

Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população*

The Brazilian economy of the 80's and its impact on the living conditions of the population

Ana Maria H. Ometto, Maria Cristina O. Furtuoso, Marina Vieira da Silva

Departamento de Economia Doméstica da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP) - Piracicaba, SP - Brasil

A economia brasileira na década de 80 atravessou uma das mais graves crises de sua história, a qual resultou na estagnação do Produto Interno Bruto e em taxas de inflação sem precedentes. Apesar desse quadro econômico crítico os indicadores sociais apresentaram evolução positiva. Foi mostrado que, embora as famílias brasileiras adotassem como estratégia para o enfrentamento desta crise a super utilização da força-de-trabalho familiar no mercado de trabalho, a evolução da renda e da pobreza nesse período foi desfavorável. Concluiu-se que a ampliação dos dispêndios e transformação das formas de implementação das políticas públicas nas áreas de saúde e nutrição são fatores decisivos no desempenho dos indicadores sociais.

Qualidade de vida. Economia. Fatores socioeconômicos.

Introdução

A despeito dos percalços enfrentados pela economia brasileira durante a década de oitenta, manifestados na profunda crise que se instaura nos seus anos iniciais, nas marchas e contramarchas que refletem as dificuldades de retomada do crescimento e que resultam na virtual estagnação do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* nesse período, além do aumento das desigualdades de renda que acompanha a aceleração do processo inflacionário da segunda metade da década, a análise de uma série de indicadores sociais surpreende ao registrar a ocorrência de progressos significativos.

O presente trabalho objetiva contribuir para a discussão acerca dos motivos que levaram a essa aparente contradição.

Padrão de Vida: Alguns Determinantes

O padrão de vida de uma população

depende de um conjunto de fatores dentre os quais destacam-se a renda familiar computada em termos reais, complementada ou não pela produção caseira de mercadorias e os benefícios sociais públicos e privados usufruídos por essa população.

A renda familiar, por sua vez, para grande parte das famílias é composta de salários decorrentes da venda da força de trabalho através de relação empregatícia, formalmente estabelecida, e de trabalhos que produzem renda, no que se convencionou denominar "setor informal" da economia, e onde se incluem uma série de atividades ocupacionais que, do ponto de vista da organização do trabalho, não se estruturam segundo os moldes capitalistas de produção. Dentre estes pode-se mencionar o trabalho por conta própria subordinado a uma única empresa, o pequeno vendedor de serviços, a pequena "empresa" familiar que se concentra no comércio e indústria de tamanho reduzido (confeitaria, confecções, e outras), e o emprego doméstico.

* Versão preliminar foi apresentada no 1 Simpósio de Economia Familiar, Universidade Federal de Viçosa, 1994.

Separatas/Reprints: Ana Maria Holland Ometto - Caixa Postal 9 - 13418-900 - Piracicaba - SP - Brasil - Fax:(0194) 22.5925

Edição subvencionada pela FAPESP. Processo 95/2290-6.

Recebido em 3.1.1995. Reapresentado em 8.6.1995. Aprovado em 10.7.1995.

Coletivizando parcial ou totalmente os rendimentos obtidos por essas diferentes formas, a família adquire então as mercadorias necessárias a sua sobrevivência, as quais, através do trabalho doméstico, são transformadas para adequá-las ao uso desejado.

Desta forma, o padrão de vida de uma população vai depender dos espaços que se abrirem no mercado formal e informal de trabalho, dos salários e demais rendimentos nominais obtidos *versus* as taxas de inflação (e os preços relativos) verificados, além dos benefícios oferecidos pelos setores público e privado.

Freqüentemente a expansão observada no setor informal não reflete uma opção dos trabalhadores, mas sim a estratégia por eles utilizada para fazer face às circunstâncias adversas geradas pela crise do emprego formalmente estabelecido. Desta forma, aumenta a participação de trabalhadores neste setor durante as crises e, como o espaço econômico de que dispõem se restringe na mesma ocasião, os níveis de renda *per capita* aí gerados se tornam problematizados²⁹.

Por outro lado, uma das primeiras manifestações das crises é a queda do nível do emprego formalmente estabelecido, a qual usualmente se inicia no setor de bens de capital mas, pelo efeito multiplicador, difunde-se pelos demais. Numa economia industrial esta redução dos níveis de emprego pode ser acompanhada pela queda dos salários reais em decorrência de dois fatores básicos: o primeiro refere-se ao fato de que o aumento no desemprego ocasiona redução do poder de barganha dos sindicatos, o que pode, por ocasião das negociações coletivas, levá-los a aceitar reajustes menores do que as taxas de inflação registradas*; e o segundo, ao fato de que nessas economias os preços, longe de serem variáveis de ajuste, são determinados pelos custos, de forma que a redução da utilização da capacidade produtiva, ao implicar maiores custos fixos unitários gera pressões altistas nos preços e, dada a defasagem com que são reajustados os salários nominais, traz inevitáveis perdas salariais.

Portanto, espera-se que o impacto das crises na situação econômica das famílias seja negativo, tanto pela redução no volume de emprego e nos níveis de salário vigentes, quanto pela queda nos rendimentos *per capita* dos inseridos no setor informal.

Este impacto pode ser atenuado por mudanças na composição do emprego, no sentido do crescimento da participação no mercado de trabalho dos

chamados trabalhadores "secundários" (cônjuges e filhos, principalmente).

Tais "arranjos" familiares estão associados ao ciclo de vida familiar e expressam, não só as dimensões simbólicas que definem os papéis socialmente atribuídos aos diversos membros da família, mas também as possibilidades concretas de absorção desta mão-de-obra diferenciada no mercado de trabalho¹.

Os movimentos compensatórios das dotações das verbas públicas para as políticas sociais se constituem também numa forma importante de atenuar os efeitos da crise sobre a população. Entretanto tais gastos, além de usualmente refletirem o calendário eleitoral²⁴, ainda freqüentemente assumem um comportamento procíclico, quando na realidade deveriam ter caráter anticíclico³⁰.

Findas essas considerações teóricas, proceder-se-á a uma análise compacta da evolução da economia brasileira nos anos oitenta, centrando a atenção na questão do endividamento externo e seus reflexos nos desajustes internos da nossa economia nesse período.

A Crise de Endividamento Externo e o Desajuste Interno da Economia Brasileira nos Anos Oitenta

No início dos anos oitenta há uma brusca reversão na trajetória de crescimento seguida pela economia brasileira e esta mergulha na mais grave crise de sua história.

O PIB *per capita*, que de 1970 a 1980 vinha se expandindo à taxa média de 6,1% a.a., diminui 13% entre 1980 e 1983. A tímida recuperação apresentada no período de 1984-89 leva o valor desse indicador apenas a retornar aos níveis observados no início da década¹¹, de forma que se populariza a idéia de que os anos oitenta se constituíram para a economia brasileira, na "década perdida".

As raízes dessa crise, que se manifesta inicialmente como uma crise de endividamento externo, mas que rapidamente passa a se traduzir no desajuste interno da economia, estão nas políticas adotadas na década anterior, quando a opção pela manutenção do crescimento econômico após o primeiro choque do petróleo, e, mais do que isso, a busca do salto definitivo no aprofundamento do processo de substituição de importações, levaram o Estado brasileiro a assumir um padrão de financiamento baseado no crescente endividamento

* O argumento é tanto mais forte quanto menos organizado for o setor.

externo. Neste processo, a participação do setor privado na dívida externa se reduz de 67%, no período 1972/73 para 23% no final da década⁴.

O segundo choque do petróleo em 1979 e o brusco aumento das taxas de juros internacionais verificado, viriam a aprofundar a crise externa brasileira através de uma série de mecanismos: pelo salto nos juros da dívida; por reorientar os fluxos de capital preferencialmente para os EUA e Europa; e pelo impacto negativo sobre os preços relativos das "commodities", itens importantes da nossa pauta de exportação.

Após a moratória mexicana, com a paralisação da entrada de capital externo, a reciclagem da dívida passou a exigir a realização de saldos comerciais crescentes e um ajustamento brutal da política econômica dos países devedores.

Entretanto, tais superávits comerciais viriam a se traduzir em sérios desequilíbrios na economia brasileira, pois, na verdade o problema não se esgota na questão da transferência de recursos, mas se complica pelo fato de que os superávits são obtidos basicamente pelo setor privado, enquanto a responsabilidade da dívida é do setor público³¹. Ou seja, os saldos gerados em dólar pelo setor privado deveriam ser transformados pelo governo em cruzeiros, pela emissão monetária ou pela colocação de títulos junto ao público, com os previsíveis efeitos inflacionários e/ou recessivos.

Em consequência, aprofunda-se o endividamento do setor público pela capitalização dos juros da dívida, e a poupança privada vai crescentemente se colocando a serviço da rolagem da dívida pública, comprometendo o crescimento econômico.

O que agrava a situação é que à medida que as expectativas que os agentes financeiros têm sobre a capacidade do governo saldar seus compromissos vão se tornando cada vez mais desfavoráveis, tais agentes passam a exigir que os títulos apresentem juros maiores e liquidez máxima, provocando a deterioração das condições de financiamento da dívida pública interna.

Assim, a transferência de recursos privados para o governo e deste para as economias centrais viria a se transformar num elemento profundamente desestabilizador, e o desajuste externo a se traduzir no desajuste interno da economia brasileira.

A elevação das taxas de juros, além de resultar no agravamento das contas públicas, provocaria ainda a aceleração das taxas de inflação através de dois mecanismos: pelo seu impacto *direto* sobre os custos (com o custo financeiro passando a representar parcela crescente do custo total das mercadorias) e pelo seu impacto *indireto*, via elevação

dos custos fixos unitários ocasionada pelos seus efeitos recessivos.

Desta forma, a inflação apresenta a primeira mudança de patamar em 1983 (como consequência do agravamento da crise e da própria política cambial no período), se reduz acentuadamente em 1986, sob a influência do Plano Cruzado, e volta a crescer sensivelmente nos três últimos anos da década, apesar dos sucessivos choques heterodoxos.

A crise econômica além de gerar altas taxas de desocupação masculina (4,9% no auge da crise, em 1983) e feminina (4,8%, no mesmo ano), ainda levou a uma forte retração no mercado de trabalho formal, e, em contrapartida, ao crescimento da proporção dos trabalhadores sem vínculos formais. Nesse sentido, a participação dos empregados sem carteira assinada cresce de 41,9% em 1981 para 47,2% em 1983, e apenas em 1987 retorna a níveis próximos aos do início da década (41,7%)⁹.

Resumindo, a crise do endividamento externo manifestada na economia brasileira na década de oitenta reflete-se em desequilíbrios internos que impactam desfavoravelmente na situação econômica da população principalmente através da queda dos níveis de emprego (e crescimento da proporção de trabalhadores sem vínculos formais) observada nos anos iniciais da década, e da aceleração da inflação verificada mais nitidamente nos seus anos finais.

A Família na Força-de-Trabalho

Durante os anos oitenta persiste na economia brasileira o processo de incorporação das cônjuges e filhos no mercado de trabalho.

Na verdade este processo já vinha se intensificando na década anterior, quando, numa conjuntura de crescimento econômico acelerado, a influência de um conjunto de fatores, dentre os quais a política salarial repressiva do período e a dissolução das relações de produção pré-capitalistas no campo, foi neutralizada pelas famílias de baixa renda através da super utilização de seus membros como trabalhadores assalariados.

Conforme enfatizam Pastore e col.²⁰, durante a década de setenta, conjugada a uma considerável expansão nos níveis de emprego, a melhoria na renda familiar e a diminuição dos níveis de pobreza foi obtida graças ao que esses autores denominam trabalho (considerando como sobrecarga a existência de jornada de trabalho superior a 48 horas semanais e a utilização de crianças e/ou adultos não disponíveis) cresce de 34,8 para 48,8%.

A participação da mulher na População Economicamente Ativa-PEA se eleva de 21% para 28% e as taxas diferenciadas de crescimento segundo o estado civil verificadas favorecem o aumento da participação da cônica na força de trabalho. Desta forma em 1980 as mulheres casadas passam a constituir 36% da PEA feminina, enquanto em 1970 eram apenas 27%⁶.

A crise dos anos oitenta não interrompe esse processo.

Jatobá¹⁴, buscando investigar a sensibilidade cônica da participação dos "trabalhadores secundários" da família, determinou as taxas de participação da família na força de trabalho (TPFFT)* nas regiões metropolitanas do Nordeste e Sudeste brasileiros nos anos 1978, 1983 e 1986. Observou que nesse período ocorre intensificação da participação dos membros da família no mercado de trabalho, sendo que as TPFFT do Sudeste foram maiores do que as do Nordeste, e que a TPFFT das famílias chefiadas por mulheres superaram a das chefiadas por homens.

A respeito deste último aspecto, outros trabalhos também têm apontado para a maior mobilização do grupo familiar das famílias chefiadas por mulheres, sugerindo que, dado os diferenciais de rendimento entre os sexos vigentes na nossa sociedade, a chefia feminina gera a necessidade de que os velhos, crianças e adolescentes também colaborem para a composição da renda familiar^{3,17}.

Pela Tabela 1, percebe-se que a TPFFT varia inversamente com a renda do chefe, indicando que realmente as famílias buscam compensar os baixos rendimentos do chefe elevando a participação dos demais membros no mercado de trabalho.

No tocante à evolução da composição dos trabalhadores secundários, verificou-se que as mulheres cônjuges aumentaram forte e persistentemente sua

participação no mercado de trabalho, enquanto que os filhos, parentes e agregados, apresentaram um crescimento bem menos significativo da sua participação. Ou seja, a elevação das TPFFT deveu-se basicamente à incorporação das cônjuges, num movimento que aparenta ser governado mais por forças seculares do que por elementos conjunturais.

Os dados da Tabela 2 corroboram com essa idéia, mostrando que a atividade feminina no Brasil cresce ao longo de toda a década.

Os saltos relativamente maiores apresentados por essa taxa nos períodos de 1981 a 1983 e em 1990 poderiam dar suporte à argumentação de que seriam uma resposta às crises. Entretanto, tais taxas não refluem nos períodos de recuperação, o que sugere novamente que tais mudanças têm cunho mais permanente.

Poder-se-ia supor que esse crescimento da participação feminina na PEA tivesse resultado na diminuição dos níveis de pobreza entre famílias. Entretanto, para tal seria necessário que se verificassem algumas condições adicionais: a primeira, que a elevação da atividade feminina estivesse

Tabela 2. Taxa de atividade para pessoas de 10 anos ou mais de idade, 1981-90 - Brasil.

Ano	Homens	Mulheres	Total
1981	74,6	32,9	53,4
1983	74,8	35,6	54,8
1984	74,6	35,6	54,8
1985	76,0	36,9	56,1
1986	75,7	36,8	55,8
1987	76,6	38,6	57,1
1988	75,9	38,7	56,8
1989	75,8	38,7	56,7
1990	75,3	39,2	56,7

Fonte: Dados de 1981-1989- IBGE¹⁸. Síntese dos Indicadores de Pesquisa Básica da PNAD de 1981-1989, Tabela 3.3; dados de 1990. Anuário Estatístico do Brasil de 1992.

Tabela 1. Taxas de participação da família na força de trabalho, segundo classe de renda

Renda	Áreas Metropolitanas do Nordeste			Áreas Metropolitanas do Sudeste		
	1978	1983	1986	1978	1983	1986
0 a 1 SM	0,6305	0,6150	0,6447	0,6725	0,6735	0,6980
1 a 2 SM	0,5504	0,5554	0,5887	0,6068	0,6241	0,6549
2 a 5 SM	0,5232	0,5384	0,5730	0,5763	0,5922	0,6241
5 a 10 SM	0,5130	0,5528	0,5529	0,5450	0,5844	0,6261
10 e + SM	0,4743	0,5392	0,5914	0,5329	0,5892	0,6088

Fonte: Jatobá¹⁴.
SM - Salário-Mínimo

* Definiu a TPFFT como a razão entre os membros da família com 10 anos ou mais ocupados e procurando trabalho e a totalidade dos membros com 10 anos ou mais.

concentrada nas famílias de menor poder aquisitivo; e a segunda, que a maior participação das cônjuges não estivesse associada à perda do emprego e/ou dos níveis salariais dos chefes.

No tocante à primeira condição, os dados da Tabela 1, embora com a restrição de se referirem apenas às regiões metropolitanas do Nordeste e Sudeste, permitem perceber que as famílias, cujos chefes têm renda mais elevada, têm aumentado a sua TPFPT a um ritmo superior ao daquelas cujos chefes têm menor rendimento. Ou seja, o crescimento da atividade dos trabalhadores secundários foi, nesse período, menos expressivo justamente para as famílias de menor poder aquisitivo.

Por outro lado, não se pode verificar se a segunda condição é obedecida pelo fato das publicações disponíveis (Censos Demográficos e PNAD's) não permitirem o acompanhamento longitudinal das famílias. Entretanto, Ramos³³ verificou que o impacto da crise dos anos oitenta foi mais acentuado sobre os trabalhadores masculinos de menor qualificação.

Desta forma, a despeito da intensificação do trabalho familiar observada nesse período, os indicadores da renda e de sua distribuição, e o dos níveis de pobreza vigentes na nossa sociedade mostram uma evolução desfavorável.

Pobreza e Desigualdade entre Famílias

A Tabela 3 foi elaborada com base em dados obtidos por Hoffmann¹¹ para o rendimento familiar médio e mediano e índices de concentração de

renda (Gini) e de pobreza (Proporção de Pobres) para o Brasil de 1979 a 1990.

Em termos da evolução dos rendimentos médio e mediano pode-se perceber o impacto negativo da crise nos anos iniciais da década (até 1984) e também muito claramente os efeitos positivos (mas de curta duração) do Plano Cruzado e do período pré-eleitoral de 1989. Como resultado dessas marchas e contramarchas ao término da década tais rendimentos ainda não haviam conseguido recuperar os patamares observados em 1979.

Os dados mostram também uma trajetória da desigualdade de renda que é marcada pela estabilidade entre 1979 e 1985, seguida por uma brusca redução em 1986 (novamente como efeito benéfico do Plano Cruzado) e um intenso crescimento no período 1987-89.

Desta forma, a desigualdade de rendimentos entre famílias, medida através do índice de Gini, eleva-se de 0,597 em 1980 para 0,603 em 1990, e a parcela da renda apropriada pelos 50% mais pobres da população cai de 12,2 para 11,7%. Pode-se mencionar também que o crescimento da desigualdade observado nos anos finais da década está, segundo Hoffmann¹¹, associado à aceleração da inflação.

A inflação elevada impacta sobre as medidas de desigualdade de duas maneiras: provocando aumento real da desigualdade, decorrente do menor poder de se proteger da inflação de certos grupos (os assalariados, pensionistas e outros, cujos rendimentos são reajustados com atraso) e um aumento aparente, causado principalmente pelo crescimento

Tabela 3. Distribuição das famílias de acordo com o rendimento familiar, no Brasil, de 1979 a 1990: rendimento familiar médio (M) índice Gini (G), percentagem da renda correspondente aos 50% mais pobres (50*), aos 10% mais ricos (10+) e aos 5% mais ricos (5+), percentagem de pobres (H).

Ano	M*	G	50*	10+	5+	H****
1979**	4,69	0,588	12,6	46,1	32,8	0,208
1980	4,83	0,597	12,2	47,1	33,8	0,219
1981***	4,50	0,584	12,9	45,8	32,7	0,213
1982***	4,59	0,587	12,6	45,7	32,6	0,217
1983***	3,84	0,589	12,6	45,9	32,6	0,263
1984***	3,83	0,588	12,8	46,3	33,2	0,259
1985***	4,43	0,592	12,5	46,5	33,2	0,226
1986***	6,06	0,586	12,9	45,6	32,4	0,152
1987***	4,73	0,597	12,2	46,5	33,1	0,222
1988***	4,67	0,606	11,8	47,5	33,9	0,233
1989***	5,35	0,617	11,2	48,3	34,3	0,214
1990***	4,26	0,603	11,7	46,4	32,9	0,265

* Mês civil nos anos anteriores a 1986.

** Excluindo a área rural da Região VII (Norte e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal).

*** Excluindo a área rural da Região Norte.

**** Limite de 1 salário-mínimo de agosto de 1980.

Extraída de Hoffmann¹¹.

dos erros de declaração que ocorrem com maior frequência nos períodos da inflação acelerada¹¹.

A conjugação desses movimentos das medidas de tendência central (rendimentos médio e mediano) e das de desigualdade resulta na elevação dos níveis de pobreza nos anos iniciais da década (1979/83-84), na clara reversão dessa tendência no biênio 1985/86 e, novamente, no seu crescimento de 1987 em diante*.

Ao término da década os indicadores dos níveis de pobreza absoluta mostram uma deterioração significativa da situação econômica das famílias brasileiras, com o percentual de famílias com rendimento inferior a um salário mínimo se elevando de 20,8, em 1979, para 26,5, em 1990.

A Evolução de Indicadores Sociais

A crise enfrentada pela economia brasileira na primeira metade dos anos oitenta e o aumento dos níveis de desigualdade observado na segunda, embora resultassem em elevação dos níveis de pobreza absoluta, não impedem que a evolução de uma série de indicadores sociais seja positiva.

Na verdade, a análise do comportamento das taxas de mortalidade infantil e da esperança de

vida ao nascer do brasileiro ao longo dos últimos sessenta anos, nos permite concluir que a "década perdida" no aspecto social foi a de sessenta e não a de oitenta, como poder-se-ia supor pela observação da renda e da pobreza.

As Tabelas 4 e 5 mostram, respectivamente, as taxas de mortalidade infantil e da esperança de vida ao nascer no Brasil e grandes Regiões no período 1930/1980.

A justaposição desses dados, com os da Tabela 6, referentes à mortalidade infantil no Brasil e em São Paulo, nos anos oitenta, comprova que a evolução favorável desses indicadores só se interrompe nos anos sessenta.

Na década de sessenta a economia brasileira apresentou crescimento econômico moderado, com o PIB *per capita* aumentando cerca de 36%. Entretanto, tal crescimento não se traduziu em redução dos níveis de pobreza devido ao intenso processo de concentração de renda verificado no período, de forma que a percentagem de pessoas com rendimento inferior ao salário mínimo (deflacionado pelo valor de agosto de 1980) se reduz apenas de 58 para 55. De qualquer modo, a evolução dos indicadores econômicos é positiva, visto que além do mencionado crescimento do PIB

Tabela 4. Esperança de vida ao nascer, segundo as grandes regiões, 1930-1980.

Grandes Regiões	1930/40	1940/50	1950/60	1960/70	1970/80*
Brasil	42,74	45,90	52,37	52,67	60,08
Norte	40,44	44,26	52,62	54,06	64,17
Nordeste	38,17	38,69	43,51	44,38	51,57
Sudeste	44,00	48,81	56,96	56,89	63,59
Sul	50,09	53,33	60,34	60,26	66,98
Centro-Oeste	48,28	51,03	56,40	55,96	64,70

* Estimativas sujeitas à revisão, em virtude de não estar concluído o processo de avaliação de consistência das informações sobre nascidos vivos e nascidos mortos do Censo Demográfico de 1980.
Fonte: IBGE*.

Tabela 5. Taxa de mortalidade infantil, segundo as grandes regiões, 1930-1980.

Grandes Regiões	1930/40	1940/50	1950/60	1960/70	1970/80*
Brasil	158,27	144,73	118,13	116,94	87,88
Norte	168,42	151,70	117,14	111,39	72,31
Nordeste	178,71	176,34	154,94	151,18	121,36
Sudeste	152,82	132,62	99,97	100,24	74,50
Sul	127,37	114,31	86,88	87,19	61,80
Centro-Oeste	134,81	123,56	102,17	103,90	70,32

* Estimativas sujeitas à revisão, em virtude de não estar concluído o processo de avaliação de consistência das informações sobre filhos nascidos vivos e nascidos mortos do Censo Demográfico de 1980.
Fonte: IBGE*.

* Hoffmann¹¹ utilizou como critério para o estabelecimento da linha de pobreza a renda familiar equivalente a um salário-mínimo de agosto de 1980. Outros autores têm construído o limite de renda definidor da pobreza através do rendimento mínimo necessário à satisfação das necessidades básicas²²⁶. Embora os resultados obtidos difiram substancialmente, deve-se ressaltar que a tendência dos níveis de pobreza registrados pelos diferentes autores ao longo da década é semelhante.

Tabela 6. Taxa de mortalidade infantil. Brasil e Estado de São Paulo, 1980-1989.

Ano	Brasil	São Paulo
1980	75,0	51,2
1981	68,4	49,3
1982	64,5	47,9
1983	66,7	42,3
1984	65,9	44,9
1985	58,1	36,4
1986	53,2	36,2
1987	51,0	33,7
1988	47,5	33,9
1989	45,0	30,9

Fonte: IBGE³, SEADE⁵.

per capita, aumentam também a renda média entre pessoas economicamente ativas (em cerca de 23%) e a mediana (em 6%)¹¹.

Já na década de oitenta, apesar do crescimento significativo da participação das cônjuges no mercado de trabalho, há pelas razões discutidas anteriormente, redução da renda familiar média e aumento dos níveis de pobreza.

Entretanto, essa década se apresenta favorável no aspecto social mesmo quando comparada à de setenta, o que é surpreendente tendo em vista as taxas de crescimento econômico então vivenciadas pela economia brasileira (quando o PIB *per capita* cresceu 81%, o rendimento médio entre pessoas economicamente ativas 76% e a porcentagem de pobres se reduziu a 34%)¹¹.

Na medida em que as taxas de mortalidade infantil e proporcional caem a níveis mais baixos, deixam de ser indicadores sensíveis da qualidade de saúde da população. Em tais circunstâncias, segundo Bengoa², passam a ganhar importância os estudos antropométricos, que repetidos periodicamente constituem métodos epidemiológicos que permitem avaliar o estado de saúde e desenvolvimento.

A comparação dos dados sobre estatura média de meninas e meninos de 6 e 7 anos, da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN)¹², realizada de julho a setembro de 1989 (ou seja, com crianças que nasceram no auge da crise), com os obtidos pelo Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF) de 1974/75 (referindo-se, portanto, às que vivenciaram todo o "milagre econômico") permite constatar crescimento significativo da estatura das crianças brasileiras das áreas rural e urbana (Tabela 7).

Na Tabela 8 pode-se verificar decréscimo de cerca de 60% na prevalência de déficits ponderais severos entre as crianças menores de cinco anos estudadas nas pesquisas de 1975 e 1989, o que

reforça a idéia de melhoria do estado nutricional da população infantil.

Seria interessante complementar estas informações com a análise da evolução da morbidade infantil nesse período. Entretanto, sabe-se que, no Brasil, os dados referentes ao perfil de morbidade da população em geral e, em particular das crianças, são precários.

De acordo com Monteiro⁸ apenas um grupo restrito de doenças infecto-contagiosas é de notificação compulsória no País. Mesmo assim, na maioria das vezes é bastante falha a cobertura do registro. Os raros dados de morbidade disponíveis provêm geralmente de estudos de demanda de laboratórios e serviços de assistência à saúde. Segundo o citado autor há, no entanto, o inconveniente de que estes dados, freqüentemente, não permitem inferências populacionais seguras.

As razões para esse bom desempenho dos indicadores de saúde, num período onde os indicadores econômicos foram tão negativos, devem ser buscadas, então, nos movimentos compensatórios das dotações das verbas públicas para as políticas sociais e nas próprias transformações observadas no conjunto desses gastos.

Nesse sentido, a literatura ressalta a importância do crescimento das taxas de alfabetização e educação, da expansão da rede de saneamento básico, da melhoria da assistência prestada pela rede básica de saúde e da maior cobertura dos programas de suplementação alimentar⁸.

No tocante à evolução das taxas de alfabetização e da educação básica da população brasileira, a Tabela 9, elaborada por Monteiro e col.¹³, possibilita observar a evolução positiva desses indicadores, que é inclusive, mais acentuada para mulheres em idade reprodutiva, o que pode repercutir na saúde infantil através da melhoria dos cuidados maternos.

A Tabela 10 permite notar o crescimento significativo do percentual de domicílios com abastecimento de água através de rede geral, com coleta de lixo e iluminação elétrica, crescimento este muito maior do que o que seria mera decorrência do processo de urbanização observado.

Considerando-se o conjunto dos gastos sociais realizados pelo Governo Federal no período 1980-89, pode-se notar o corte de recursos ao longo do biênio 1983-84 e a elevação contínua destes gastos na segunda metade da década, dentro da abordagem do "tudo pelo social" que foi a tônica da Nova República. Desta forma, fica caracterizado o comportamento pró-cíclico de tais despesas, e não anticíclico, como seria o recomendado (Tabela 11).

Tabela 7. Altura média (cm) de crianças de ambos os sexos de 6 e 7 anos, Brasil - 1975 e 1989.

Altura	População					
	Urbana		Rural		Total	
	F	M	F	M	F	M
6 Anos						
<i>Pesquisa (1975)</i>						
Altura Média (A)	112,3	113,0	110,3	110,1	111,4	111,7
Desvio-Padrão	7,2	7,4	6,7	7,0	7,0	7,4
<i>Pesquisa (1989)</i>						
Altura Média (B)	115,4	116,1	113,2	112,5	114,7	115,7
Desvio-Padrão	6,7	6,4	6,0	6,1	6,5	6,5
Incremento Médio (B-A)*	3,1	3,1	2,9	2,4	3,3	4,0
7 Anos						
<i>Pesquisa (1975)</i>						
Altura Média (A)	118,4	118,4	115,3	115,3	116,8	117,0
Desvio-Padrão	7,7	7,9	6,8	7,1	7,4	7,4
<i>Pesquisa (1989)</i>						
Altura Média (B)	120,8	121,2	118,9	118,2	120,3	120,4
Desvio-Padrão	6,3	6,9	7,0	7,3	7,2	7,1
Incremento Médio (B-A)*	2,8	2,8	3,8	2,9	3,5	3,4

Fonte: Iunes e Monteiro¹³.

* Todos os incrementos significativos A p<0,001.

Tabela 8. Prevalência (%) de déficits ponderais severos* em crianças menores de 5 anos - Brasil: 1975 e 1989.

Extrato	Amostra		Percentual		Variação Percentual**
	1975	1989	1975	1989	
	Brasil Urbano	24.784	3.895	14,6	
Brasil Rural	11.623	3.571	22,9	10,6	53,7
Total	36.407	7.466	18,4	7,1	61,4

Fonte: Monteiro e col.¹³

* Peso por idade inferior a -2 escores Z (padrão NCHS);

** Todas as variações em prevalência são significantes a p < 0,001.

A análise da transformação na composição desses dispêndios aponta para o favorecimento das

Tabela 9. Alfabetização e educação básica*. Brasil: 1970, 1980 e 1988.

Alfabetização/Educação	1970	1980	1988
<i>Taxa de alfabetização (%)</i>			
População: 10 anos ou mais	65,9	74,7	81,5
Mulheres de 25 a 29 anos	67,7	81,4	90,3
<i>Educação Básica* (%)</i>			
População: 10 anos ou mais	31,7	47,9	57,1
Mulheres de 25 a 29 anos	35,5	60,2	72,3

Fonte: Monteiro e col.¹³.

* 4 ou mais anos de educação.

áreas de alimentação e nutrição e de educação e cultura.

Uma análise superficial dos dados poderia sugerir que a elevação dos percentuais empregados em tais setores teria sido financiada pela redução dos dispêndios em habitação e urbanismo (Fig.1). Entretanto, esta conclusão é imprópria, visto que a lógica de captação de recursos para tais setores é diferente, com as verbas para a área de habitação e urbanismo sendo provenientes do Sistema Financeiro da Habitação, e captadas através das cadernetas de poupança, enquanto as da área de alimentação e nutrição são oriundas em grande parte do orçamento público.

Observando-se os gastos federais nos diferentes programas da área de alimentação e nutrição no período 1980-1993 (Tabela 12) chama atenção a mudança de patamar de tais gastos em 1985 (quando o crescimento é de mais de 70%). Além disso, na segunda metade da década, as verbas para esta área crescem acentuadamente.

Ao longo dos dois anos do Governo Collor, há uma drástica reversão desta tendência e os recursos a ela destinados, em 1992, se reduzem ao irrisório percentual de 16% do montante dispendido em 1990. Em 1993 observa-se uma retomada de tais gastos. O único programa que se mantém em todo o período analisado foi o Programa

Tabela 10. Distribuição percentual dos domicílios particulares*, segundo algumas características - 1981 - 1989. Brasil.

Características dos domicílios	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total**	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Situação do domicílio</i>								
Urbana	73,7	74,6	75,2	75,5	75,6	75,8	76,3	76,7
Rural	26,3	25,4	24,8	24,5	24,4	14,2	23,7	23,3
<i>Abastecimento de água</i>								
Rede Geral	60,1	64,6	66,2	67,9	69,9	70,0	70,9	72,2
Outra	39,9	35,4	33,8	32,1	30,1	30,0	29,1	27,3
<i>Destino do lixo</i>								
Coletado	49,2	54,1	56,1	57,7	58,5	59,8	60,1	62,9
Outro	50,8	45,9	43,9	42,3	41,5	40,2	39,9	37,1
<i>Iluminação Elétrica</i>								
	74,9	77,9	79,4	81,1	83,2	84,4	85,9	86,9
<i>Filtro</i>								
	51,7	53,1	53,6	54,5	55,9	55,5	57,0	56,8

* Exclui os domicílios da área rural da Região Norte.

** Inclusive os domicílios sem declaração de qualquer característica.

Fonte: IBGE¹⁰.

Tabela 11. Gastos sociais - Brasil: 1980-1989.

Ano	Área Social		Saúde e Nutrição		
	Gastos US\$ Milhões 1989*	Gastos US\$** Milhões 1989	Índice 1980=100	% PIB**	% Gasto Social**
1980	33,387.30	210.34	100,00	0,06	0,63
1981	34,342.19	219.79	104,49	0,06	0,64
1982	35,875.32	276.24	131,33	0,08	0,77
1983	30,691.00	306.91	145,91	0,09	1,00
1984	26,588.50	332.35	158,01	0,09	1,25
1985	31,102.55	609.61	289,82	0,16	1,96
1986	35,140.47	903.11	429,36	0,22	2,57
1987	37,511.63	967.80	460,11	0,23	2,58
1988	38,996.93	889.13	422,71	0,21	1,28
1989	41,529.38	805.67	383,03	0,18	1,94

Fonte: * Cálculo dos autores, com base em informações contidas em Lunès e Monteiro¹³.

** Lunès e Monteiro¹³, citando Piola e col.²²

Nacional de Alimentação Escolar-PNAE* que, no Governo Collor passa a absorver cerca de 70% dos investimentos na área. Por outro lado, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes-PNLCC, criado no governo Sarney, chegou a consumir 52,2% dos recursos em 1990 e foi extinto em 1991.

É importante mencionar ainda que as alterações em termos das políticas sociais não se restringem às referentes ao montante e composição dos gastos, mas envolvem também aquelas ligadas às formas de sua implementação.

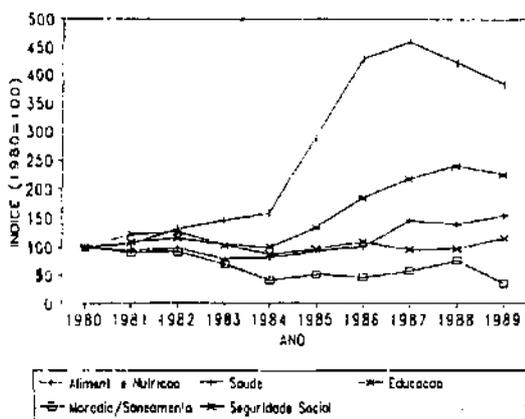
No Brasil, as discussões sobre a descentralização/municipalização ganham espaço em meados da década de oitenta com o processo de redemocratização do País, mas já no ano de 1983, os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, antecipan-

do-se à iniciativa federal, deram início a algumas experiências de municipalização do Programa de Merenda Escolar, que até o final da década foram estendidas à quase totalidade dos Programas desses Estados²⁰. No âmbito nacional, a partir do Governo Itamar, a municipalização do PNAE se estende aos demais Estados²¹.

É também simultânea e assegurada pela Constituição de 1988 a descentralização que se instala na área de Saúde, quando os direitos dos beneficiários se desvinculam da Previdência e passam a ser considerados universais.

O impacto das alterações na composição dos gastos sociais e o das transformações na sua forma de implementação sobre a evolução dos indicadores sociais é um tema ainda pouco explorado e que merece uma análise mais profunda.

* O PNAE destina-se às crianças da faixa etária de 7-14 anos, que não são consideradas biologicamente vulneráveis.



Fonte: Iunes e Monteiro¹³

Figura. Gasto Federal, área social. Brasil, 1980-1989.

Por outro lado, considerando que os programas de suplementação alimentar tem, de uma maneira geral, favorecido as regiões urbanas, os Estados mais desenvolvidos e os pobres não indigentes¹⁵ (portanto menos necessitados), permanece como sugestão para futuras pesquisas uma *análise regional* que contraponha a evolução dos indicadores econômicos e sociais com a das políticas da área de saúde e nutrição.

Finalmente, deve-se evitar otimismo descabido, atentando-se para o fato de que os ganhos obtidos, em relação aos mencionados indicadores, não estabelecem para o país posição confortável na área social, nem mesmo quando os demais países da América Latina são tomados como referência. Apesar do Brasil ser considerado a principal economia industrial da região, e dos bons resultados obtidos no tocante à cobertura das vacinações e assistência médica nos partos, ainda assim é o que apresenta maior desigualdade de distribuição de renda, uma das maiores proporções da população abaixo da linha da pobreza e consideráveis taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, maiores inclusive do que as de países sem nenhuma expressão econômica¹.

Conclusões

O trabalho buscou mostrar que a evolução favorável de uma série de indicadores sociais no Brasil dos anos oitenta mostrou-se correlacionada com a ampliação dos dispêndios e transformação nas formas de implementação das políticas públicas nas áreas de saúde e nutrição.

Tabela 12. Investimento total per capita* (US dólares) e por programa em percentagem do total, para alguns programas entre 1980 e 1993**

Ano	Total*** Per Capita US x 1.000	PNS/PSA	PNAE PAIE	PCA PAN	PROCAB	PROAB PAP	PNLCC	Leite Saúde	Gente I e II	PRODEA Feijão
1980	1,53	39,7	35,9	12,3	7,1	-	-	-	-	-
1981	1,86	30,1	44,4	11,6	3,6	2,2	-	-	-	-
1982	2,36	32,3	51,5	8,4	2,1	2,2	-	-	-	-
1983	2,00	38,5	42,9	5,7	0,9	7,4	-	-	-	-
1984	2,32	38,5	50,1	4,0	0,4	6,0	-	-	-	-
1985	3,92	40,1***	54,2	2,0	0,1	3,6	-	-	-	-
1986	5,73	26,8	56,4*****	5,1*****	0,3	6,0	4,8	-	-	-
1987	6,46	18,7	38,8	8,8	0,4	1,9	31,0	-	-	-
1988	6,56	11,5	34,5	13,5	0,1	0,3	39,9	-	-	-
1989	7,27	8,0	31,8	14,4	0,1	0,1	45,5	-	-	-
1990	8,90	9,0	31,4	6,9	-	-	52,2	-	-	-
1991	2,75	11,8	69,4	1,5	-	-	1,6	-	14,9*****	-
1992	1,39	7,9	74,6	-	-	-	-	-	16,9*****	-
1993	3,54	-	84,4	-	-	-	-	6,0	-	9,4*****

* Foram calculados os investimentos totais per capita conforme sistemática adotada por Medici⁶.
O tamanho da população, ano a ano, foi obtido com base nos valores de população residente dos censos de 1980 e 1991, fazendo-se interpolações admitindo uma taxa geométrica de crescimento constante ao longo dos 11 anos.
** O PAT não é incluído face a dificuldade de calcular o investimento do estado; PNIAE e carências específicas não estão incluídos.
*** De 1978 a 1989, segundo relatório 8831 BR, Banco Mundial; de 1990 em diante, Peliano e Beghin⁷.
**** O PNS passou a PSA, modificando a idade das crianças alvo para O a 4 anos.
***** Em 1986 foi acrescentado a PAIE.
***** A partir de 1986 formulados foram substituídos por alimentos naturais e foi introduzido um componente de saúde.
***** O cálculo não inclui o custo de reposição do estoque.
Fonte: Peliano e Begin²¹ apud Silva²⁷.

Através da análise dos dados apresentados foi possível verificar a expressiva melhora das condições de vida da população brasileira, numa década onde a nossa economia atravessou a mais grave crise de sua história, as taxas de inflação atingiram níveis sem precedentes e, onde, apesar da intensificação do uso da força de trabalho familiar, ocorreu aumento das desigualdades de renda e da pobreza.

Desta forma, ficou destacado o papel decisivo desempenhado pelo investimentos na área social sobre o padrão de vida do brasileiro, atenuando os efeitos da crise e viabilizando o aumento de "direitos" de parcela expressiva da população.

Também foi mencionada a necessidade de que a distribuição dos dispêndios na área de alimen-

tação e nutrição seja reorientada de forma a atingir mais intensamente os grupos de risco e os bolsões de pobreza.

Ressalta-se ainda a importância de avaliações contínuas dos programas sociais, visando a otimização dos recursos, os quais, por sua vez, espera-se que sejam ampliados a medida em que se reduza a sonegação e aumente a arrecadação.

Embora a evolução positiva dos indicadores esteja aparentemente associada às mudanças percorridas pelas políticas sociais do período, tais políticas devem ser encaradas como ações complementares, passíveis de implementação no curto prazo, na busca de amenizar os graves problemas enfrentados pela população brasileira, e não como substitutas das transformações mais profundas que devem ser perseguidas pela nossa sociedade.

Referências Bibliográficas

1. BANCO MUNDIAL. *Poverty and income distribution in Latin America: the story of the 1980s*. Washington, D.C., 1993. (Report nº 27).
2. BENGUA, J.M. El problema de la malnutrición. *Crón. OMS*, **28**:3-7, 1974.
3. BRUSCHINI, G.C. Estrutura familiar de trabalho na Grande São Paulo. *Cad. Pesq.*, **72**:39-57, 1990.
4. CRUZ, P.D. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos Sessenta. In: Belluzzo, L.G.M. & Coutinho, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo ed. Brasiliense, 1983. v. 2, p.57-106.
5. FUNDAÇÃO SEADE. *Movimento do registro civil 1970-1989*. São Paulo, 1990.
6. FUNDAÇÃO IBGE. *Censo demográfico 1970-1980*. Rio de Janeiro, 1980.
7. FUNDAÇÃO IBGE. *Estudo nacional de despesas familiares: 1974 - 1975*. Rio de Janeiro, 1977.
8. FUNDAÇÃO IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1950 a 1988*. 2a. ed. Rio de Janeiro, 1977.
9. FUNDAÇÃO IBGE. *Estatísticas do registro civil, 1977 - 1989*. Rio de Janeiro, 1990.
10. FUNDAÇÃO IBGE. *Síntese de indicadores de pesquisa básica da PNAD de 1981-1989*. Rio de Janeiro, 1990.
11. HOFFMANN, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-90. In: Encontro Brasileiro de Econometria, 14º, Campos do Jordão, 1992. *Anais*. São Paulo, 1992. v. 1.
12. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. *Pesquisa nacional de saúde e nutrição: resultados preliminares*. Brasília, 1990.
13. JUNES, R.F. & MONTEIRO, C.A. *Razões para a melhoria do estado nutricional das crianças brasileiras nas décadas de 70 e 80*. São Paulo, NUPENS/USP/UNICEF, 1993.
14. JATOBÁ, J. A família na força de trabalho: Brasil metropolitano - 1978/1979. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 7º, Águas de São Pedro, 1990. *Anais*. São Paulo, ABEP, 1990. v. 2 p. 147-76
15. LOPES, J.R.B. Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil. In: Seminário de "Desenvolvimento Social e Pobreza, Centro Brasileiro de Planejamento e Análise, São Paulo, 1994. p. 125.
16. MEDICI, A.C. O gasto com saúde nos anos 80. In: Simões org. *Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil: mortalidade infantil e saúde na década de 80*. Rio de Janeiro, IBGE, 1989.
17. MONTALI, L. Arranjos familiares: o esforço coletivo para viver na Grande São Paulo. *Cad. Pesq.*, **72**:58-69. 1990.
18. MONTEIRO, C.A. *Saúde e nutrição das crianças de São Paulo*. São Paulo, HUCITEC/EDUSP, 1988.
19. MONTEIRO, C.A. et al. Nutritional status of Brazilian children: trends from 1975 to 1989. *Bull. World Health Organ.*, **70**:657-66, 1992.
20. PASTORE, J. et al. *Mudança social e pobreza no Brasil 1970-1980. (O que ocorreu com a família brasileira?)*. São Paulo, FIPE/Pioneira, 1983.
21. PELIANO, A.M.M.T. & BEGHIN, N. *O papel do Estado na área de alimentação e nutrição*. Brasília, IPEA, 1992.
22. PIOLA, S.F. et al. A conta social consolidada:1980-1990. Brasília, IPEA, s.d.

23. RAMOS, L.R.A. The distribution of earnings in Brazil: 1976-1985. Berkeley, 1990. [Ph.D. Dissertation of University of California].
24. REZENDE, F. A política social e a crise econômica. In: Chahad, J.P. & Cervini, R. org. *Crise e infância no Brasil*. São Paulo, UNICEF/IPE/USP, 1988.
25. ROCHA, S. Pobreza no Brasil: parâmetros básicos e resultados empíricos. *Pesq. Planej. Econ.*, **22**: 541-60, 1992.
26. ROMÃO, M.C. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil: In: Camargo, J.M. & Giambiagi, F. org. *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1991.
27. SILVA, A.C. *De Vargas a Itamar: política e programas de alimentação e nutrição*. São Paulo IEA/USP, 1994.
28. SILVA, M.V. Contribuição do programa de merenda escolar-ciclo básico para as recomendações nutricionais de escolares da cidade de Piracicaba. São Paulo, 1991. [Dissertação de Mestrado - Faculdade de Saúde Pública da USP].
29. SOUZA, P.R.C. A determinação de salários e do emprego nas economias atrasadas. Campinas, 1980. [Tese de Doutorado - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP].
30. VIANNA, S.M. et al. Os serviços de saúde durante a recessão. In: Chahad, J.P. & Cervini, R. org. *Crise e Infância no Brasil*. São Paulo, UNICEF-IPE USP, 1988. p. 139-183.
31. WERNEC, R.L.F. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. *Pesq. Planej. Econ.*, **16**: 551-74, 1986.

Abstract

In the 80's the Brazilian economy underwent one of the most severe crises of its history , resulting in the stagnation of the gross national product and inflation rates such as never previously reported. Despite this unfavorable scenario social indicators have presented a positive evolution. This work shows that although the Brazilian family has adopted the over-use of the family work force as a strategy for facing this crisis on the work market, the evolution of both income and poverty in that period were poor. The increase of expenses and the transformation of the forms of implementation of public policy in the health and nutrition areas are shown to be decisive factors in the performance of social indicators.

Quality of life. Economy. Socioeconomic factors.