recursos disponíveis para um crescimento futuro, tornando-se desta forma parte inevitável da inversão na mudança relativa destas duas variáveis.

Após 1987, o maior crescimento de rendimento ficar-se-ia a dever, quer à ajuda externa, quer a um ajustamento estrutural. É duvidoso que a ajuda, em geral, e a composição da ajuda a Moçambique, em particular, tenham permitido um crescimento do rendimento, como aconteceu depois de 1987. Em vez disso, a ajuda permitiu a manutenção do consumo para algumas das vítimas mais ameaçadas pela guerra e pela fome e do consumo público de 1988 em diante.

O ajustamento estrutural, por outro lado, aumentou a perspectiva do emprego de recursos de uma forma mais eficiente, encorajando assim actividades não consumistas e invertendo o aumento involuntário na propensão marginal para consumir com um rendimento em queda. Além disso, os sectores rurais e a respectiva população sofreram muito mais com a guerra, enquanto os sectores urbanos beneficiaram mais das reformas políticas orientadas para o mercado. Assim, em finais dos anos 80 foram obtidos ganhos na produtividade nas cidades, onde a recolha de dados económicos era igualmente superior, enquanto as descidas no consumo ficaram a dever-se à grande parte da população residente em áreas rurais. Esta é uma forte indicação da dualidade da economia de guerra em Moçambique, onde a guerra foi afastada de alguns sectores produtivos da economia, causando assimetrias no seu desenvolvimento e, possivelmente, também no da sociedade.

Globalmente, os dados confirmam a previsão de que o total do consumo privado per *capita* desceu em resultado do conflito. Até 1987, no entanto, o consumo não caiu tanto como o rendimento, reflectindo o comportamento do consumo individual próximo do nível de sobrevivência. Após 1987, as políticas reformistas permitiram uma recuperação do rendimento nas áreas mais seguras, maioritariamente urbanas.

Se a guerra reduz o bem-estar, é importante considerar substitutos para o bem-estar. O mais comum é o PIB *per capita*, que caiu drasticamente em consequência da guerra. Os indicadores sociais, como a má nutrição, a mortalidade infantil e a taxa de alfabetização fornecem resultados mais pormenorizados acerca de alguns aspectos do bem-estar. Mais à frente mostrar-se-á que o sector da educação sofreu grandes perdas de capital (quadro n.º 4), que as taxas de mortalidade nas áreas de conflito subiram acentuadamente (gráfico n.º 4) e que grande parte da população foi deslocada (quadro n.º 5) ou mesmo directamente afectada pelo terror da guerra (quadro n.º 6). A dificuldade de lidar com estes conceitos reside particularmente na sua compilação e medição sob condições de guerra e num país onde se calcula que 95% da sua população sejam pobres e dois terços absolutamente pobres (Banco Mundial, 1990). Neste contexto, a pobreza inclui a incapacidade para compilar e avaliar dados, devido à falta de capacidade, a outras prioridades mais prementes e à insegurança e flutuação inerentes à situação de guerra. A falta de dados sobre as variáveis sociais é, portanto, outro dos custos deste conflito. No entanto, e pelas informações disponíveis, é claro que o bem-estar declinou significativamente em resultado da guerra.

4. CAPITAL

Algumas características do capital definem a sua vulnerabilidade face à guerra. Por exemplo, o capital imóvel está mais sujeito a ser destruído pela guerra, como se mostra, no caso de Moçambique, no quadro n.º 1. A agricultura de exportação terá sofrido gravemente com a redução em dois terços das barragens operacionais e dos viveiros de plantas, quando comparada com o *stock* de capital de antes da guerra. A destruição e erosão média de todas as categorias foi de 40%. Admitindo que os piores momentos da guerra ocorreram durante os dez anos anteriores ao acordo de paz, isto implica uma taxa anual de redução de capital provocada pelo conflito de quase 4%.

Destruição de capital imóvel (medido no fim de 1992)

[QUADRO N.º 1]

Agricultura		
Sistemas de irrigação		
Barragens		
Centros de produção de sementes		
Viveiros		
Tanques de desinfestação		
Fornecimento de água		
Poços		
Furos		
Fontes		
Pequenos sistemas de fornecimento de água		
Comércio interno		
Lojas		
Armazéns		
Bancos		
Pontos de poupança		
Comunicações		
Postos de correio		
Postos de correio rurais		
Administração pública		
Administração distrital		
Administração municipal		
Residências da administração		
<i>Média</i>		

Fonte: Comissão Nacional do Plano (1993), p. 21.

O sistema ferroviário sofreu uma taxa ainda mais elevada de destruição e erosão, sendo um alvo de ataques visualmente óbvio e politicamente apropriado. O quadro n.º 2 indica igualmente o nível constante e elevado de actividade militar e a consequente insegurança vivida durante os anos 80.

Destruição de locomotivas dos CFM

[QUADRO N.º 2]

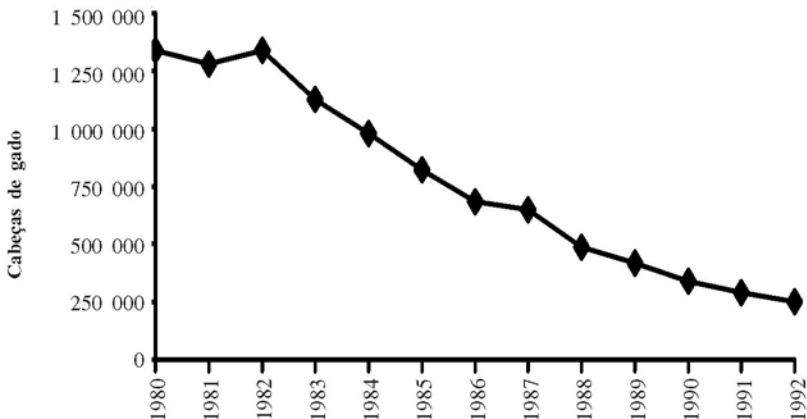
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Unidades destruídas ou danificadas (a) . . .	24	34	37	28	32	59	36	58
Unidades em funcionamento [(b) e (c)]. . .	222	222	249	214	178	172	146	158

Fontes: (a) Stephens (1994), pp. 136-141; (b) Comissão Nacional do Plano (1990), p. 25; (c) Banco Mundial (1990), p. 69.

Finalmente, o gráfico n.º 2 ilustra como a produção de gado, uma actividade visível, mas algo móvel, se viu seriamente afectada pela guerra. Em 1992 existia menos de um quinto do *stock* de gado registado em 1980, tendo sido perdido, quer através de causas directas (matança de gado por parte dos rebeldes para semearem o terror, impedirem o desenvolvimento e alimentarem as suas tropas), quer indirectas (ausência de forragens e de veterinários, necessidades de consumo de curto prazo da população e falta de mercados de gado para as actividades de troca e criação).

Stock de gado, 1980 a 1992

[GRÁFICO N.º 2]



Fonte: Ministério da Agricultura (1994).

A agricultura de exportação em Moçambique suportou um ónus de guerra particularmente elevado. O facto de as colheitas serem de crescimento lento, a produção estar localizada no campo (onde se registava a maior parte dos recontos) e a maior parte do *produto* precisar de ser transportado num sistema moderno de transporte através das áreas rurais, contribuiu para a vulnerabilidade deste sector de exportação face à guerra. De facto, o sector dos transportes anterior à guerra fora um grande acumulador de divisas externas, ao transportar produtos para os Estados vizinhos do Malawi, Zimbabwe, África do Sul e Suazilândia. O sector manufactureiro, envolvendo, por exemplo, o tratamento das safras para exportação, produzia produtos de troca na fonte (isto é, em áreas rurais ou periurbanas). A vulnerabilidade à guerra desta localização era elevada, por serem prováveis ataques ocasionais mesmo nas proximidades das cidades. A localização visível da produção, o armazenamento de inventários (especialmente com o mau transporte e a variação sazonal de algumas colheitas) e a especificidade de algumas aplicações tornavam este sector altamente vulnerável à guerra.

A agricultura de subsistência estava melhor colocada, apesar da sua aparente semelhança com este sector. A terra não cultivada não é um alvo preferencial de ataques, mas os campos podiam ser queimados e o gado dizimado. As sementes beneficiam do facto de serem armazenáveis, facilmente escondidas e consumidas pelos produtores em caso de necessidade. A agricultura de subsistência, embora alvo de muitos ataques, mostrou-se menos vulnerável à guerra quando comparada com a agricultura rentável, visto depender de compras e vendas muito localizadas e, por isso, de transporte apenas local. Embora tal possa revelar-se contraproducente para um desenvolvimento rural, contribuiu para que o sector de subsistência, pela natureza das suas actividades, ficasse marginalmente mais protegido do conflito do que o sector orientado para a exportação.

Tal não significa, claro está, que o campo não tenha suportado um pesado ónus de guerra, em particular em termos de custos humanos (que sofreu), mas apenas que algumas actividades económicas no campo foram menos afectadas do que outras. Por outro lado, muitas pessoas foram forçadas a recorrer a formas extremas de auto-suficiência à medida que a guerra foi destruindo todas as outras formas de sobrevivência. Dada a situação de guerra, a agricultura de subsistência era, assim, uma alternativa forçada para produtores de colheitas rentáveis anteriormente afortunados, uma escolha deliberada de sobrevivência para alguns camponeses e um meio de sobrevivência inalcançável para um grande grupo de trabalhadores sem terra e refugiados. O fornecimento em larga escala de ajuda alimentar desestabilizou os incentivos à produção, os esquemas de transportes, os preços de mercado e a posição fiscal do governo, enriquecendo, assim, alguns agentes, ao mesmo tempo que distorcia ainda mais as relações rurais-urbanas (Oppenheimer, 1994 e 1996).

O objectivo de desestabilização dos rebeldes incluía a destruição de quase todos os edifícios de cimento dos territórios rurais, especialmente os edifícios governamentais. No entanto, as construções locais (portanto, casas simples) podiam ser obtidas a um custo reduzido e, não sendo consideradas um alvo privilegiado, eram menos vulneráveis à guerra. As áreas urbanas encontravam-se bastante a salvo dos ataques. O sector governamental, enquanto alvo principal, foi sempre muito vulnerável à guerra, mas a maior parte das actividades governamentais estava concentrada nas áreas mais seguras. Em geral, pode dizer-se que a actividade de sectores mais formais era mais vulnerável à guerra (em especial aos custos das transacções) e que o sector comercial formal era ainda mais vulnerável do que o sector não comercial formal.

Os dados para o investimento externo directo (IED) em Moçambique ilustram como o investimento é vulnerável à guerra. O quadro n.º 3 indica o IED oficial anual de cerca de 30 milhões de dólares entre 1985 e 1993 em todos os sectores, exceptuando os minérios e o comércio. Como é difícil confirmar se foram feitos investimentos, o IED real anual foi calculado em cerca de 12 milhões de dólares pelo governo moçambicano. Em comparação, no período posterior à guerra, desde meados de 1993 até finais de 1994, foram aprovados, sob uma nova legislação para o investimento, 442,8 milhões de dólares de IED, o que equivale a mais de dois terços da soma aprovada nos oito anos anteriores. Além disso, os investimentos cancelados ou pendentes na altura do estudo foram muito reduzidos no período do pós-guerra. (v. à frente dados relativos aos gastos em investimentos do governo.)

Investimento estrangeiro directo

[QUADRO N.º 3]

Situação do projecto	Meados de 1985 a meados de 1993		Meados de 1993 a meados de 1994	
	Investimento (milhões de US\$)	Investimento total (percentagem)	Investimento (milhões de US\$)	Investimento total (percentagem)
Activo/realizado	165,6	26,8	40	9,0
A ser implementado	62,8	10,2	217,1	49
Implementação não iniciada	22,5	3,6	158,2	35,7
Cancelado/pendente	366,5	59,4	27,6	6,2
<i>Total aprovado</i>	<i>617,4</i>	<i>100</i>	<i>442,8</i>	<i>100</i>

Fonte: Centro de Promoção do Investimento Estrangeiro (1995).

O capital humano também sofreu erosão, destruição e redireccionamento. O quadro n.º 4 mostra a destruição e erosão das escolas primárias a uma taxa média anual de cerca de 6% para os anos de 1983 a 1991, tendo-se verificado uma destruição semelhante de hospitais e postos de saúde em áreas rurais

(Cliff e Noormahomed, 1988). O efeito subsequente na qualidade do capital humano não é mensurável, mas será evidente.

Destruição do sector da educação

[QUADRO N.º 4]

Estatuto do projecto	Escolas primárias (1.ª à 5.ª classes) encerradas ou destruídas	
	Número total	Porcentagem
1983-1987	2 655	45,1
1988	226	3,8
1989	238	4,0
1990	77	1,3
1991	206	3,5
<i>Total</i>	3 402	57,8
<i>Número total de escolas primárias em 1983</i>	5 886	100

Fonte: Ministério da Educação (1994), pp. 7-8.

As populações sujeitas a hostilidades encontravam-se frequentemente deslocadas nos seus municípios, em Moçambique ou mesmo fora do país. O quadro n.º 5 indica que os fluxos populacionais provocados pela guerra

Estimativas da população deslocada e refugiada

[QUADRO N.º 5]

	Setembro de 1986	Meados de 1989	Outubro de 1992
População total	14 174 300 (100%)	15 166 000 (100%)	14 285 000 (100%)
Total de afectados (a)	—	2873957 (19%)	—
Total de deslocados (b)	—	1 689 492 (11,1%)	3 728 000 (26,1%)
Total de afectados e deslocados	3 482 626 (24,6%)	4 563 449 (30,1%)	—
Total de refugiados (c)	250 000	1 000 000	1 390 000
Total de deslocados e refugiados	—	2 689 492	5 118 000
Total de deslocados, afectados e refugiados .	3 732 626	5 563 449	—

(a) Populações afectadas: definidas como as que viram os seus lares e modos de vida destruídos, mas não fugiram da área.

(b) Populações deslocadas: definidas como as que se deslocaram internamente.

(c) Os dados para os refugiados referem-se apenas às populações em países vizinhos, com os dados de 1986 e 1989 restringidos ao Malawi, à Zâmbia e ao Zimbábue.

Fontes: Dados de 1989 e 1986: Banco Mundial (1990), p. 67; estimativas populacionais de 1986: Comissão Nacional do Plano (1987); dados de 1992: Organização Internacional para a Migração (1994), pp. 9-11, e UNOHAC (1994), pp. 8-9.

aumentaram em finais dos anos 80. Cerca de um quarto de todos os residentes internos (excluindo os refugiados internacionais) estavam deslocados no interior de Moçambique no final da guerra, cerca de outros 10% eram refugiados internacionais e um número desconhecido de moçambicanos, embora continuasse perto da sua residência habitual, viu as suas vidas destruídas pelo conflito. Estes números sugerem, pelo menos, três coisas. Em primeiro lugar, que a extensão do deslocamento de capital humano em Moçambique foi extrema, apenas comparável a alguns movimentos populacionais que se seguiram a genocídios na história mundial recente. Em segundo lugar, que tais padrões de migração devem ter sido causados tanto por uma insegurança extrema como pelas péssimas condições económicas dos indivíduos envolvidos. Em terceiro lugar, que tal nível de migração causou, por seu lado, níveis sem paralelo de incerteza, custos de transacções e crescentes necessidades de recursos financeiros e de ajuda.

Finalmente, o quadro n.º 6 apresenta alguns dados cujo significado económico imediato não é provável, mas que reforçam ainda mais a ideia da profundidade e longevidade do legado da guerra em Moçambique. O quadro ilustra os traumas psicológicos experimentados e os crimes cometidos por crianças afectadas pela guerra.

Experiências de guerra de crianças de áreas afectadas pela guerra

[QUADRO N.º 6]

Experiência de guerra	Porcentagem
Presenciaram violência física e/ou tortura	88
Presenciaram assassinatos	77
Serviram de guardas na Renamo	75
Raptadas às famílias.	64
Presenciaram violações ou abusos sexuais	63
Fisicamente violentadas ou torturadas	51
Presenciaram a morte de membros da família . . .	37
Treinadas para combate	28
Admitiram terem sido violadas	16
Admitiram terem matado	9
Sofreram ferimentos permanentes	7

Amostra constituída por 504 crianças entre os 6 e os 15 anos na altura das experiências de guerra, originárias de sete províncias diferentes, todas residentes em áreas afectadas pela guerra. Dados compilados em 1989-1990.

Fonte: Boothby, Uptom *et al.* (1991), p. 21.

5. EFICÁCIA E INCERTEZA DAS TRANSACÇÕES

A guerra civil num país em vias de desenvolvimento não destrói os níveis globais de tecnologia, mas conduz a custos significativamente mais elevados das transacções comerciais, ou seja, reduz a eficácia das transacções da economia de

guerra. Este efeito da guerra relaciona-se com a disputa da autoridade, ou seja, com a incerteza da guerra e com os níveis de capital (físico, humano e social) requeridos para a manutenção da eficácia das transacções.

O tipo de guerra civil tem um grande impacto na eficácia das transacções. Uma política de terra queimada tem um efeito comparativamente mais negativo na absorção tecnológica, portanto na eficácia das transacções, do que uma guerra rápida e estável. Esta política foi de facto seguida pelos rebeldes da Renamo nas áreas rurais de Moçambique hostis ao seu controle. O objectivo dos rebeldes consistia em desestabilizarem através do terror deliberadamente indiscriminado e em roubarem o excedente rural para financiarem o próprio esforço de guerra. No entanto, a prazo, não seria possível atingir ambos os objectivos. A Renamo actuou de forma míope ao destruir muito capital social e privado e, por isso, reduziu a capacidade de essas áreas recriarem rendimento, danificando, assim, o seu financiamento de guerra.

Quando são apenas os bens privados que são afectados pelo conflito, e não o capital social, é possível uma rápida restauração do investimento do sector privado e dos níveis produtivos pouco depois de um choque de guerra, permitindo, assim, um dividendo de paz no pós-guerra. Quando, porém, há muito capital social e privado destruídos, o investimento privado não recuperará se o regresso da paz não for acompanhado de investimento e de confiança do sector público. A ineficácia das transacções, conjugada com a incerteza da guerra, pode, por isso, conduzir à destruição da capacidade de desenvolvimento da economia de guerra. Tal destruição da absorção tecnológica e da confiança será difícil de ultrapassar mesmo no longo prazo.

A redução da eficácia das transacções provocada pela guerra é o valor mais difícil de calcular. Para este efeito, alguns substitutos incluem uma actividade interna de comercialização e custos de transporte. O quadro n.º 7 apresenta as mudanças brutas em número de unidades operacionais para uma variedade de estruturas (edifícios e certas unidades de comercialização móveis). Armazéns, lojas e postos de trocas podem ter sido abandonados devido à insegurança, erodidos no seu valor ou completamente destruídos. A descida bruta para todas as estruturas no período de 1982 a 1988 foi aproximadamente de 30%, sugerindo uma perda anual bruta de cerca de 5%.

Outro substituto para a ineficácia das transacções ocupa-se dos aumentos dos custos de distribuição tanto devido à insegurança (requerendo protecção e reduzindo os coeficientes de carga devidos a problemas de coordenação) como à reduzida qualidade das infra-estruturas de transportes (reduzindo a velocidade de viagem e aumentando as rupturas em estradas más ou minadas). O gráfico n.º 3 mostra os custos de distribuição em percentagem dos custos para as duas maiores colheitas de exportação e de subsistência (em peso) em 1989 sob diversos cenários de segurança e transporte. Os custos de distribuição contribuem com uma parte muito maior para os custos totais das colheitas de exportação do que para os das colheitas de consumo interno. Os ganhos potenciais obtidos com as melhorias de segurança são muito maiores

do que as melhorias nas infra-estruturas de transportes. Para o caju, a maior colheita de exportação moçambicana, tanto em volume total como em valor, os custos de distribuição descem para metade à medida que se afastam da guerra (com distribuição bem protegida) em direcção à paz e a melhores infra-estruturas de transportes. Desta forma a guerra impõe um imposto sobre o rendimento que afecta relativamente mais as safras rentáveis do que as outras colheitas.

Rede comercial para a comercialização da agricultura

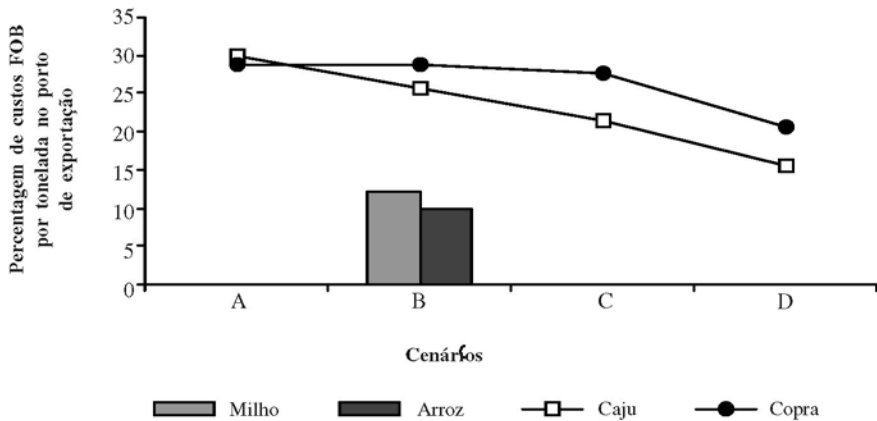
[QUADRO N.º 7]

Estrutura comercial	Número de estabelecimentos a nível nacional			Alteração (percentagem)
	1982	1985	1988	
Lojas privadas	3 582	2 452	2 187	- 39
Postos fixos de agricultura comercializada .	235	150	62	- 74
Outros postos fixos	393	94	99	- 75
Todas as outras estruturas	882	1 230	1 226	39
<i>Total de estruturas comerciais . .</i>	<i>5 092</i>	<i>3 926</i>	<i>3 574</i>	<i>- 30</i>

Fonte: Banco Mundial (1990), p. 142.

Custos de distribuição na economia de guerra

[GRÁFICO N.º 3]



Cenário A: situação de Moçambique em 1989 com protecção de força de segurança dedicada.

Cenário B: situação real de Moçambique em 1989.

Cenário C: o mesmo de B, mas com as infra-estruturas de transportes rodoviários melhoradas.

Cenário D: o mesmo de C, mas com transportes marítimos e segurança melhorados que permitem a dispensa de escolta militar (cenário de tempo de paz).

Fonte: Banco Mundial (1989), pp. 75-76.

A descida da eficácia das transacções devida à guerra torna o capital menos produtivo, mas mantém um nível de produção eficiente. Este choque multiplicativo inesperado na produtividade faz baixar o consumo para um determinado *stock* de capital e reduz o produto marginal de capital a um determinado nível de capital. Globalmente, a economia terá de enfrentar níveis de capital e de consumo indesmentivelmente mais baixos, ou seja, a economia contrai-se.

Da mesma forma, um choque de produtividade negativo poderá ser visto como um aumento da carga fiscal, onde o rendimento extra é gasto pelo governo de forma a deixar intacta a utilidade dos agentes. Como tal subida na carga fiscal efectiva pode durar muito tempo (até que o cumprimento das obrigações fiscais seja restabelecido), o governo e o sector privado verão fortemente diminuída a sua capacidade de reconstrução do pós-guerra. O governo tem, por isso, menos liberdade para aumentar os receitas, reduzindo, assim, o número de projectos de novos investimentos para a reconstrução. Além disso, ao sector privado deparam-se menores incentivos para o investimento por causa das cargas fiscais efectivas mais elevadas, o que indicia uma forte interdependência entre as despesas governamentais e a eficácia das transacções numa economia de guerra.

Em conclusão, o efeito da guerra sobre a eficácia das transacções é duplo: ao nível agregado, reduz o estado económico a um determinado escalão, o que conduz a um bem-estar mais baixo *per capita*. Além disso, uma redução na eficácia destrói a capacidade de gerar um desenvolvimento futuro.

As decisões de consumo e as alterações no *stock* de capital estão directamente relacionadas com questões de risco, incerteza e expectativas. A fonte de muita da incerteza de guerra é o conflito entre dois grupos pela autoridade e a legitimidade. A erosão de cada um ou de ambos aumenta a incerteza de guerra. Assim, a incerteza de guerra não implica necessariamente uma incerteza «máxima», basta ser uma forma de incerteza relativa a funções e acções estatais fundamentais.

A incerteza de guerra opera nos níveis micro e macro da economia. O capital, por exemplo, pode ser exposto à destruição e deslocação de guerra, ao nível micro, através do roubo e da violência (incerteza da microguerra) e, ao nível macro, através do abuso da autoridade por parte do Estado numa guerra de guerrilha (incerteza da macroguerra). Além disso, a incerteza da macroguerra inclui o uso da máquina fiscal e a regulamentação económica para fins bélicos, reduzindo, assim, a eficácia das transacções. Para os agentes, a incerteza de guerra será tanto mais sentida quanto menos puderem substituir bens ou actividades vulneráveis por outros menos vulneráveis. A existência de instituições de redução da vulnerabilidade, como redes sociais e oportunidades de diversificação de rendimentos, permite a redução

desta exposição à incerteza de guerra, afectando, assim, positivamente o bem-estar das pessoas.

Algumas das consequências básicas da incerteza de guerra incluem a redução de capital social, a redução da dimensão de um futuro dividendo de paz e o desgaste da confiança na viabilidade a longo prazo da economia. Além disso, uma diminuição da confiança reduzirá as transacções de bens (excepto para a redistribuição ou acumulação de bens dos que se aproveitam do conflito), com as consequências de um investimento e uma produtividade reduzidos, menos oportunidades de redução de risco e maior redução da densidade de mercados.

A incerteza de guerra associada ao governo depende do tipo de conflito. Numa guerra internacional estável o governo pode ter pouca incerteza nas suas operações. Quanto mais claro se torna que o objectivo do oponente de assumir a liderança vai ser atingido (ou quanto mais volátil é a guerra, talvez em proporção do território interno afectado num curto período), mais o governo se preocupa em colocar o esforço de guerra acima de todas as outras políticas.

Ou seja, quanto mais ameaçado está um governo, mais regulará a economia para assegurar a sua vitória. Isto é plausível, pois a regulamentação é o único instrumento político de governo e as guerras, normalmente, não são ganhas com a desregulamentação da actividade interna — afinal, a actividade militar é uma questão muito autoritária e centralizada. Mas uma economia mais regulada é, provavelmente, menos eficaz. Além disso, uma liderança assim ameaçada poderá aumentar a incerteza ao reduzir a credibilidade política. As consequências serão uma redução no investimento devido à imobilidade de algumas formas de capital (uma propriedade indesejável de capital em tempos de incerteza), ao efeito de incerteza nas poupanças e à fuga de capital.

O governo moçambicano mostrou-se, de facto, capaz de criar a sua legitimidade durante o curso da guerra, reduzindo, assim, com o tempo, a incerteza de guerra. O governo passou por sucessivas etapas de incerteza de guerra, desde os tempos caóticos da independência até ao estabelecimento de uma nova autoridade pouco tempo depois, até se tornar autoridade legítima, mas ameaçada (pela Renamo), e, finalmente, a única autoridade legítima (v. quadro n.º 8). Ao nível macro, a incerteza estatal declinou no decurso da guerra, mas foi significativa durante este período, o que teria especialmente efeitos na distribuição de capitais e na ineficácia das transacções e se reflectiria, por exemplo, nos movimentos de investimento e de populações. A crescente autoridade e legitimidade do governo criou a oportunidade para a realização de um dividendo de paz no pós-guerra, mas que não se materializou em Moçambique. Em vez disso, foi criada uma maior macroincerteza pela calamitosa situação das despesas governamentais, analisada adiante.

Determinantes da incerteza de guerra em Moçambique

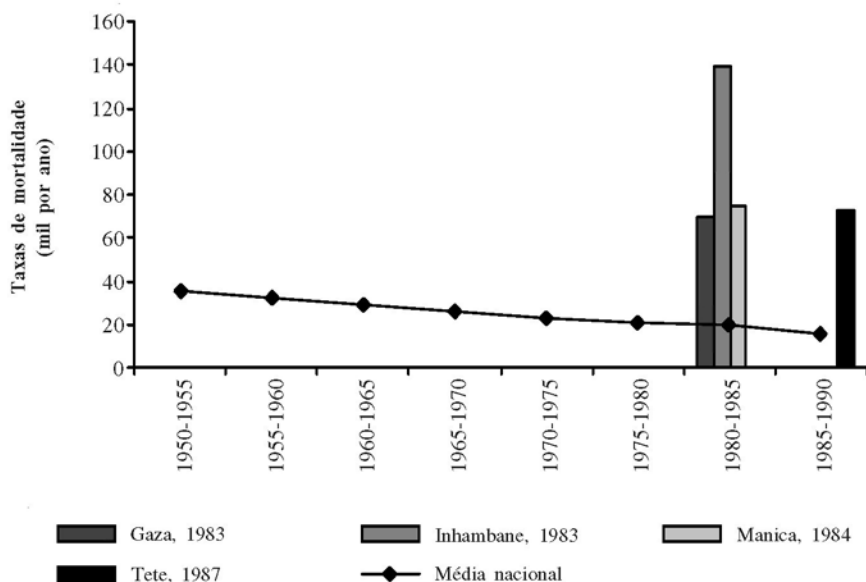
[QUADRO N.º 8]

Incerteza de guerra (em Moçambique)	Pouca autoridade	Autoridade total
Pouca legitimidade	Máxima (caos: 1975)	Intermédia (autoridade recentemente estabelecida: 1976)
Legitimidade total	Intermédia (autoridade ameaçada: anos 80)	Nenhuma (paz: final dos anos 90)

Ao nível micro, uma guerra deste tipo implicou que tanto as populações civis como os militares tenham corrido maiores riscos de mortalidade. O gráfico n.º 4 mostra a tendência nacional de taxas médias de mortalidade (para todas as idades) e compara-as com taxas de mortalidade calculadas nas observações de populações directamente afectadas pela guerra em várias províncias ao longo de vários anos. Enquanto a taxa de mortalidade nacional não aumentou durante os anos de guerra, as populações directamente afectadas pela

Taxas de mortalidade (áreas afectadas pela guerra *versus* média nacional)

[GRÁFICO N.º 4]



Fontes: Cliff e Noormahomed (1988), p. 720, e Comissão Nacional do Plano e Ministério da Saúde (1995), pp. 21-31.

guerra tinham taxas de mortalidade 3,5 a 7 vezes maiores do que a média nacional (ou seja, a sua mortalidade cresceu até sete vezes mais). A mudança não é como a destruição de capital humano físico ou qualitativo, que, embora não regresse aos níveis de antes da guerra tão rapidamente, reduziu-se menos.

Factores adicionais na determinação das taxas de mortalidade foram a ocorrência paralela de fome e a provisão compensatória de assistência humanitária para enfrentar a fome e a guerra. A guerra, contudo, enfraquece a resposta da ajuda à fome, enquanto a fome pode intensificar a luta pelo controle dos recursos, tornando, assim, os dois factores combinados mais prejudiciais do que as duas componentes separadas deixariam adivinhar.

Finalmente, as minas aumentam, obviamente, o risco de mutilação (erodindo parcialmente o capital humano) ou de morte em Moçambique (Roberts e Williams, 1995). Comparado com o nível de atrocidades cometidas, o impacto das minas será, provavelmente, menor em número de baixas mortais durante a guerra, em particular entre as pessoas residentes na área na altura da colocação das minas, que, por isso, conheciam as zonas mais inseguras (ao contrário dos refugiados). No entanto, as minas continuarão a destruir vidas e a manter as terras inúteis durante anos após o cessar-fogo, mantendo, assim, a incerteza de guerra para além do fim do conflito formal.

A incerteza relaciona-se com a duração e a natureza da guerra. Uma guerra curta matará algumas pessoas e, assim, retrainará a economia, mas não afectará a incerteza a longo prazo. Uma acção militar que apenas tenha por objectivo alvos militares só fará aumentar a mortalidade dos soldados. No entanto, com o advento da guerra de alta tecnologia direccionada contra civis e a continuação da guerra «medieval» em muitos países em vias de desenvolvimento, toda a população poderá sofrer directamente um aumento de mortalidade. De facto, cerca de 95% de todas as mortes devidas à guerra em Moçambique foram de civis (Stewart, 1993).

Por um lado, as mortes reduzem completamente o capital humano de algumas pessoas e ligeiramente o capital humano total (a força de trabalho); por outro, o aumento da mortalidade faz crescer um pouco a incerteza de toda a gente. Por isso, o efeito das primeiras baixas numa guerra é duplo: em primeiro lugar, reduz o capital humano agregado e, em segundo, altera a percepção agregada da mortalidade esperada para um nível novo e mais elevado. Um aumento na mortalidade reduz então o nível de capital óptimo e aumenta a taxa de juro. Este efeito é reversível, dada a existência de mercados funcionais, quando a incerteza de guerra e, por isso, a mortalidade regressarem a níveis de tempo de paz. Todavia, com uma forte ineficácia de transacções, os mercados poderão ficar incapazes de refazer o rendimento, mesmo que a mortalidade regresse a níveis de antes da guerra. Um choque temporário poderá, assim, ter um efeito permanente. Por outras palavras, a

mortalidade poderá regressar aos níveis usuais muito mais rapidamente do que o rendimento.

6. DÉFICE FISCAL E DÍVIDA

Em alturas de guerra civil os governos parecem seguir uma agenda específica, maximizando, por exemplo, as despesas governamentais relacionadas com a guerra. Contudo, como as economias de guerra estão frequentemente sujeitas a controles económicos muito apertados, pode igualmente ver-se a função objectiva do governo como uma maximização do valor dos bens ou do rendimento nacional. Um governo pode conseguir recursos através de impostos, dívidas e assistência externa. De facto, o défice fiscal é determinado endogenamente pela guerra através de efeitos nas receitas fiscais, T , e nas despesas governamentais, G . Ambas as variáveis dependem do tipo de guerra civil.

As receitas fiscais dependem particularmente da experiência de guerra da população, visto serem igualmente alvos da autoridade fiscal. Influências negativas em T podem ser contrabalançadas até certo ponto através da coerção, de aumentos na carga fiscal e na base fiscal. No entanto, haverá rendimentos decrescentes à escala nestas actividades devido à evasão fiscal, que em si será mais fácil de atingir com sucesso em alturas de conflito interno. Finalmente, as operações de aumento de impostos serão também limitadas pelo declínio paralelo na eficácia das transacções, no capital humano e social e pelo aumento da incerteza, contribuindo todos estes factores para dificultarem a eficácia das operações de aumento de impostos, ao baixarem a base de receitas e reduzirem ainda mais a moral e os hábitos da população colectada.

Como no caso das receitas fiscais, T , as despesas governamentais, G , serão afectadas pelo tipo de conflito em curso. A estilos divergentes de guerra desenvolvidos pelos dois lados em confronto correspondem diferentes necessidades fiscais. Em muitos conflitos poderá ser justificável determinar a actividade dos rebeldes como sem custos para o governo (isto é, não precisa de T ou G e está fora do quadro da contabilidade nacional) e exogenamente determinada (por exemplo, através de doações de material de guerra estrangeiro). Como, normalmente, os rebeldes não conseguem subornar a população com o fornecimento dos próprios bens de consumo, o seu principal objectivo pode ser então a redução da base fiscal e das receitas do governo. A dimensão real das despesas governamentais não será indicativa da extensão do envolvimento e regulamentação governamental da economia. Para além da necessidade de cobrar mais impostos, o governo poderá recorrer a regulamentações, como quotas de produção, preços fixos ou contribuições

em géneros, que lhe darão mais oportunidades de exercer o seu domínio sobre os recursos. Tais medidas, contudo, têm também o efeito de aumentarem ainda mais os custos das transacções de mercado.

A ajuda externa civil poderá aumentar ou diminuir em tempo de guerra, afectando, assim, positiva ou negativamente, o défice fiscal. Normalmente, esperar-se-ia uma redução no investimento ou ajuda orientada para projectos específicos em concordância com a redução geral do investimento na economia, ao mesmo tempo que se esperaria que um aumento no consumo e na ajuda especialmente orientada para situações de emergência reduzisse os custos humanos negativos associados à guerra. O efeito bruto da guerra na ajuda é, à partida, ambíguo: a guerra poderá (ou não) aumentar o fluxo de ajuda externa à economia. Mas a ajuda está geralmente dependente de factores exógenos ao país receptor. As incertezas que rodeiam o fornecimento de ajuda são outro factor que contribui para um crescente grau de incerteza de guerra.

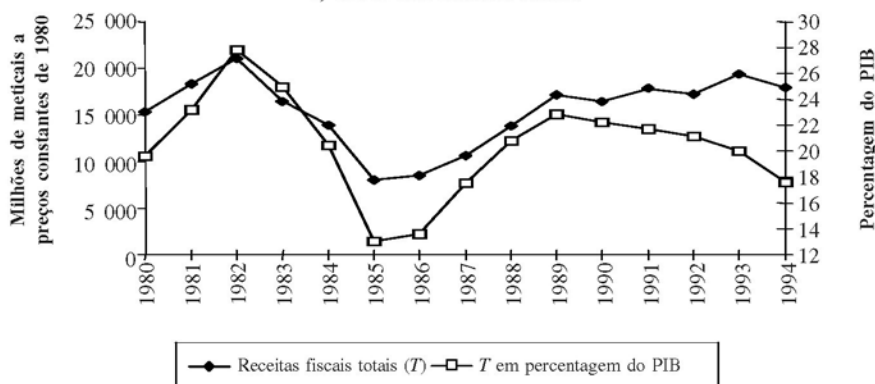
É, assim, provável que o resultado bruto da guerra na posição fiscal venha a ser um aumento acentuado no défice geral do governo, com consequências para a credibilidade política e a confiança no investimento a longo prazo. De facto, os dados relativos a Moçambique constantes do gráfico n.º 5, a), indicam que o valor real do total de receitas fiscais caiu cerca de metade entre 1981 e 1985 (e quase dois terços numa base *per capita* entre 1982 e 1985). As receitas terão recommçado a subir apenas com o início do ajustamento em 1985, possivelmente devido a um aumento da actividade comercial formal (um alargamento implícito da base fiscal), mas não atingiram os níveis anteriores. Não obstante, as receitas fiscais, em proporção do PIB, começaram a declinar novamente em inícios dos anos 90, talvez por os programas de ajustamento estrutural apenas representarem um melhoramento isolado e não produzirem qualquer acréscimo de receitas a longo prazo.

De igual modo, as receitas fiscais subiram em importância relativamente às receitas não fiscais após a entrada em vigor de reformas económicas por volta de 1986 [gráfico n.º 5, b)]. No entanto, as receitas fiscais foram eclipsadas pelas ajudas externas em 1992, quando valiam 21,1% e 22,1% do PIB, respectivamente. Nos últimos seis anos de guerra, 1987-1992, esta relação era de 16,4% do PIB para as ajudas, mostrando a sua importância relativa no financiamento da economia de guerra. A relação das receitas fiscais com os empréstimos externos é mais volátil, sendo os dois determinados pelas condições de guerra. Globalmente, os rendimentos fiscais declinaram no início dos anos 80, mas recuperaram parcialmente nos anos de ajustamento estrutural. A composição das receitas fiscais foi afectada pela guerra e tanto as receitas não fiscais como as ajudas tornaram-se, como seria de esperar, relativamente mais importantes.

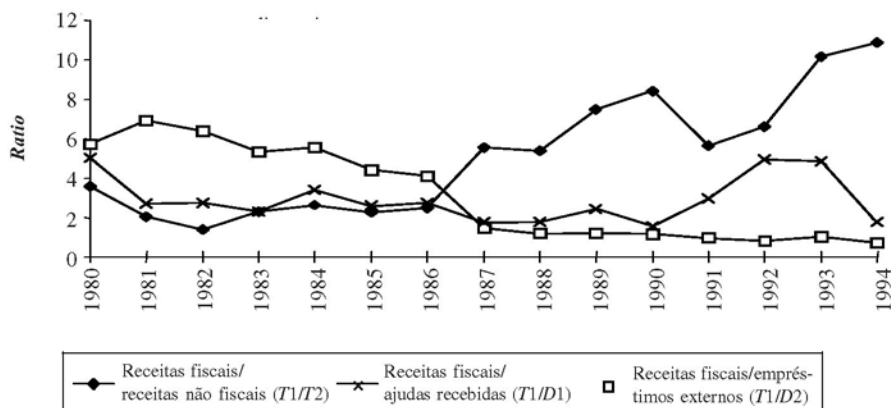
Resumo das variáveis fiscais

[GRÁFICO N.º 5]

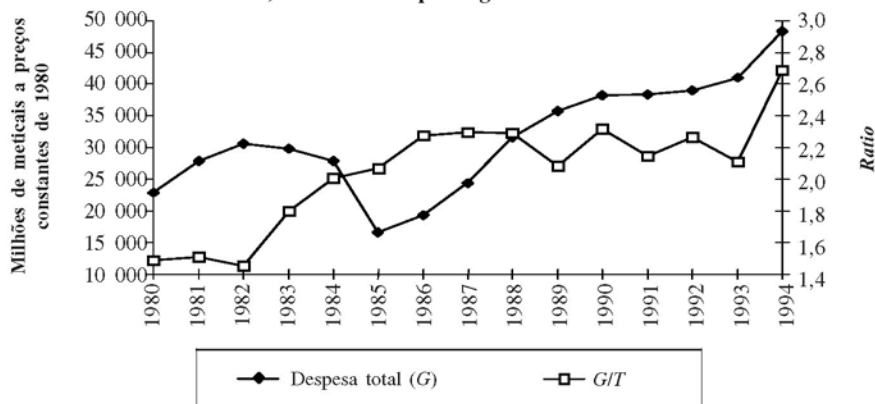
a) Nível das receitas fiscais



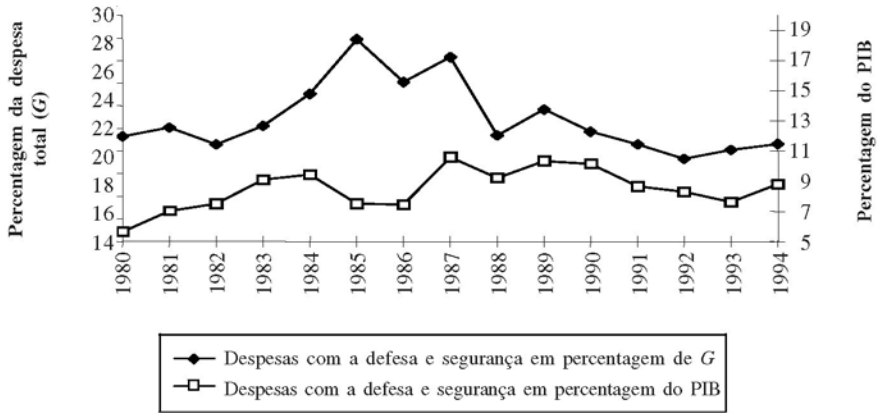
b) Montante relativo das receitas fiscais



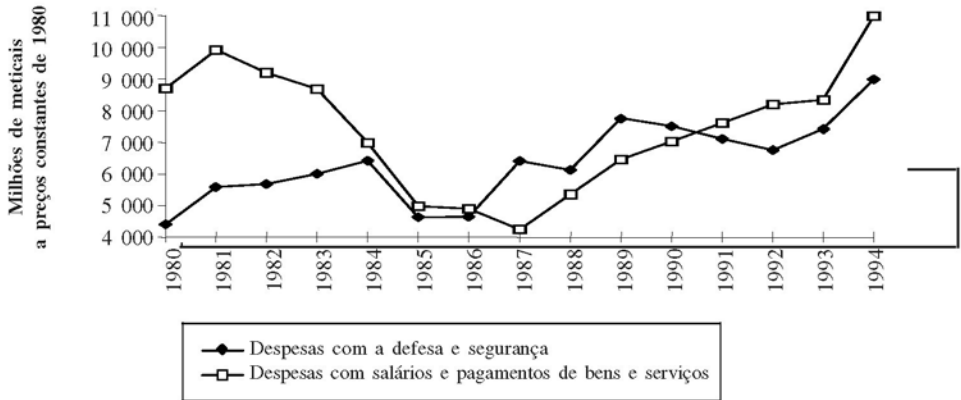
c) Nível das despesas governamentais



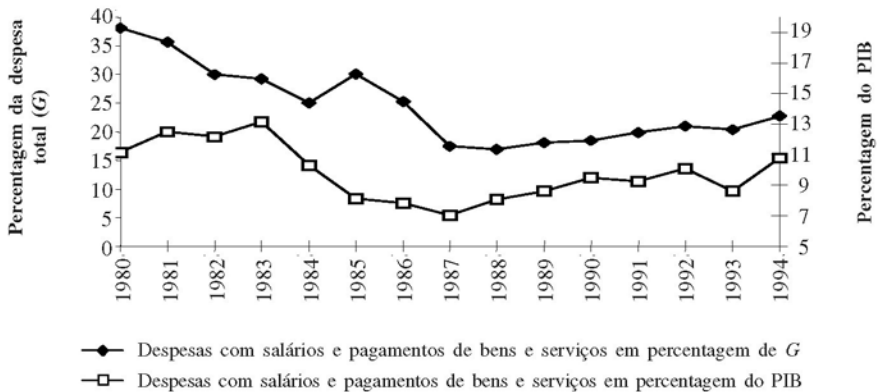
d) Nível das despesas militares



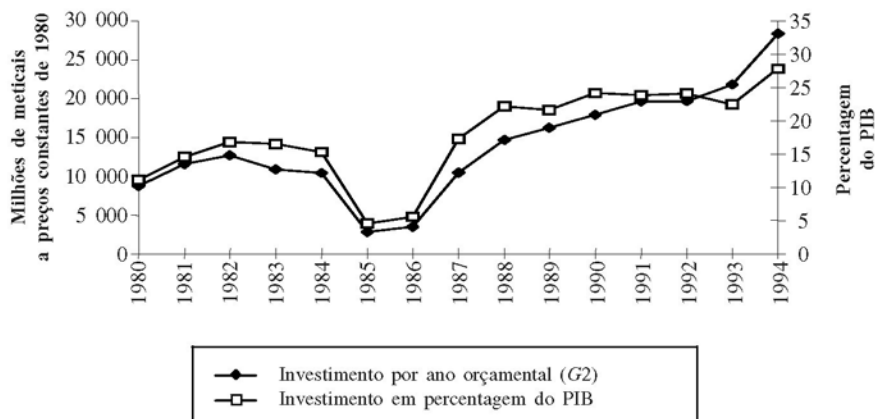
e) Estrutura das despesas governamentais



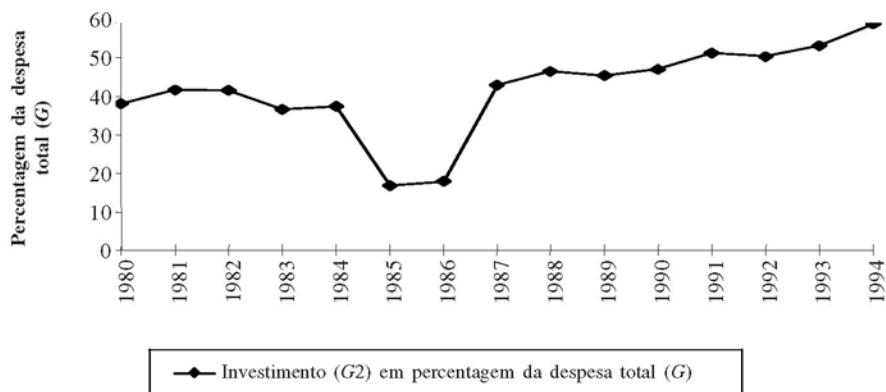
f) Nível das despesas governamentais não produtivas



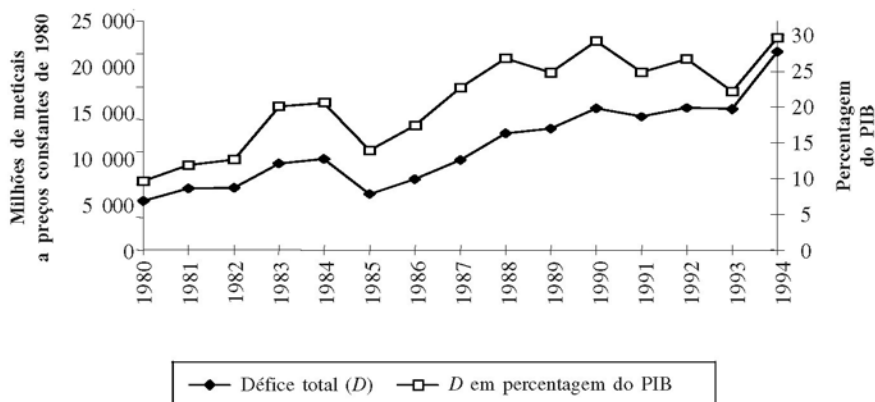
g) Montante do investimento governamental



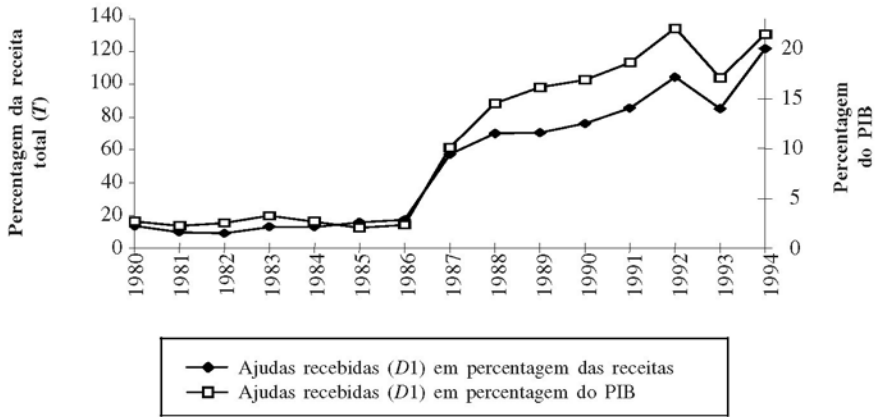
h) Montante relativo do investimento governamental



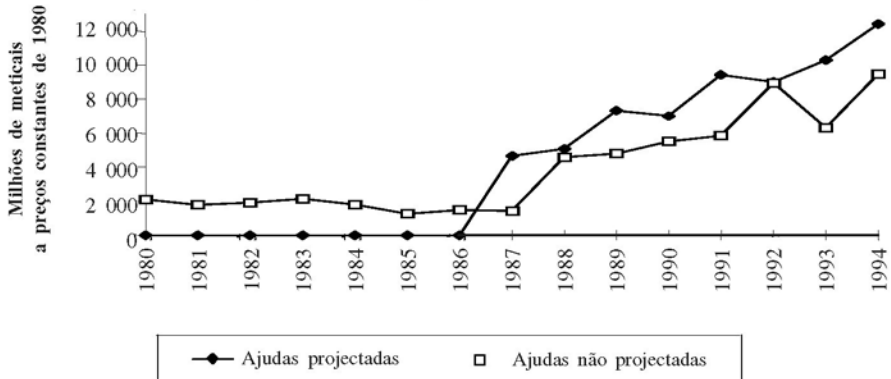
i) Nível do défice orçamental



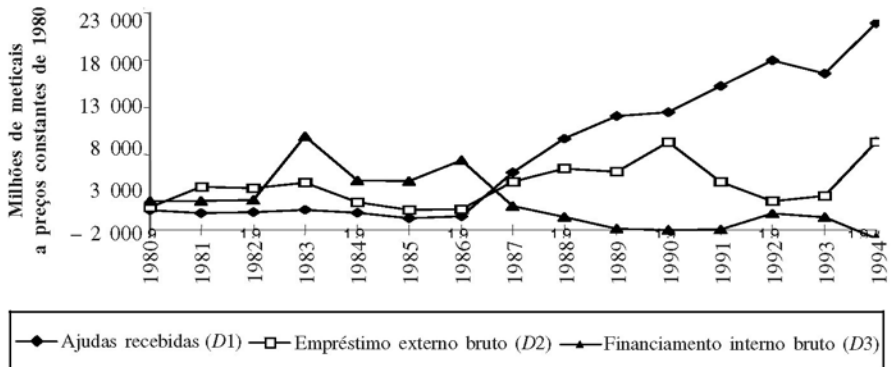
j) Nível da ajuda externa recebida



k) Estrutura da ajuda externa recebida



l) Estrutura do défice orçamental



Fontes: Cálculos do autor baseados no Banco Mundial (1992) e na Comissão Nacional do Plano (1995). Para mais dados, contactar o autor.

A despesa global era volátil [gráfico n.º 5, *c*)]. Atingiu o valor máximo em 1982, caiu até 1985 e subiu até 1988, quando se estabilizou num nível historicamente alto. Com tais flutuações é difícil caracterizar *G* como continuamente ascendente. Todavia, dada a recuperação nas despesas após 1985, a tendência apontava para cima na maior parte dos anos e é certo que *G* cresceu relativamente a *T* até 1988.

Quanto às despesas governamentais, esperar-se-ia que os gastos com a defesa aumentassem. As despesas economicamente produtivas, por seu lado, são normalmente abafadas. Os gastos com a defesa aumentaram mais do dobro, em termos reais, entre 1980 e 1984, subindo quase 9 pontos percentuais em percentagem de *G* entre 1980 e 1985 e cerca de 86% em relação ao PIB entre 1980 e 1987 [gráfico n.º 5, *d*)]. Note-se que até 1980 a segurança de Moçambique estava ameaçada pela Rodésia, pelo que os gastos com a defesa eram já elevados nessa altura, enquanto os níveis do pós-guerra incluem custos de desmobilização, um custo de guerra de longo prazo, mesmo em tempo de paz. Todavia, os gastos com a defesa eram também muito voláteis, reafirmando a ideia de que as despesas governamentais contribuíam para a incerteza na economia, quer directamente (através da luta), quer indirectamente (através, por exemplo, do aumento da procura ou da inflação).

As despesas governamentais com salários, bens e serviços começaram por decrescer 60%, mas recuperaram após 1987 [gráfico n.º 5, *e*)]. Contudo, declinaram relativamente a outras despesas e em relação ao PIB durante a maior parte dos anos 80 [gráfico n.º 5, *f*)]. Por isso, o governo não pretendia nem conseguia expandir este tipo de gastos nos primeiros anos da guerra, quando a ajuda financeira não se encontrava ainda suficientemente disponível. As despesas economicamente produtivas (ou seja, despesas reais em investimento público) caíram para um quinto do seu valor máximo, em 1982, em apenas três anos [gráfico n.º 5, *g*)], baixando também fortemente relativamente a outras despesas e proporcionalmente ao PIB [gráfico n.º 5, *h*)]. Mais tarde, os fluxos de ajuda permitiram a continuação da actividade de investimento público a um nível mais elevado. As componentes das despesas governamentais modificaram-se, como seria de esperar, sob condições de guerra (aumentos na defesa e diminuições nos outros gastos), especialmente na primeira metade dos anos 80.

O défice fiscal subiu todos os anos, excepto durante 1985, e duas vezes nos anos 90, quando o défice real permaneceu quase inalterado [gráfico n.º 5, *i*)]. Em relação ao PIB, o défice mais do que duplicou nos quatro anos antes de 1984 e triplicou entre 1980 e 1990, impondo, por isso, uma grande pressão na economia interna. Inicialmente, era ao financiamento interno que se devia a maior parte do défice, mas o seu papel diminuiu com ajustamentos crescentes. O financiamento externo, inicialmente, era também elevado, mas começou a declinar antes do ajustamento. O renovado decréscimo no empréstimo externo foi, presumivelmente, determinado pela oferta através do

racionamento de crédito. Estas duas observações sugerem um resultado importante, nomeadamente que Moçambique se viu forçado a um ajustamento estrutural em resultado do ónus financeiro da guerra. Com poucos apoios do bloco de Leste, e sendo-lhe difícil mobilizar recursos internos, o governo não aguentava autofinanciar ao mesmo tempo a guerra e o desenvolvimento do país.

A única excepção a esta regra foram as ajudas externas. O abandono do apoio do bloco de Leste em favor do Ocidente facilitou um fluxo significativo de recursos financeiros de apoio ao governo. As ajudas externas subiram de 2-3% para cerca de um quinto do PIB no início dos anos 90 [gráfico n.º 5, j)]. De facto, estas contribuições eram equivalentes em valor às receitas governamentais entre 1992 e 1994. Nos primeiros anos de guerra as ajudas estrangeiras ao governo não destinadas a projectos específicos chegaram a declinar em termos relativos como parte do défice e durante muitos anos baixaram mesmo em termos reais, enquanto as contribuições para projectos específicos eram o tipo mais usual de doações depois de 1986 [gráfico n.º 5, k)]. A ordem de importância dos três tipos de financiamento do défice orçamental passou de financiamento interno, empréstimo externo e contribuições externas (por ordem decrescente) em meados dos anos 80 para o inverso em finais dos anos 80 e nos anos 90 [gráfico n.º 5, l)].

Contudo, a altura em que se registou o aumento e composição das contribuições sugere que a ajuda externa é determinada também por outros factores além da guerra. A ajuda a utilizar pelo governo é fornecida mesmo em tempo de guerra, mas a ajuda específica é mais prontamente oferecida por países dadores em época de ajustamento. Além disso, a ajuda a Moçambique foi dada por razões humanitárias em tempos de fome ou para fins de desenvolvimento geral, mas não explicitamente para sustentar o esforço de guerra. Moçambique continuou a atrair muita ajuda durante os anos de guerra interna, mas não principalmente por causa dela. A ajuda a Moçambique deveria, assim, ser vista como uma variável independente da guerra, embora tenha sido de grande importância na manutenção dos padrões e níveis de despesas governamentais.

Tais alterações no défice fiscal têm um certo número de efeitos na macroeconomia. Em primeiro lugar, as despesas governamentais em bens não produtivos e não utilitários podem ser vistas como um choque adicional à função produtiva do sector privado. Se o governo de repente começa a extrair em permanência um dado volume de recursos T por unidade de tempo dos produtores, o produto marginal do capital permanece inalterado, mas o consumo e, por consequência, o bem-estar têm de baixar.

Em segundo lugar, a dívida financeira do governo tem um impacto diferencial no bem-estar, visto que diferentes pessoas são diversamente afectadas pela dívida e impostos governamentais. Consideremos um dado nível de G ,

mas uma redução em T em tempo t devido à guerra, em último caso financiado através de um aumento dos impostos no tempo $t + s$ no período do pós-guerra. O governo precisa de seguir as restrições orçamentais que utilizam a taxa de juro $r(t)$. A procura agregada é aumentada pelo acréscimo da riqueza humana bruta e, por isso, por um consumo mais elevado (tanto maior redução fiscal como maior trabalho s para aumentar ainda mais o consumo). No entanto, o investimento na riqueza humana será afectado pelas taxas de juro e pela mortalidade prevista pelos indivíduos. Uma parte dos agentes no tempo t esperarão não estar vivos no tempo $t + s$, altura em que novas gerações terão de contribuir para o aumento da carga fiscal. Como os novos agentes poderão não possuir riqueza herdada, carregarão o fardo de financiarem défices orçamentais anteriores. O seu bem-estar é, portanto, trocado por um aumento do bem-estar das gerações anteriores.

O ponto central da terceira consequência são os efeitos da carteira de activos da política fiscal no equilíbrio geral. Uma redução em T no tempo t e um aumento compensatório em T no tempo $t + s$ para um G constante aumentam o nível de equilíbrio da dívida e reduzem o nível estável de capital estatal. Do mesmo modo, um aumento em G para uma constante T teria um efeito negativo comparativo no nível estável de capital estatal (sendo a magnitude crucial o défice fiscal bruto). Por esta razão, a dívida governamental é um fardo na economia, pois desloca capital da carteira de activos de aforradores individuais e, assim, diminui a capacidade produtiva de sustentar o crescimento presente e futuro.

Em quarto lugar, a decomposição das despesas governamentais indica que, mesmo que o governo deseje canalizar alguns dos seus gastos produtivos para o esforço de guerra, a economia sofrerá efeitos negativos. Ou seja, o governo não pode diminuir a despesa produtiva enquanto aumenta a despesa de guerra, porque uma menor despesa produtiva implica uma menor receita fiscal. A exterioridade da despesa produtiva significa, assim, que, mesmo com uma redistribuição orçamental, a despesa de guerra implica sempre uma sobrecarga da dívida.

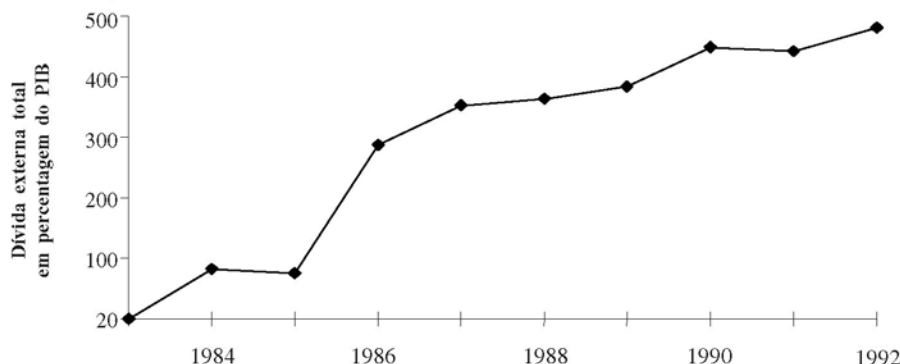
As despesas governamentais com a guerra impõem, por isso, um ónus duplo à economia; reduzem o rendimento no presente e, através da dívida pública e dos impostos, impedem a acumulação de capital e de rendimento no futuro, o que reforça a conclusão de que é o uso improdutivo dos recursos, e não uma capacidade diminuída de produção de partida, que desempenha o papel principal no aumento do défice orçamental.

É normal que a dívida governamental aumente em alturas de guerra civil. Dadas as restrições do mercado financeiro interno (incluindo a sua pequena dimensão, falta de instituições financeiras, inflação, incerteza e falta de credibilidade), a maior parte dos empréstimos governamentais teve de vir de fontes externas. O *stock* total de dívida externa aumentou continuamente até

atingir 500% do PIB após a possibilidade de o governo moçambicano pedir empréstimos no exterior em 1985 (gráfico n.º 6). Isto é um reflexo dos défices fiscais acumulados nos anos de guerra e espelha tanto a necessidade de maiores despesas com a guerra como a reduzida capacidade do governo para gerar internamente receitas fiscais em tempo de guerra.

Nível da dívida externa total moçambicana, 1984-1993

[GRÁFICO N.º 6]



Fonte: Cálculos do autor baseados no Banco Mundial (1992) e na Comissão Nacional do Plano (1995). Para mais dados, contactar o autor.

7. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS E CONCLUSÕES

Os dados anteriormente descritos para o caso de Moçambique fornecem algumas conclusões claras a respeito dos efeitos económicos da guerra.

Em primeiro lugar, a guerra provoca um rendimento e um crescimento menores, como se previa. A verdadeira magnitude de tais efeitos é fortemente influenciada por outros factores económicos, como a descolonização, as políticas governamentais e o ajustamento estrutural. A guerra não permite uma restauração rápida do aparelho produtivo quando causa mais do que uma destruição isolada de capital. As consequências da dívida governamental, da incerteza e da ineficácia das transacções prejudicam ainda mais a economia. De facto, enquanto os ajustamentos estruturais e os fluxos de ajuda permitem algum crescimento do rendimento, isto poderá ocorrer em sectores predominantemente não comerciais que sofrem menos com os efeitos da «doença holandesa da ajuda» e com a vulnerabilidade do sector comercial face à guerra. Os efeitos da guerra a longo prazo impedem, assim, um desenvolvimento sustentado no pós-guerra.

Em segundo lugar, enquanto muito do esforço de desenvolvimento do tempo de paz se ocupa da transformação gradual das sociedades agrárias em

sociedades mais industrializadas, a guerra tem efeitos directos e indirectos na alteração e obstrução de tais processos de desenvolvimento. Por exemplo, a relação rural-urbana desequilibra-se numa economia em que os refugiados fogem para áreas urbanas mais seguras e passam a trabalhar no sector dos serviços de pequena escala. Em tempo de guerra, os termos do comércio rural-urbano são função não só dos preços, como também de condições de segurança. Ao mesmo tempo, a importância da agricultura na actividade do mercado formal decairá. Paradoxalmente, o esforço de reconstrução do pós-guerra terá de reforçar a actividade e os mercados agrícolas à custa de outros sectores antes de poder desenvolver, sob condições de paz sustentáveis, uma estratégia equilibrada de crescimento centrado igualmente nos sectores urbanos. Ora isto tem fortes implicações na distribuição de ajuda pelos diversos sectores numa economia de pós-guerra.

Em terceiro lugar, Moçambique passou por um aumento inicial no consumo privado relativamente ao rendimento, seguido de uma acentuada recuperação da produção e de uma queda no consumo. Isto sugere que o comportamento dos agentes muito pobres numa economia de guerra é afectado pela sua preocupação imediata com a sobrevivência, incentivando, assim, o consumo de curto prazo em detrimento de poupanças e investimento. O colapso da actividade de mercado sob condições de guerra reforçará um aumento das actividades de sobrevivência ineficazes e não voltadas para o mercado. Por outro lado, os sectores menos directamente afectados pelo conflito respondem às reformas orientadas para o mercado e produzem algum crescimento. No entanto, o benefício de tal crescimento para os que sofrem directamente com a guerra será mínimo.

As políticas governamentais deveriam, por isso, reconduzir à economia essas áreas rurais mais afectadas pela guerra, investindo em infra-estruturas e serviços prioritários apropriados. O sector privado, sofrendo uma incerteza de longo prazo em relação aos mercados e ao comportamento fiscal, não estará em posição de gerar crescimento nas zonas mais afectadas pela guerra. O aconselhamento de políticas orientadas para a oferta ignora normalmente esta implicação da guerra civil. As reformas de ajustamentos estruturais não têm, assim, grandes probabilidades de êxito em países altamente endividados e pobres que tenham passado por um conflito armado.

Em quarto lugar, os impostos de guerra cobrados pelo governo envolvem a extracção de recursos da população, reduzindo o seu bem-estar no longo prazo. A guerra faz descer o nível de bem-estar de quatro formas: a perda de capital através da acção do inimigo, o uso ineficaz e a destruição de recursos extraídos pelo governo, o ónus da dívida das finanças de guerra a longo prazo e os efeitos negativos da incerteza e da ineficácia das transacções na capacidade de produzir um rendimento no presente e no futuro. As medidas políticas podem responder a cada um destes canais tanto durante

como depois do conflito. As economias de guerra podem e devem ser objecto de análises e práticas políticas. Muita tragédia humana e desperdício económico poderiam ser assim evitados.

Em quinto lugar, as restrições orçamentais de um governo de tempo de guerra são particularmente duras: as receitas são baixas e as necessidades de despesa são altas. Uma inflação ou uma carga fiscal deliberadas levam a problemas de incentivos, criam distorções e impõem um pesado ónus de guerra à economia. A solução óbvia para um país em vias de desenvolvimento é, portanto, a de recorrer a empréstimos externos que ajudem a financiar os seus planos de despesas de guerra. A ajuda específica permitirá níveis elevados de investimento necessários à redução da ineficácia das transacções provocada pela guerra. A actual iniciativa de alívio do endividamento dos países pobres (HIPC) deveria, por isso, reconsiderar a posição sobre o alívio da dívida externa de países assolados pela guerra. Em particular, será difícil satisfazer a necessidade de registo de políticas em economias de guerra sujeitas a uma ajuda menos generosa do que Moçambique. De facto, a pré-condição para um registo de políticas será absurda enquanto o ónus da dívida impedir o lançamento de um conjunto de políticas direccionadas para o mercado e o crescimento de surtirem efeito. A experiência de Moçambique mostrou que é custoso restabelecer mercados numa economia de pós-guerra pobre. O perdão da dívida deveria favorecer tais políticas, e não requerê-las como pré-condições.

Em sexto lugar, a ajuda pode prolongar significativamente as restrições orçamentais dos governos. E, no entanto, existe um preço a pagar pela ajuda prestada pelos países dadores. Moçambique, devido à sua posição de crescimento e de orçamento calamitosa em meados dos anos 80, viu-se obrigado a procurar apoio no FMI e no Banco Mundial. Em troca da ajuda e do empréstimo, o governo teve de aceitar um ajustamento estrutural e políticas de liberalização que colocaram muita ênfase num cumprimento de padrões financeiros estritos, mas que não tiveram em conta as realidades da guerra. Chegado a 1992, o governo já gastara todos os recursos internos e externos para o financiamento das funções governamentais centrais e da guerra. Assim, tanto o governo como a Renamo precisavam de encontrar um fim para o conflito por falta de mais recursos. A adopção deste ponto de vista económico na análise da guerra explica endogenamente o seu fim.

Finalmente, a dependência da ajuda do governo implica também que o fornecimento de recursos pelos países dadores conduza a uma continuação temporária da guerra. A natureza do condicionalismo da ajuda a economias de guerra é, assim, crucial. Os países dadores deveriam usar a sua influência para expressarem a sua preferência por uma despesa governamental humanitária relativamente a uma despesa militar e trabalhar com vista à resolução das questões sócio-económicas subjacentes ao conflito no país receptor.

Dada a forte dependência do apoio externo de uma economia de guerra, existe uma alavanca poderosa que força as partes em conflito a abandoná-lo. Aparentemente, permitiu-se que Moçambique continuasse a guerra sem que se registassem esforços convincentes do lado da comunidade de paísesadores para usarem essa alavanca. O condicionalismo da ajuda a Moçambique ignorou a guerra e impediu, assim, um fim mais rápido do conflito, além de ter aplicado políticas insustentáveis numa economia de guerra.

As políticas deveriam ter como objectivo, em primeiro lugar, a redução da luta e a vulnerabilidade do capital face à guerra; em segundo lugar, a redução da escala do uso ineficaz de recursos pelo governo; em terceiro lugar, o fornecimento de recursos financeiros para além da dívida para apoiar as despesas governamentais em tempo de guerra; em quarto lugar, a manutenção da certeza, confiança e o nível da eficácia das transacções ao longo da guerra. Tais medidas incluem a protecção das instituições administrativas civis, a credibilidade, a eficácia e a redução da vulnerabilidade à guerra de pessoas, capital e actividades. Estas políticas protegerão, em primeiro lugar, a actividade do sector privado nos sectores da economia de guerra menos vulneráveis ao conflito e, depois, toda a economia do pós-guerra e apoiarão uma canalização de capital para a economia.

Em resumo, o potencial para uma reconstrução sustentada no pós-guerra depende das políticas adoptadas durante a guerra. A redução dos custos da guerra e a criação de condições para um desenvolvimento sustentado no pós-guerra são, deste ponto de vista, equivalentes.

BIBLIOGRAFIA

- BOOTHBY, N., P. Uptom *et al.* (1991), *Children of Mozambique: The Cost of Survival*, Duke University.
- CENTRO DE PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO (1995), *Unpublished Data*, Maputo.
- CLIFF, J., e A. R. Noormahomed (1988), «Health as a target: South Africa's destabilization of Mozambique», in *Social Science and Medicine*, 27 (7), pp. 717-722.
- COMISSÃO NACIONAL DO PLANO (1987), *Informação Estatística 1986*, Maputo.
- COMISSÃO NACIONAL DO PLANO (1990), *Estatísticas dos Transportes e Comunicações 1989*, Maputo.
- COMISSÃO NACIONAL DO PLANO (1993), *Plano de Reconstrução Nacional 1994-96*, Maputo.
- COMISSÃO NACIONAL DO PLANO (1995), *Anuário Estatístico 1994*, Maputo.
- COMISSÃO NACIONAL DO PLANO e MINISTÉRIO DA SAÚDE (1995), *Fecundidade, Mortalidade e Planeamento Familiar em Moçambique*, Maputo.
- INTERNATIONAL ORGANISATION FOR MIGRATION (1994), *Assistance Programme for Internally Displaced Vulnerable Groups in Mozambique*, Maputo.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (1994), *Unpublished Data*, Maputo.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1994), *Impacto da Guerra na Educação 1983-1992*, Maputo.
- OPPENHEIMER, J. (1994), «Cooperação para o desenvolvimento no contexto do ajustamento estrutural e da guerra: o caso de Moçambique», in *Revista Internacional de Estudos Africanos*, n.^{os} 16-17, pp. 171-208.

- OPPENHEIMER, J. (1996), «Structural adjustment in Mozambique: Leviathan unleashed 1987-94», in *Economia Global e Gestão*, 2, pp. 45-65.
- ROBERTS, S., e J. Williams (1995), *After the Guns Fall Silent: The Enduring Legacy of Landmines*, Washington, D. C., Vietnam Veterans of America Foundation.
- STEPHENS, J. (1994), *The Political Economy of Transport in Mozambique: Implications for Regional Development*, Ph. D. thesis, Universidade do Sussex.
- STEWART, F. (1993), «War and underdevelopment: can economic analysis help reduce the costs?», in *Journal of Economic Development*, 5 (4), pp. 357-380.
- UNOHAC (1994), *UNOHAC Map Series*, Maputo.
- WORLD BANK (1989), *Mozambique: Transport Sector Review*, Washington, D. C.
- WORLD BANK (1990), *Mozambique: Restoring Rural Production and Trade*, Washington, D. C.
- WORLD BANK (1992), *Mozambique: Second Public Expenditure Review*, Washington, D. C.

Tradução de Marta Duarte