

IPEA- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL

IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DOS
PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO DA DÉCADA
DE OITENTA

Flávio A.M. de Saez
Aimênio de S.Rangel

JANEIRO-1991

I. AUTOR DA PROPOSTA

Flávio Azevedo Marques de Saez e Armênio de Souza Rangel (1).

II. TÍTULO

Impactos econômicos e sociais dos programas de estabilização da década de oitenta.

III. BREVE RESUMO DO PROJETO.

3.1. Objetivos

Ao longo dos anos oitenta, a economia brasileira apresentou um reduzido crescimento que, diante de um significativo crescimento populacional, conduziu a um declínio da renda per-capita (2). Na década anterior, o elevado crescimento do PIB havia possibilitado uma elevação da renda per-capita, uma redução dos níveis absolutos de miséria e uma redução da desigualdade na repartição da renda (Hoffmam e Kageyama, 1985; Pastore, 1983). Contudo, apesar do desempenho favorável desses indicadores de bem-estar social (3), deve-se destacar que, no final dos anos setenta, uma

1 Prof. Livre-Docente e Prof. Doutor da Faculdade de Economia e Administração da USP, respectivamente.

2 De 1980 a 1988, a renda per-capita reduziu-se em 1,3%. De 1970 a 1980, houve uma elevação de 80,8% ! (FIBGE, 1989).

3 As relações entre crescimento econômico e bem-estar social são complexas. Dependendo dos indicadores de bem-estar utilizados, as conclusões podem ser divergentes. Por exemplo,

parcela substantiva da população ainda encontrava-se em situação de miséria absoluta: 21,9% da população situava-se abaixo da linha de pobreza absoluta, ou seja, não percebia como renda monetária a quantia de um salário mínimo (Hoffman e Kageyama, 1985). Como observa Fonseca (1990, p4), mesmo esse expressivo crescimento econômico "...foi acompanhado de um desempenho medíocre do ponto-de-vista da elevação do bem estar material da população". Tal fenômeno agravou-se ao longo dos anos oitenta diante do reduzido crescimento econômico observado. Como decorrência as condições atuais de vida da maioria da população assemelham-se "...às das mais pobres sociedades afro-asiáticas" segundo avaliação recente de Jaguaribe (1989).

Em grande medida, as economias latino-americanas com elevado grau de endividamento externo buscaram se ajustar às novas condições do mercado financeiro internacional através do reordenamento de suas políticas econômicas que passaram a perseguir um **superávit** no Balanço de Pagamentos como forma de atender aos encargos do endividamento externo. Ao longo da década de oitenta, muitos países latino-americanos implementaram inúmeros programas de estabilização que conduziram a uma redução do crescimento econômico na maioria dos casos.

a elevação da renda média familiar nos anos setenta fez-se, em grande medida, à custa de uma maior incorporação ao mercado de trabalho de mulheres e crianças (Hoffman e Kageyama, 1985; Pastore, 1983).

É neste contexto de grande instabilidade econômica que as precárias condições de vida de parcela substantiva da população desses países vêm-se agravadas ao longo dos anos oitenta seja pela redução da renda per-capita, seja pelo aumento do desemprego. Ademais, os programas de estabilização conduziram a um reordenamento do setor público, principalmente através da redução dos gastos sociais do Estado nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico etc (4). Relativamente ao Brasil, inúmeras pesquisas apontam para uma deterioração progressiva e alarmante das condições econômicas e sociais de vida das populações mais carentes na década de oitenta (5).

O objetivo básico desse projeto de pesquisa é o de propor a realização de uma análise abrangente dos impactos dos programas de estabilização adotados na década de oitenta sobre o crescimento econômico e, principalmente, em relação ao bem-estar social da população. Ao longo desse período, inúmeras análises preocuparam-se, primordialmente, com a macroeconomia de curto prazo dos programas de ajustamento, ou seja, com a eficácia da política econômica em controlar o

4 Em 1986, os gastos sociais do setor público atingiram 18,0% do PIB (Fonseca,1990). Os países da América Latina destinaram, no ano de 1987, cerca de 25,3% do PIB para gastos sociais. Já nos países industrializados essa porcentagem atinge mais de 50,0% do PIB (Petrei,1987).

5 Entre outros trabalhos, veja-se Jaguaribe(1989); Fonseca(1990).

processo inflacionário e o desequilíbrio externo da economia brasileira. Pouca atenção foi dada aos impactos de longo prazo dos programas de estabilização no crescimento econômico e a seus impactos imediatos no bem-estar social em seus múltiplos aspectos tais como renda, educação, saúde, habitação etc.

Morley e Willianson (1975) chamam a atenção para a regressividade dos programas de estabilização cujo principal efeito, no âmbito do bem-estar social, é o aumento do desemprego. A recessão de 1981 a 1983, por exemplo, induzida pela política econômica, implicou numa forte redução do emprego industrial com o aumento da proporção de trabalhadores informais no mercado de trabalho (Cacciamali,1988;Saboia,1986). Como decorrência, os indicadores de pobreza parecem ter-se acentuado nesse período, com a renda média das famílias sofrendo uma redução de 25% entre 1980 e 1983 (Hoffmam,1985), contra uma queda na renda per-capita de 13,2% (FIBGE,1989). Já no período de 1984 a 1987, com a mudança da política econômica, que conduziu a uma forte recuperação da produção e do emprego, a renda média em todos os estratos da PEA elevou-se ao mesmo tempo em que se observa uma redução da proporção dos indivíduos a perceber menos de um salário mínimo (Sedlacek,1989). Nesse período, a renda per-capita elevou-se em 16,5% (FIBGE,1989).

Por outro lado, os programas de estabilização conduziram à uma redução drástica da taxa de investimento que, de 25% do PIB em 1975, declinou para 16% em 1985. Afora o desemprego originado pela baixa utilização da capacidade produtiva instalada, essa baixa taxa de investimento tende a gerar um desemprego estrutural acentuado em relação às gerações futuras dada a elevada taxa de crescimento populacional.

Tal programa de pesquisa, ao possibilitar a elaboração de um quadro abrangente a respeito da evolução da situação econômica e social do país nos anos oitenta, afigura-se da máxima importância, principalmente para a gestão da coisa pública, dada a importância dos gastos sociais do Estado e o seu efeito imediato em minorar as precárias condições de vida da população mais carente (6). Mesmo diante dos desequilíbrios que a economia brasileira deverá enfrentar ao longo dos anos noventa, será necessário aumentar os gastos sociais do Estado (7) sob pena de um aprofundamento da deterioração das condições de vida da população mais carente.

6 Eliminar a miséria absoluta através do crescimento consiste num processo lento e que, em relação ao Brasil, necessitaria de algumas décadas de crescimento acelerado do PIB. Uma solução de curto prazo consistiria em redirecionar o gasto público através de programas de erradicação da miséria absoluta (Cortazar, 1972).

7 Trata-se, acima de tudo, de alocar recursos escassos de forma eficiente (Jaguaribe, 1989; Fonseca, 1990).

O núcleo da pesquisa deverá centrar-se nos impactos dos programas de estabilização no bem-estar social e no desempenho do gasto público em relação ao mesmo. Para tanto, propõe-se a realização das seguintes etapas de trabalho:

1. Análise suscinta dos principais agregados macroeconômicos da economia brasileira na década de oitenta de forma a se determinar os principais condicionantes que explicam os dilemas do crescimento econômico dessa década. Ademais, trata-se de fixar com precisão os determinantes de caráter objetivo que condicionaram a execução dos programas de estabilização.

2. Análise dos programas de estabilização e seus impactos sobre o crescimento econômico. Trata-se de analisar de forma suscinta as principais medidas adotadas pelos programas de estabilização determinando-se seus impactos imediatos sobre a produção, o emprego, rendimentos e distribuição de renda.

3. Análise dos impactos dos programas de estabilização sobre a oferta e os preços agrícolas e, em decorrência, sobre o custo de vida das populações urbanas dada a grande participação dos alimentos nos orçamentos da população de baixa renda. Excluindo-se os produtos alimentícios industrializados, cujos preços finais são

determinados basicamente pelo processo de transformação industrial, pode-se aferir os impactos dos preços agrícolas e do processo de intermediação comercial na carestia urbana analisando-se o comportamento dos alimentos semi-elaborados e *in-natura*. Para tanto, basta tomar os preços recebidos pelos agricultores e os preços pagos pelos consumidores finais e construir índices de preços com iguais ponderações dadas pela participação dos diferentes bens no orçamento do consumidor.

4. Análise dos impactos dos programas de estabilização na evolução do bem-estar social. Em geral, as inúmeras análises que se preocuparam com os impactos dos programas de estabilização em relação ao bem-estar social restringiram-se a aspectos parciais do mesmo como, por exemplo, o perfil da distribuição da renda e o comportamento dos salários reais. Nessa pesquisa, pretende-se realizar uma análise abrangente dos múltiplos aspectos relativos ao bem-estar social da população, isto é, emprego, renda, educação, saúde, habitação, previdência social, saneamento básico, transporte coletivo e demografia. Ademais, pretende-se analisar o comportamento dos gastos sociais do Estado em relação ao bem-estar social e aferir a sua importância como instrumento de redistribuição de renda no curto prazo como, por exemplo, através de programas de erradicação da miséria.

4.1. Pretende-se analisar a evolução de um conjunto de variáveis que mediriam o desenvolvimento econômico e o

nível de bem-estar social. Adelman (1972), por exemplo, propõe a utilização de 16 indicadores econômicos e sociais para aferir o grau de desenvolvimento econômico. Dasgupta (1988) aponta a relevância da taxa de mortalidade infantil e da expectativa de vida ao nascer para aferir o bem-estar social e sua forte correlação com o comportamento da renda per-capita. Nessa pesquisa, serão construídas e analisadas séries anuais de indicadores referentes ao nível de desenvolvimento econômico e, relativamente ao bem estar-social, serão tomadas variáveis referentes à demografia, renda, emprego, educação, saúde, moradia, transporte coletivo e saneamento básico.

4.2. Pretende-se construir uma medida agregada de bem-estar social ⁽⁸⁾ para a década de 80 de forma que se possa correlacionar sua evolução com o comportamento da economia e, particularmente, com os programas de estabilização. A partir das variáveis parciais relativas ao bem-estar social construir-se-á uma função agregada que possa resumir o comportamento das variáveis parciais.

4.3. Analisar a evolução do bem-estar social nas principais regiões metropolitanas do país através da construção de uma medida agregada de bem-estar social.

8 Por exemplo, Cortazar (1977) agregou indicadores parciais num indicador geral tomando, de forma arbitrária, iguais ponderações para os indicadores de nutrição, saúde, moradia e educação.

Ademais, para os anos de 1980 e 1989, pretende-se ordenar as principais regiões metropolitanas segundo níveis de bem-estar social e verificar as mudanças ocorridas nesse período (9). A década de 70 caracterizou-se por uma forte migração da população rural para os centros urbanos. Dada a baixa elasticidade emprego-produto, gerou-se um enorme contingente de desempregados e sub-empregados nos centros urbanos. Hoje, os grandes bolsões de miséria encontram-se nos centros urbanos.

4.4. Relativamente às variáveis educação e saúde, pretende-se identificar os principais fatores que explicam o seu comportamento. Admitindo-se que a política econômica tem reduzida capacidade de alterar a distribuição de renda no curto prazo, o conhecimento das variáveis relevantes na determinação dos níveis de educação e saúde pode ser um elemento de extrema relevância na formulação de políticas públicas de erradicação da miséria. Constitui uma forma de alterar a distribuição de renda no curto prazo.

5. Análise da evolução dos gastos sociais do Estado ao longo da década de oitenta e sua relação com a evolução do bem-estar social (10). Pretende-se analisar as despesas

9 Mata (1970) analisou a distribuição da renda, desemprego e pobreza para uma amostra de 116 municípios com mais de 50 mil habitantes.

10 É necessário reordenar o gasto público para áreas prioritárias e aumentar a eficiência dos investimentos do governo em programas sociais (Fonseca, 1990).

realizadas pela União, Estados e Municípios relativamente aos intens educação e cultura, saúde e saneamento básico, trabalho, assistência e previdência social, habitação, transportes e urbanismo (11). Ademais, trata-se, a partir da análise da evolução dos níveis de bem-estar social, de determinar prioridades e propor programas que possam orientar os gastos sociais do Estado (12).

3.2. Metodologia e fonte de dados.

Nessa pesquisa, pretende-se construir séries estatísticas anuais para a década de oitenta e, na medida do possível, séries trimestrais e mesmo mensais de forma a se poder captar de forma mais rigorosa os impactos dos programas de estabilização sobre o crescimento econômico e a evolução dos níveis de bem-estar social. Do ponto-de-vista metodológico, serão utilizadas as técnicas usuais da Estatística Descritiva para a análise das séries temporais e, para a análise da dependência entre as mesmas, lançar-se-á mão da Análise de Regressão. Na construção de uma medida agregada de bem-estar social, pretende-se utilizar a técnica da Análise de Componentes Principais que permite sintetizar numa única variável o comportamento de um grande número de

11 A respeito, veja-se O'Connor (1977).

12 A incidência da pobreza é particularmente severa entre a população mais jovem (Fonseca, 1990).

variáveis parciais. Tal procedimento afigura-se o mais apropriado na construção de uma medida abrangente de bem-estar social dada a elevada correlação existente entre as variáveis parciais que medem os múltiplos aspectos relacionados ao bem-estar social como renda, educação, saúde etc. No estudo dos fatores que explicam a evolução das variáveis educação e saúde, será utilizada a técnica da Análise Fatorial que permite separar dentre um conjunto de variáveis as que são relevantes para a explicação do comportamento das variáveis em questão. Trata-se de uma técnica estatística muito utilizada em estudos comparativos de níveis de bem-estar social entre diferentes países (13) e que tem sido pouco utilizada em estudos deste gênero no Brasil.

A seguir, indica-se, relativamente a cada item, as fontes básicas de dados a serem utilizadas para a elaboração dessa pesquisa (14):

1. Análise dos principais agregados macroeconômicos da Economia Brasileira:

Contas Nacionais Consolidadas do Brasil. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.FIBGE.

13 Entre outros trabalhos, veja-se Rangel e Kume (1983); Adelman (1971).

14 No decorrer da pesquisa, novas fontes poderão ser incorporadas.

Contas do Balanço de Pagamentos. Boletim do Banco Central do Brasil.

2. Análise dos programas de estabilização e seus impactos sobre o crescimento econômico:

Indicadores Conjunturais da Indústria - FIBGE.

Pesquisa Mensal de Emprego - FIBGE.

Estatística da Produção Agrícola Anual - FIBGE.

RAIS- Relação Anual de Informações Sociais - Ministério do Trabalho.

Indicadores Conjunturais da Indústria - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. FIESP.

3. Análise dos impactos dos programas de estabilização sobre a oferta e os preços agrícolas:

Estatísticas Agrícolas de Preços no Estado de São Paulo, Instituto de Economia Agrícola, Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo.

Índice de Preços ao Consumidor no município de São Paulo,
Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Levantamento Sistemático da Produção Agrícola. Pesquisa
Mensal de Previsão e Acompanhamento das Safras
Agrícolas. FIBGE.

Controle e Avaliação de Estatísticas Agropecuárias.
CEPAGRO/FIBGE.

Informação Econômica. Instituto de Economia Agrícola do
Estado de São Paulo, Secretaria da Agricultura do
Estado de São Paulo.

4. Análise da evolução do bem estar-social:

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-FIBGE).
Contém informações anuais sistemáticas sobre
população, habitação, mão-de-obra, rendimentos e
instrução organizadas para todo o país e para os
estados e principais regiões metropolitanas. Para
anos não seriados, há informações adicionais
sobre nutrição, educação, saúde etc.

Perfil Estatístico de crianças e mães no Brasil. Unicef.
Fundo das Nações Unidas para a infância. FIBGE.

5. Análise da evolução dos gastos sociais do Estado:

Finanças do Brasil: Receita e Despesa da União, Estados e Municípios, Ministério da fazenda.

Revista de Finanças Públicas, Secretaria de Economia e Finanças Públicas, Ministério da Economia.

IV. Utilização dos resultados do projeto.

Há um razoável consenso de que o reordenamento das finanças públicas deverá ser uma meta perseguida pela política econômica nos próximos anos. Dado o quadro alarmante de deterioração das condições de vida das populações mais carentes e os dilemas do crescimento econômico para a próxima década, será necessário, no novo desenho das finanças públicas, reservar-se aos gastos sociais do Estado uma participação mais relevante do que nas últimas décadas.

Nesse sentido, uma análise da evolução do bem-estar social em seus múltiplos aspectos ocorrido na última década pode ser de grande relevância na formulação de políticas públicas de erradicação da miséria. Será útil na identificação de prioridades e na elaboração de programas de intervenção imediata que possam orientar os gastos sociais do Estado. Ademais, a análise dos impactos dos programas de estabilização no bem-estar social poderá servir, também, para

alertar sobre aspectos perversos dos mesmos sobre o bem-estar social e para a necessidade da elaboração de políticas compensatórias em sua implementação.

V. Bibliografia Citada.

- Adelman, Irma. **Teorias do Desenvolvimento Econômico.** Forense, Rio de Janeiro, s.d.
- Adelman, Irma e Morris, C.T. **Society Politics and Economic Development: a Quantitative Approach.** John Hopkins Press, 1971.
- Cacciamali, Maria Cristina. **Produção e emprego no Brasil na primeira metade da década de 80.** IPE/USP, mimeo, junho de 1988.
- Cortazar, René. **Necessidades básicas y extrema pobreza.** PREALC/OIT, Santiago de Chile, 1977.
- Dasgupta, Ajit Kumar. **Growth, Development and Welfare. An Essay on levels of living.** Basil Blackwell, 1988, Oxford.
- FIBGE. **Anuário Estatístico do Brasil.** Rio de Janeiro, FIBGE, 1989.
- Fonseca, Eduardo Gianetti. **Liberalismo e Reforma Social no Brasil: Diagnóstico e Propostas de Ação.** FEA/USP, mimeo, 1990.
- Hoffman, Rodolfo e Kageyama, Angela. **Distribuição de renda no Brasil, entre famílias e entre pessoas em 1970 e 1980.**
- Hoffman, Rodolfo. **Distribuição da renda e pobreza entre as famílias no Brasil de 1980 a 1983.** Revista de Economia Política, 1985, 5(3): 50-60.
- Jaguaribe, Hélio et alii. **Brasil: Reforma ou Caos.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- Mata, Milton da. **Concentração de renda, desemprego e pobreza no Brasil. Análise de uma amostra de municípios em 1970.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. (Coleção Relatórios de Pesquisa, 41).
- Morley, Samuel e Williamson, Jeffrey. **Crescimento, Política Salarial e Desigualdade: o Brasil**

durante a década de 1960. Estudos Econômicos, IPE/USP, 5: (3), 1975.

O'Connor, James. **USA: a Crise do Estado Capitalista.** Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

Pastore, José et alii. **Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980.** (O que ocorreu com a família brasileira). FIPE/Pioneira, São Paulo, 1983.

Petrei, A. Humberto. **El Gasto Público y sus Efectos Distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina.** Rio de Janeiro, Eciel, 1987 (Série Documentos,6).

Rangel, Armênio de Souza e Kume, Honório. **Critérios para ordenação e aglomeração de países: uma aplicação da análise multivariada.** IPE/USP, 1983, mimeo.

Saboia, João L.M. **Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise:1980-1983.** Revista de Economia Política, 1986, 6(3):82-106.

Sedlacek, Guilherme Luis. **A evolução da distribuição de renda entre 1984 e 1987.** IN: Perspectivas da Economia Brasileira 1989. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1989.

VI. Prazos e Cronograma.

Estima-se um prazo de dez meses para a execução dessa pesquisa que deverá desenvolver-se segundo as etapas abaixo especificadas:

| ETAPAS | MESES | | | | | | | | | |
|---------------------------------|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Revisão Bibliográfica | X | X | | | | | | | | |
| Coleta de Dados | X | X | X | X | | | | | | |
| Processamento | | | X | X | X | X | | | | |
| Análise dos Resultados | | | | | X | X | X | | | |
| Relatório Parcial | | | | | | X | | | | |
| Redação e Montagem do Relatório | | | | | | | X | X | X | |
| Datilografia | | | | | | | | | | X |

Será encaminhado, ao final do sexto mês da pesquisa, um relatório parcial de andamento que deverá conter

os quadros estatísticos básicos da pesquisa e uma apreciação do andamento da pesquisa e dos principais resultados já obtidos.

VII. Orçamento.

| | Em CR\$ |
|--|--------------------------|
| ----- | |
| 1. Pessoal Técnico..... | 17.070.000,00 |
| 1.1.Coordenador..... | 300.000.....3.000.000,00 |
| 1.2.Pesquisador Senior.... | 275.000.....2.750.000,00 |
| 1.3.Pesquisadores Junior.. | 170.000.....3.400.000,00 |
| 1.4.Estagiários..... | 50.000.....1.500.000,00 |
| 1.5.Programador..... | 100.000.....1.000.000,00 |
| 1.6.Digitador..... | 80.000.....800.000,00 |
| 1.7.Secretária..... | 80.000.....800.000,00 |
| 1.8.Encargos sociais..... | 3.820.000,00 |
| 2. Viagens e diárias..... | 500.000,00 |
| 3. Processamento de dados..... | 1.000.000,00 |
| 4. Material de consumo e repografia..... | 928.500,00 |
| 5. Comunicações..... | 557.100,00 |
| ----- | |
| TOTAL..... | 20.055.600,00 |
| ----- | |

Cronograma de pagamentos:

1^a parcela: CR\$ 5.000.000,00 ao final do primeiro mês.

2^a parcela: CR\$ 4.000.000,00 ao final do segundo mês.

3^a parcela: CR\$ 3.000.000,00 ao final do terceiro mês.

4^a parcela: CR\$ 3.000.000,00 ao final do quarto mês.

5^a parcela: CR\$ 2.000.000,00 ao final do sétimo mês.

6^a parcela: CR\$ 3.000.000,00 ao final do décimo mês.

(Contra entrega do Relatório Final).

