

O Desafio do Crescimento Pró-Pobres em Uganda

por Barbara Barungi, UNDP Regional Service Center, em Joanesburgo, e Eduardo Zepeda, Centro Internacional de Pobreza, Brasília

A recuperação econômica da Uganda, um modelo africano, fornece uma ilustração intuitiva de dois períodos de crescimento: na década de 1990 quando um forte crescimento foi acompanhado de redução da pobreza e, mais recentemente, quando o crescimento ocorria ao mesmo tempo em que a pobreza aumentava. Estes padrões divergentes no desempenho da pobreza podem ser explicados tanto em termos dos fatores estruturais e dos de formulação de políticas, mas, no geral, eles ressaltam a necessidade de se possuir instituições e políticas pró-pobres vigorosas e sustentáveis.

Um documento recente de Kappel et al (2004) oferece uma riqueza de informações e profundas percepções. A proporção de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza nacional tinha diminuído de 56% em 1992/93 para 34% em 1999/00; entre 1999/00 e 2002/03, a pobreza aumentou para chegar a 38%. O desempenho do crescimento da economia durante o segundo período foi claramente inferior ao primeiro. Usando mudanças em termos de PIB per capita como a medida de crescimento, por exemplo, a taxa de crescimento anual baixou de uma média de 4,3% entre 1993 e 2000, para 2,9% entre 2000 e 2002. Supondo que tudo o resto permaneceu a mesma, esta menor taxa de crescimento deverá ter sido responsável pela lentidão no ritmo de redução da pobreza na Uganda, mas isso dificilmente pode contabilizar a inversão das tendências em situação de pobreza – algo deve ter mudado drasticamente. Em primeiro lugar, enquanto a desigualdade em Uganda, medida pelo coeficiente de Gini, aumentou durante todo o período, ou seja, de 0,364 em 1992/93 para 0,395 para em 1999/00 e para 0,428 em 2002/03, o foi num ritmo muito mais rápido durante os últimos anos; de fato, a velocidade de aumento quase duplicou, passando de uma variação média anual de 1,2% no primeiro ano para 4,1% nos últimos três anos.

Rápido crescimento e redução da pobreza durante os anos 1990 deveram-se aos benefícios imediatos de recuperação da guerra civil e de superação da má gestão econômica que prevaleceu durante a maior parte dos anos 1980.

Foi também o resultado das reformas econômicas que, entre outras coisas, introduziram a regulamentação do mercado no setor das culturas agrícolas comerciais, liberalizando, por exemplo, o mercado do café. Em um país onde 85% da população vive nas zonas rurais, o papel da produção agrícola é a chave para a compreensão do desempenho da economia. De acordo com Kappel et al., os dois principais fatores que explicam a rápida redução da pobreza e do forte crescimento da década de 1990 foram aumentos na produção de culturas agrícolas comerciais e a alta dos preços internacionais para os produtos de exportação de Uganda, principalmente café, algodão, fumo e chá. As reformas econômicas da década de 1990 implicaram em maior dependência das condições do mercado. Quando as condições do mercado são favoráveis, como na década de 1990, especialmente na segunda metade da década, a economia vai bem, mas quando os mercados não têm bom desempenho, a economia sofre, especialmente os pobres. Em novembro de 2001, o preço do café robusta tinham diminuído quase 90% em relação ao seu pico em 1994. Segundo dados da Comissão Econômica para África (2003), o total das receitas das exportações de café diminuiu de 270 para apenas 85 milhões de dólares entre 1997/98 e 2001/02. Além de tudo isso, os preços do algodão, fumo e chá também diminuíram. O ambiente econômico tinha mudado drasticamente, o ritmo da economia ficou mais lento e a pobreza aumentou.

Rápido crescimento e à redução substancial da pobreza da década de 1990, são um resultado bem-vindo para Uganda, especialmente para os pobres do Uganda. De acordo com uma definição minimalista, o desempenho da economia ugandense foi claramente pró-pobres durante a década de 1990, e não pró-pobre depois de 2000, porque, houve redução da pobreza nos primeiros anos, mas não na seqüência. No entanto, uma definição mais exigente de pró-pobres nos diria que a década de 1990 não foi pró-pobres e que os anos após 2000 são um caso de immiserising growth [crescimento empobrecedor] ou seja de base restrita de natureza distributiva regressiva. Mas se a década de 1990 deve ser considerada como pró-pobres ou não pró-pobres é uma questão que pode levar a diferentes conclusões no tocante a políticas. Admitindo que o desempenho da década de 1990 se qualifique como pró-pobres seria, muito provavelmente, conduzir a uma continuação do mesmo quadro de políticas. Neste cenário, um risco é o de se ser desagradavelmente surpreendido, como aconteceu com a reversão da pobreza dos anos 2000. Se, em vez disso, a visão informada dominante sustenta que a década de 1990 não beneficiava suficientemente os pobres, como sugere uma definição mais rigorosa de pró-pobres; então, os decisores políticos e outras partes interessadas são obrigados a olhar com mais cuidado para as políticas em curso. Os resultados da pobreza entre os anos 2000 e 2003 só vão reforçar essa postura.

Embora estritamente buscado alternativas políticas, vale a pena manter em mente, pelo menos, dois pontos. Primeiro, deve-se olhar com cuidado para construir redes de seguridade adequadas para proteger os pobres em Uganda dos choques de mercado, assim como é preciso garantir que os atuais investimentos em ativos dos pobres tenham um grande e sustentado impacto sobre sua capacidade de gerar renda como agricultores comerciais, como camponeses na agricultura de subsistência, ou como trabalhadores em ambientes urbanos. Em segundo lugar, quando da concepção e implementação de reformas econômicas, os países devem garantir que elas sejam vigorosamente pró-pobre, desde o início. A adoção rápida de um caminho pró-pobre, rigorosamente definido, facilita ainda mais e de forma mais rápida as reduções na incidência da pobreza e, assim, muitos argumentam, um crescimento mais forte.

Referências:

Kappel, Lay and Steiner (2004), "The Missing Links-Uganda's Economic Reforms and Pro-Poor Growth", African Development and Poverty Reduction: The Macro-Micro Linkage, Forum Paper, October. Somerset West, South Africa.

Economic Commission for Africa (2003), Uganda A Tale of Two Economies. Economic Report on Africa 2003. Chapter 2. Addis Abeba: UNECA.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*,

One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:

www.undp-povertycentre.org