

Sumário e Interpretação da Evidência

GIOVANNI ANDREA CORNIA(*)

1. Premissa: Colocando os Eventos Recentes em uma Perspectiva de Longo Prazo

Como podemos resumir a forma pela qual as crianças têm sido afetadas com a queda na renda, e ter uma visão geral do que ocorreu no mundo? Que espécie de políticas gerais poderiam ser promovidas para contrabalançar a deteriorização ilustrada nos onze casos aqui apresentados?

O autor pertence ao UNICEF, N.Y. Tradução de Marco A. Vasconcelos. Revisão técnica de Leda Paulani.

(*) Agradeço, reconhecidamente, os comentários acurados de Richard Jolly à primeira versão deste artigo. Minha gratidão vai também a Sharon Meager, que habilmente colaborou na edição deste artigo, e a Josephine Rajasegera e Sarup Jha, que pacientemente reproduziram as várias versões. Nenhuma dessas pessoas tem qualquer responsabilidade por qualquer erro remanescentes. As opiniões expressas são aquelas do autor, e não necessariamente refletem a visão do UNICEF

Poderia a recuperação econômica reintroduzir automaticamente melhorias substanciais no bem-estar da criança? Foi tomada alguma medida para manter ou mesmo para melhorar a situação das crianças, durante o presente período, economicamente adverso? Antes de se tratar dessas questões, deve ser dada a devida atenção aos determinantes estruturais do bem-estar social e da criança, alguns dos quais são discutidos na presente síntese da literatura. Além de evitar uma ênfase exagerada sobre os aspectos de curto prazo do bem-estar da criança, essas considerações são importantes para a identificação de medidas políticas apropriadas.

De acordo com o tema central desenvolvido pela literatura⁽¹⁾, desde o fim da década de 60 até o início da década de 80, a pobreza, a má nutrição e a alta mortalidade infantil em toda parte resultam

(1) Dentre a vasta literatura sobre este assunto, veja Griffin (1977).

principalmente de causas estruturais (em oposição às causas cíclicas), de modo que o progresso do bem-estar humano depende mais do padrão do que da taxa de crescimento econômico. Em muitos exemplos, fatores internos tais como a distribuição desigual de terra, contratos de arrendamento incertos e injustos, distribuição de renda distorcida, má gestão das finanças públicas e marginalização sócio-cultural de parcelas inteiras da população, por motivos religiosos, étnicos e sociais, tiveram uma influência muito maior nos padrões de vida, do que o crescimento ou declínio econômico. Via de regra, o constrangimento imposto sobre o desenvolvimento humano pelos fatores internos é reforçado ainda mais pela dependência que muitos países em desenvolvimento têm das nações industrializadas. A herança colonial, a dependência técnica e financeira, a deterioração estrutural e crônica dos termos de comércio e, mais recentemente, as elevadas dívidas, têm contribuído e ainda contribuem diretamente para o empobrecimento de grandes parcelas da população do Terceiro Mundo.

A hipótese que leva à concentração em fatores estruturais, mais que nas flutuações econômicas, embora possa ser considerada muito forte, é reforçada pela experiência de diversos países que, a despeito do rápido crescimento do produto e da renda, tiveram uma estagnação — e até um aumento — em sua pobreza absoluta. Na verdade, a não ser que sejam particularmente severas, as flutuações econômicas podem não ter um impacto muito óbvio em termos de bem-estar da criança. Nesse sentido, o término de uma fase ruim do ciclo — embora bem-vindo — pode não ser em si mesmo uma solução para os problemas estruturais das crianças. Para a infância, em outras palavras, a simples retomada do desenvolvimento não é suficiente.

Embora o contexto estrutural dos problemas do bem-estar da criança seja fundamental, a presente crise — sem precedentes em termos de extensão, profundidade

e difusão — tem agravado severamente a situação das crianças de diversos grupos sociais, e tem certamente tornado mais lentas as possíveis melhorias. O argumento de que “as pessoas pobres são tão pobres que não têm ainda acesso à crise mundial” pode ter alguma validade em regiões tais como a América Latina, onde a crise econômica afetou principalmente as classes urbanas média e baixa, engajadas no setor formal da economia; ou as massas rurais pobres da Índia, que são grandemente isoladas da economia mundial. De outro lado, a profunda queda na renda e os severos cortes nos serviços sociais, causados ou agravados pela recessão internacional, estão em muitas partes do mundo aumentando o exército de desempregados, que tem menos acesso aos serviços sociais, e que tende a ficar abaixo de um certo nível de pobreza. Claramente, as crianças desta “nova” pobreza, tanto quanto aquelas da “velha” pobreza, mostram o frágil aspecto do bem-estar, inclusive com risco de morte, em alguns casos.

2. Medindo as Mudanças no Bem-Estar da Criança

(a) Fatores que influenciam o bem-estar da criança

A medição do bem-estar da criança, obviamente implica acordo quanto aos seus principais determinantes e seus impactos, bem como quanto ao tipo de indicadores quantitativos usados para estimar seu nível e variações. Metodologicamente, isto coloca um número de problemas bem conhecidos que este artigo procurará evitar, medindo o bem-estar social e, mais particularmente, o bem-estar da criança, através de uma ordenação de indicadores econômicos e sociais. Esses indicadores têm sido usados de forma conjunta — e algumas vezes subjetiva — para determinar se a situação das crianças tem melhorado, deteriorado ou permanecido constante.

A Figura 1 apresenta um esquema muito simplificado da “produção” do bem-es-

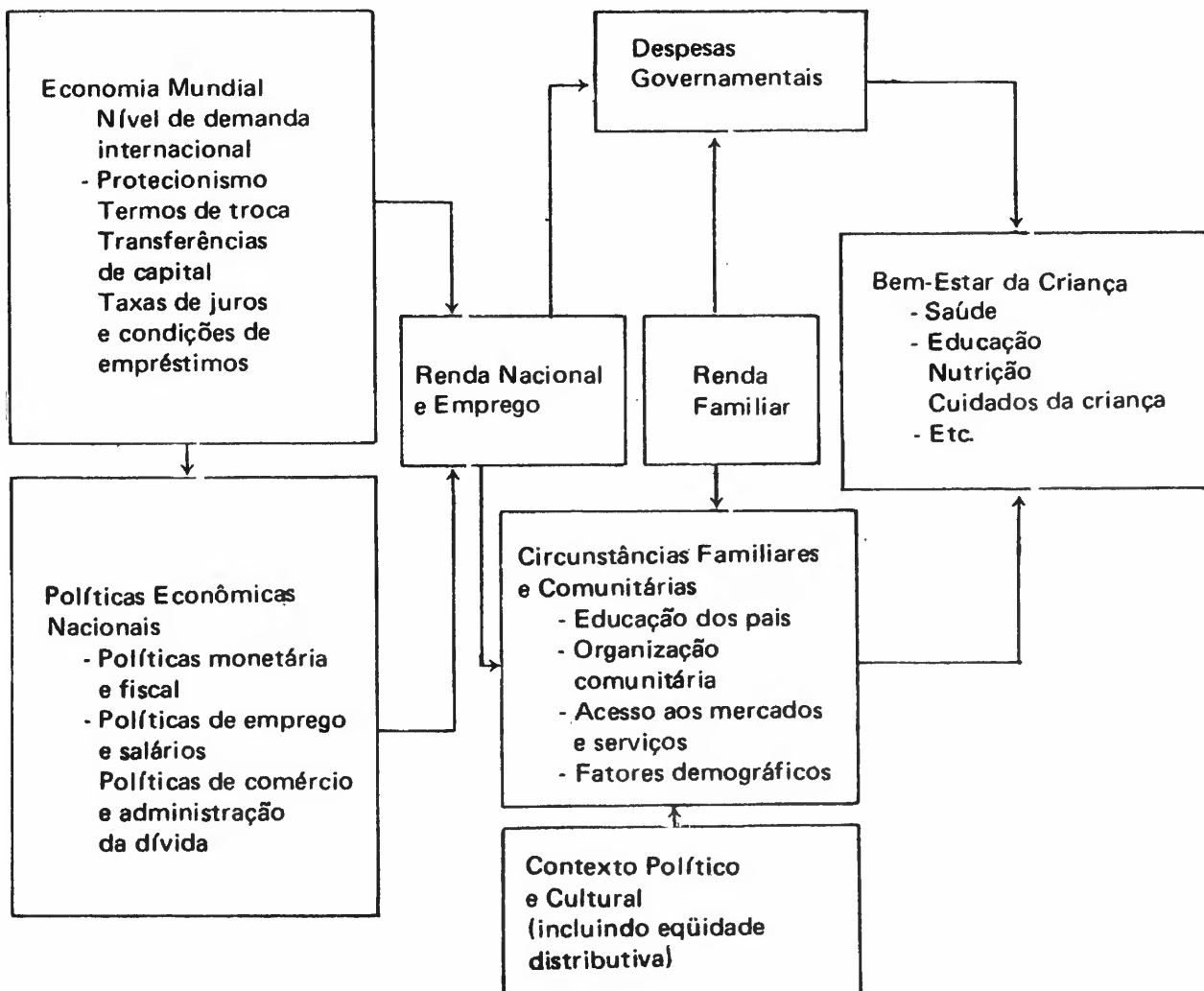
tar da criança, que também realça os mecanismos através dos quais os fatos econômicos internacionais podem contribuir para alterar a situação das crianças. Esta estrutura tem diversas limitações óbvias. Altamente simplificada, ela não diferencia o impacto de fatores relevantes, nem a maneira pela qual a crise econômica mundial é transmitida para países com diferentes características sócio-econômicas. Além do mais, não separa claramente a influência dos fatores estruturais de longo prazo, daquela das flutuações de curto prazo.

Como é mostrado na Figura 1, e como é ilustrado na pesquisa da literatura in-

cluída nesta edição, há três tipos de influências dominantes no bem-estar da criança. A primeira é representada pelo conjunto de circunstâncias comunitárias e familiares, determinando o meio ambiente físico, social, cultural e psicológico da criança. A educação dos pais, por exemplo (em particular a da mãe), tem uma influência muito importante no bem-estar da criança, o que pode ser avaliado pelo próprio aumento de recursos econômicos familiares e da comunidade, por meio de um melhor conhecimento dos hábitos educacionais e alimentares. As recessões curtas não devem alterar substancialmente este conjunto de conhecimentos e conscientização da família e da comunidade.

FIGURA 1

RELAÇÕES ENTRE A RECESSÃO DA ECONOMIA MUNDIAL E O BEM-ESTAR DA CRIANÇA



A segunda maior influência para o bem-estar da criança, que é um fator opressivo para as famílias pobres, é a renda familiar. A renda familiar (em dinheiro ou espécie, derivados do trabalho assalariado ou do trabalho agrícola) é obviamente necessária para a satisfação das necessidades da criança, particularmente no que se refere à nutrição, vestuário e habitação e, em alguns países, saúde e educação. Um declínio no emprego, na produção agrícola ou outras mudanças poderiam reduzir essa renda, prejudicando a família e o bem-estar da criança de famílias de baixo rendimento, principalmente quando a queda é acentuada e rápida, sendo que as possibilidades de ajustamento (mudanças de padrões de consumo, migração etc.) serão maiores, quando as mudanças ocorrerem de forma mais gradual.

Uma terceira influência é representada pelas despesas governamentais em serviços sociais. Os recursos para tais serviços são geralmente levantados através de imposto de renda, que podem diminuir dramaticamente, quando ocorrer uma queda acentuada na produção, no comércio e no consumo. As reduções nas despesas serão então inevitáveis, porém o tipo de despesas públicas que devem ser cortadas (armamentos, saúde, subsídio aos alimentos etc.) é um assunto a discutir. Claramente, a seriedade das conseqüências para a justiça social e para o bem-estar da criança depende da escolha efetuada.

(b) Classes de indicadores

A renda familiar, as despesas governamentais em serviços sociais e outros recursos familiares ou comunitários (em grande parte imateriais, tal como a educação dos pais) podem ser considerados insumos para a "produção" do bem-estar da criança. Quanto mais elevados (mais baixo) esses insumos, mais elevado (mais baixo) é o nível de bem-estar da criança. Entre esses três insumos, os recursos familiares e comunitários variam muito lentamente no

tempo, e é improvável que mesmo uma severa e prolongada recessão, como a atual, possa reduzir substancialmente seu nível corrente. Em contraste, o declínio acentuado na renda familiar, devido à recessão econômica, afeta o bem-estar da criança direta e imediatamente, fazendo com que as famílias pobres contem com reduzido poder de compra para nutrição, vestuário e condições sanitárias, bem como para cuidados médicos, nos países onde a medicina é privatizada. Pode-se manter um nível mínimo de consumo por algum tempo, desde que as famílias disponham de alguma forma de poupança, ainda que a renda corrente caia abaixo do valor da cesta de necessidades básicas. Mas quando as poupanças financeiras, o estoque de alimentos e outros ativos são esgotados, e na ausência de transferência de renda (de outros membros da família ou de emprestadores etc.), as famílias são forçadas a diminuir seus níveis de consumo. No caso de famílias pobres — que habitualmente despendem mais de 80% de sua renda familiar em alimentos e outras necessidades de consumo — obviamente ocorrerá uma queda do bem-estar geral e do estado nutricional.

O terceiro principal fator para o bem-estar da criança — despesas sociais do governo — também varia conjuntamente com a situação econômica geral. Ainda que as despesas possam ser mantidas por um certo período, graças ao intervalo existente entre a aprovação das dotações e a realização efetiva dos gastos, as despesas reais do governo devem declinar quando se reduz a receita de impostos, devido ao baixo nível da atividade econômica. A expansão da massa monetária pode financiar temporariamente um mesmo nível de serviços, porém a custo de elevada inflação, reduzindo o poder de compra das famílias. As despesas também podem ser mantidas por empréstimos internos e externos, mas isto representa apenas uma solução de curto prazo.

Uma primeira maneira, embora indire-

ta, de medir as alterações no bem-estar da criança, é medir a variação no nível de insumos para esse fim. Portanto, quando deparamo-nos com a necessidade de um corte drástico nas despesas, tanto as famílias como o governo podem racionalizar seus recursos, por exemplo, priorizando os alimentos baratos, mas igualmente nutritivos, ou implementando serviços sociais de baixos custos, porém igualmente eficientes. Embora rara, outra opção poderia ser a concentração das despesas governamentais nos grupos sociais mais desprotegidos (em maior desvantagem).

O segundo método mais apropriado de determinação do bem-estar da criança refere-se aos indicadores de progresso, que medem o montante de bens e serviços sociais disponíveis para as crianças, não considerando o nível dos indicadores de insumo. Neste caso, um declínio nos indicadores de progresso (serviços de proteção às crianças efetivamente disponíveis, alimentos efetivamente adquiridos pelas famílias etc.) indicam um declínio no bem-estar da criança.

A terceira — e certamente a melhor — classe de indicadores de bem-estar das crianças consiste dos indicadores de resultados, quem medem as modificações gerais no bem-estar da criança nas áreas de nutrição, saúde, educação etc. Esses indicadores, que não revelam ambigüidade ao apontar uma deterioração no estado geral da criança, incluem taxas de má nutrição, de incidência de enfermidade, de mortalidade infantil, de capacidade escolar etc.

Os indicadores comportamentais incluem abuso e abandono de criança, delinquência infantil e indicadores como a taxa de suicídio entre crianças e pessoas jovens. Enquanto a deterioração desses indicadores certamente reflete uma perda do bem-estar da criança, é difícil, e algumas vezes impossível, estabelecer uma clara relação entre tais indicadores e as condições econômicas da família ou co-

munidade, sem se considerar a crise econômica global. Em alguns casos, sem dúvida, as mudanças no nível econômico refletem modificações comportamentais de origem social, que são muito mais difíceis de interpretar.

(c) Limitações dos dados para medir os efeitos sociais da recessão

As evidências empíricas acerca dos efeitos da recessão sobre as crianças serão mais poderosas, quando baseadas em um sistema de coleta de dados que procure captar alterações no bem-estar da criança. Infelizmente, o trabalho de investigação e de formulação política nesta área é seriamente limitado pela inadequação geral das informações disponíveis, e pela quase inexistência — mesmo nos países mais avançados — de um sistema de informações capaz de reportar adequadamente as condições de saúde e do bem-estar da criança.

As informações sobre indicadores de insumos e de progresso são geralmente incompletas. A longa demora em sua disponibilidade diminui seu valor para a aplicação de políticas adequadas. Os indicadores de resultados e os comportamentais são quase universalmente derivados de pesquisas, sendo que a cobertura e frequência das mesmas nem sempre fornecem uma pronta informação das flutuações do estado geral da criança. Os diversos casos estudados e analisados explicitamente recomendam a criação de um sistema avançado de prevenção acerca do estado geral da criança, tomando por base os indicadores de resultados.

A análise dos casos estudados indica que as situações foram avaliadas, as inferências feitas e as políticas desenvolvidas com base em informações antigas, frágeis e incompletas. A situação pode tornar-se paradoxal. Com frequência, as autoridades costumam renegar o agravamento das condições sociais, devido a evidências oficiais insuficientes, mesmo quando o aumento das tensões sociais e as informa-

ções esporádicas existentes já fornecem motivos para preocupações, e para consequente tomada de atitude. Assim, uma importante conclusão é que os efeitos da recessão internacional, ou de qualquer grande crise, são provavelmente subestimados, algumas vezes grosseiramente, como no caso do Sub-Saara da África, devido à falta total de informações adequadas e oportunas sobre o estado geral da pobreza, das crianças, e dos vulneráveis.

3. Evidência Seletiva dos Efeitos da Recessão Sobre as Crianças

As evidências sobre as alterações no bem-estar da criança derivadas dos casos estudados (e outras fontes) são aqui apresentadas, de acordo com os quatro tipos de indicadores discutidos: de insumos, de progresso, de resultados, e comportamentais.

(a) Efeitos sobre a renda e recursos para as crianças (indicadores de insumo)

Como está amplamente documentado em diversos casos estudados, o **desemprego tem aumentado**, principalmente nas cidades, naqueles setores baseados em manufaturas, e dependentes de exportação. Pela primeira vez, desde o início da década de 60, o emprego no setor manufatureiro tem decrescido em termos absolutos nos países em desenvolvimento. A renda e o emprego na agricultura têm sido bem menos afetados, com exceção dos trabalhadores e produtores de artigos para exportação (como em Sri Lanka). Sem dúvida, para a população pobre, na maior parte das áreas rurais do Terceiro Mundo, os efeitos das mudanças climáticas parecem ser bem mais importantes do que aqueles provocados pela recessão.

As rendas reais familiares têm-se reduzido, freqüentemente de maneira drástica, mesmo naqueles países com algum tipo de sistema de pagamentos de transferência, através de uma combinação de queda ou

crescimento lento da renda monetária e da inflação. Em certos casos (Costa Rica, Zâmbia), a queda na renda real durante os últimos anos alcançou quase 40%. No Chile, a queda da renda *per capita* durante o período 1982-83 ultrapassou os 30%. Oito dos doze países analisados experimentaram taxas de crescimento de renda *per capita* negativas em 1982, comparados com somente dois, quatro e seis países nas mesmas condições em 1979, 1980 e 1981, respectivamente. De uma forma mais geral, dados fornecidos pelas Nações Unidas⁽²⁾ indicam que, de noventa países em desenvolvimento, para os quais existem informações disponíveis, quinze apresentaram taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* negativas em 1979, trinta em 1980, quarenta e dois em 1981 e cinquenta e um em 1982. Estimativas preliminares para 1983 mostram que o PIB *per capita* para os países em desenvolvimento deve ter caído em 3%. Somente o Sul e o Leste da Ásia parecem ter escapado deste declínio geral.

Embora não sejam coletadas sistematicamente evidências concretas, há indicações de que, em pelo menos alguns dos casos estudados e analisados (por exemplo, Chile e Estados Unidos), a queda na renda real tem sido mais severa para os grupos sociais mais pobres. O artigo de Altimir, nesta edição, mostra que, no caso do Panamá, Venezuela, Costa Rica, Chile e Colômbia, a camada mais baixa da pirâmide social tem sofrido mais, sempre que a recessão é severa. Nesses países, contudo, também foi atingida uma proporção relativamente grande de famílias de classe média baixa. Como as famílias mais pobres tendem a ter um grande número de filhos, a queda em suas rendas é particularmente prejudicial para as crianças. Mesmo nos países onde a pobreza geral tem declinado (Colômbia, Panamá e áreas rurais dos Andes na Venezuela) devido ao modesto, mas seguro, crescimento econô-

(2) UN-DIESSA dados não-publicados.

mico, a situação entre famílias com grande número de crianças tem piorado. Isto sugere que essas famílias podem constituir um particular "núcleo rígido" de pobreza, cuja situação pode ser mais difícil de aliviar do que a de outros tipos de famílias.

— Indicações incompletas (Estados Unidos e Filipinas) sugerem uma deterioração na distribuição da renda. Entretanto, para os cinco países latino-americanos mencionados anteriormente, a distribuição de renda parece ter permanecido estável durante o período de recessão.

— Contudo, mesmo na ausência de redistribuição da renda, o declínio das rendas familiares totais, anteriormente documentado, implica um aumento da pobreza absoluta. No Chile e Costa Rica, países que recentemente enfrentaram sérios problemas econômicos, a proporção de pobres absolutos aumentou de 12 para 16% no primeiro e de 17 para 29% no segundo, em apenas dois anos (1980-82). Foram observadas tendências similares em Caracas, enquanto o número de pessoas e crianças vivendo abaixo da chamada linha de pobreza mostram uma tendência ascendente nos Estados Unidos (iniciando-se em 1975, porém particularmente durante 1981) e nas Filipinas (durante 1981). De forma recíproca, na Colômbia e no Panamá, reduziu-se o nível de pobreza, devido à distribuição de renda estável, e à performance econômica positiva, embora modesta.

— Dentro de um contexto de declínio geral das despesas governamentais reais, a participação das despesas sociais no total do orçamento é contraída em pelo menos nove dos doze casos analisados. No Chile, por exemplo, as despesas sociais em 1982 foram 8% menores que em 1974, em termos reais. A comparação é ainda menos favorável, se considerada em termos *per capita* (tanto para o Chile, como para o Brasil). Mesmo em alguns países nos quais se nota um esforço para coibir a pobreza, as despesas sociais em

necessidades básicas declinou (por exemplo, na Tanzânia, de 26 para 18% do total, em apenas alguns anos). Em certos casos (Estados Unidos), há indicações de que os cortes recentes são mais profundos do que aqueles da recessão de 1974-75.

— Dentro do setor social, certas prioridades parecem prevalecer na redução das despesas, atingindo, primeiramente, os novos serviços (que freqüentemente são aqueles relacionados às crianças); em segundo lugar, as despesas de capital; em terceiro, os insumos correntes (remédios, petróleo, ajuda à educação etc.); e em quarto lugar, os salários correntes, e outras formas de remuneração. Isto resulta primeiramente em uma paralisação dos novos serviços, e conseqüentemente em uma queda na qualidade dos serviços existentes. O corte nos insumos correntes (medicamentos etc.), antes dos salários, coloca o peso do ajustamento mais no consumidor do que no produtor do serviço público, o que, muitas vezes provoca ineficiência e uma ineficaz distribuição dos custos.

— Cortes na educação (Tanzânia e outros) e nos subsídios à alimentação (Estados Unidos, Sri Lanka, Zâmbia) parecem preceder os cortes nos serviços de saúde. Em geral, desde a metade da década de 70, tem-se observado uma tendência declinante da proporção das despesas educacionais sobre as despesas públicas totais e sobre o PIB. Como a UNESCO tem apontado, entre 1970 e 1977-78, houve um declínio na proporção do orçamento público total alocado para educação nos países em desenvolvimento, em média de 16 para 15%. Não se dispõe de informações para anos recentes, mas algumas amostras indicam uma continuação da tendência declinante.

Em conclusão, pautado o julgamento nos indicadores de insumos, observa-se uma tendência de deterioração no bem-estar da criança, de forma inequívoca e,

em alguns casos, extremamente severa. A situação poderia ter sido pior, não fossem os aumentos na produção mundial de alimentos, e a baixa dos preços internacionais, que impediram o retorno da situação de 1974-75, ocasião em que o colapso na economia mundial foi acompanhado por uma falta de alimentos no mundo, e por uma alta internacional dos preços desses produtos.

(b) O impacto na disponibilidade de serviços (indicadores de progresso)

— O quadro é complexo. Certos países têm sido afetados por um declínio absoluto no montante de serviços oferecidos. Nos Estados Unidos, diminuiu substancialmente, nos últimos dois anos, o apoio da saúde pública para os serviços de proteção à criança, bem como para os serviços de cuidados pré-natal para mulheres. No norte da Zâmbia, o número de clínicas para crianças declinou na segunda metade da década de 70; no Chile diminuiu rapidamente a disponibilidade de habitação, água potável, eletricidade, condições sanitárias e serviços de esgoto em áreas de baixa renda, enquanto a admissão à educação primária caiu em 11%, e foi cortado o número de merendas escolares para crianças na idade de seis a catorze anos.

— Em certos países (Sri Lanka, Itália, Estados Unidos, Chile), a disponibilidade de serviços foi implicitamente reduzida pela introdução de taxas para serviços que antes eram grátis (com mais freqüência serviços de saúde, mas também escolares), ou por cortes nos subsídios de itens de necessidade básica (alimentos e petróleo), que aumentaram o preço de mercado desses bens e reduziram sua disponibilidade para pessoas mais pobres.

— Em um terceiro grupo de países, os cortes nas despesas sociais resultaram em um declínio mais qualitativo do que quantitativo nos serviços. A taxa de matrículas continuou a subir (Tanzânia), como tam-

bém a razão professor/aluno. A deterioração na qualidade da educação está combinada com a dramática queda na disponibilidade de papel para livros, de lápis e de outros materiais escolares. A alfabetização e os programas de educação informal para mulheres foram afetadas negativamente na maioria dos casos, exceto quando protegidos por forte compromisso político (Cuba, Tanzânia). A expansão dos programas de proteção à criança pré-escolar, que não têm o suporte político com que conta a educação primária, foi comprimida pela recessão. Em países onde o número de clínicas de saúde foi mantido ou aumentado (Tanzânia), a oferta de medicamentos, vacinas e outros insumos necessários tem se tornado extremamente irregular, dificultando seriamente seu funcionamento normal.

Portanto, pode-se concluir que uma contração geral e muito ampla ocorreu na qualidade e quantidade dos serviços relativos à criança. Isto é particularmente sério em um grande número de países em desenvolvimento, onde, devido às necessidades e à alta taxa de crescimento da população, a cobertura foi apenas parcial. Os serviços que são essenciais para a sobrevivência e desenvolvimento da criança têm sido cortados, justamente quando deveriam ser substancialmente aumentados.

(c) Impacto sobre a sobrevivência e o bem-estar da criança (indicadores de resultados)

— Existem claras indicações de que onde a queda nos níveis de renda e/ou os cortes nas despesas governamentais foram particularmente severos, a taxa de mortalidade infantil passou a mostrar uma inequívoca tendência de aumento. Este foi o caso para o setor agrícola em Sri Lanka entre 1979 e 1982, nos estados de Michigan e Alabama, em 34 cidades, e na parte central e leste do Harlem nos Estados Unidos, durante o período 1981-1982. Em todas essas áreas, o desemprego dobrou (nos municípios de Flint e Pontiac,

Michigan, por exemplo, alcançou 26 e 33%, respectivamente), os salários reais caíram de forma lenta mas substancial, e os serviços governamentais foram drasticamente cortados. Estes dados confirmam aqueles encontrados em Sri Lanka, Costa Rica, Brasil, Bangladesh, Índia, Estados Unidos, e outros apresentados pela literatura bem como os resultados de um recente artigo sobre a região de Kosi em Bihar, onde a alta mortalidade geral e infantil — a mortalidade infantil entre os filhos de trabalhadores é estimada em 300 por 1000 — parece ter aumentado entre 1970 e 1980, particularmente entre moças⁽³⁾. Contudo, a falta de dados confiáveis recentes impedem a comprovação de aumentos das taxas de mortalidade infantil em diversas partes da África e América Latina (Bolívia e Peru).

— A despeito desses problemas, parece que a taxa de mortalidade infantil (e outros indicadores do bem-estar da criança) continua a mostrar sinais de melhoria na maioria dos casos analisados (mesmo na presença da recessão moderada). Em inúmeros casos, entretanto, o declínio da taxa de mortalidade infantil parece ter sido mais baixo do que poderia ter sido na ausência da recessão. Para a Itália, um estudo econométrico recente mostra que, embora o declínio da taxa de mortalidade infantil ao longo de 1980 tenha sido considerável, o rápido aumento do desemprego durante os dois últimos anos pode ter produzido um efeito estatisticamente significativo sobre a mortalidade infantil. Foram observados fenômenos semelhantes no Brasil e na Costa Rica, onde se receia que a tendência declinante da mortalidade infantil venha a ser logo revertida (e na zona rural da Índia, onde a taxa de mortalidade infantil estagnou durante os últimos dez anos).

— Mesmo nos países onde a taxa de

mortalidade infantil continuou a declinar, tem ocorrido uma deterioração nos indicadores de nutrição. Na Costa Rica, o número de crianças mal nutridas dobrou durante os últimos três anos, e no Brasil, o declínio na taxa de mortalidade infantil foi acompanhado por um aumento na proporção de mortes infantis devido à má nutrição, possivelmente sugerindo uma deterioração no estado nutricional das crianças. Nos Estados Unidos e no Brasil, o nascimento de bebês de pequeno peso tem aumentado. Um aumento considerado alarmante é o observado em Sri Lanka em 1975-76 e 1980-82, talvez como resultado do corte nos subsídios aos alimentos. O definhamento entre crianças pobres parece ter aumentado durante os últimos anos nos Estados Unidos, enquanto a altura por idade declinou para todos os quatro grupos de idade de crianças, em algumas regiões mais pobres do norte da Zâmbia.

— Condições de saúde estagnadas ou deterioradas também foram observadas em inúmeros países, a despeito de algumas vezes se verificarem notáveis declínios na mortalidade. Situações tão diferentes como aquelas observadas no Brasil, Sri Lanka e estado de Kerala (Índia), continuam a ser caracterizadas por uma alta incidência de enfermidades em geral, ou por doenças infecciosas em particular. No Chile, a febre tifóide e a hepatite estão aumentando, possivelmente devido aos cortes das despesas governamentais em água potável e condições sanitárias ambientais. Nos Estados Unidos, a deterioração geral no estado de saúde entre grupos de baixa renda tem sido acompanhada por um ressurgimento da tuberculose (uma doença associada com o meio ambiente pobre). Mesmo na área de educação encontram-se algumas formas de deterioração, tais como o declínio na taxa de investimento registrado no estado de São Paulo.

Em resumo, o quadro resultante mostra que, nas regiões onde a recessão foi particularmente severa, a deterioração no bem-estar da criança é refletida por indi-

(3) Rogers (1983)

cadadores como as taxas de mortalidade infantil. Tudo isto é ainda mais verdadeiro para os países mais pobres da África e da Ásia. Na maioria dos demais países analisados, enquanto a mortalidade infantil continua a declinar — embora a taxas reduzidas — os indicadores do estado de saúde e nutricional e do investimento em ensino começam a apresentar deteriorações consistentes. Esses fatos podem ser vistos como sinais de advertência de uma crise mais profunda, que pode resultar — com alguns intervalos de tempo, e a menos que sejam tomadas medidas de compensação — em significantes aumentos na mortalidade infantil. Somente a Coreia do Sul e Cuba — países que deliberadamente implementaram políticas para proteger as crianças e os pobres, mesmo em tempos de relativa adversidade econômica — apresentaram uma tendência de melhoria continuada no bem-estar da criança. Eles foram também menos afetados pela recessão.

(d) Outros efeitos (indicadores comportamentais)

— Há indicações do aumento de crianças trabalhando na agricultura (Índia) e em vários setores da economia (Filipinas), com efeitos negativos óbvios sobre sua saúde e educação.

— O abandono e a vadiagem da criança têm aumentado na Costa Rica, enquanto no Brasil o número de crianças abandonadas tem também aumentado. No Chile, a pressão das mulheres em busca de empregos remunerados significa que, de um modo crescente, as crianças têm sido deixadas aos cuidados de si próprias ou de seus irmãos.

— A delinqüência juvenil tem aumentado profundamente na Itália (em 1981 o índice foi de 191, quando comparado com 100 em 1970), enquanto nos Estados Unidos, a taxa de suicídio e homicídio entre jovens não-brancos tem aumentado nos anos recentes.

— Finalmente, o número de famílias em que a mulher é a cabeça do casal tem aumentado. Nos Estados Unidos, observa-se um aumento acentuado de famílias nas quais a mulher é a cabeça do casal (apresentando nível de renda *per capita* muito baixo, quando comparado com famílias que têm pai e mãe trabalhando, ou naquelas em que o pai é o cabeça do casal). Em São Paulo, o número de famílias em que a mulher é a líder aumentou 80%, entre 1970 e 1977.

(e) Algumas poucas relações gerais

Com base nos onze casos estudados, e na literatura examinada, pode-se formular algumas hipóteses de trabalho sobre a natureza de alguns mecanismos e reações que ocorrem quando um país enfrenta sérias desarticulações econômicas. São essencialmente três os mecanismos: (i) relações; (ii) multiplicadores; (iii) intervalos de tempo.

(i) Relações — a natureza dos mecanismos econômicos afetando o bem-estar das crianças

Os principais fatores afetando as crianças são:

(1) declínio do emprego, dos salários, ou ambos, levando à redução dos rendimentos; (2) inflação, particularmente dos alimentos; (3) cortes nas despesas sociais; (4) deterioração geral da distribuição da renda.

Com exceção dos setores da economia não-monetizados e não-dependentes de salários (que podem ser de larga proporção), as recessões econômicas geralmente provocam perda de emprego, salários nominais ou reais mais baixos e, como resultado, rendas familiares mais baixas. Contrariamente à crença de muitos, as rendas familiares têm uma influência direta sobre o bem-estar da criança. Isto é confirmado tanto nos diversos trabalhos citados no resumo da literatura, como em alguns dos

onze casos estudados. Obviamente, o declínio da renda familiar coloca muito mais em risco o bem-estar da criança em países pobres, e em famílias onde cerca de 80% da renda disponível é gasta com alimentação. Nessas circunstâncias, uma perda de emprego ou salários mais baixos significam — na ausência de programas de transferências de renda ou manutenção de renda — um influxo mais baixo de alimentos (particularmente para mulheres e crianças) e uma diminuição voluntária de gastos em saúde e educação e demais serviços pelos quais se pague alguma taxa, ou demandem gastos de algum montante de moeda (como transporte, por exemplo) para sua utilização.

A inflação, particularmente dos alimentos, é o segundo grande fator que provoca efeitos extremamente negativos no bem-estar da criança, em muitos casos, em sua possibilidade de sobrevivência. Sem dúvida, foram observados saltos inesperados nos preços dos alimentos comercializados durante as maiores crises, como por exemplo em Sri Lanka, nos anos 1974-75, quando a mortalidade pós-natal aumentou em quase 40%, seguida de uma duplicação nos preços do pão, e da divisão em partes iguais das rações de arroz. Os aumentos nos preços dos alimentos podem ter origens endógenas ou, como no caso de Sri Lanka, serem reflexo da redução dos subsídios aos alimentos. Em outros casos, a inflação pode ser acentuada por alterações externas. Este foi o caso de Comaniganj thana (Bangladesh) em 1974-75, onde, a despeito de uma safra superior à normal, os preços do arroz e do trigo mais do que dobraram, devido à armazenagem e ao contrabando para a vizinha Índia, ou para os mercados internacionais das regiões onde prevaleciam preços mais elevados. A alta dos preços internacionais deveu-se à queda da safra em alguns dos maiores produtores ou importadores de cereais, tais como a União Soviética. A elevada inflação nos preços dos alimentos e a terrível perda do bem-estar que se segue não

pode automaticamente ser associada a um declínio na disponibilidade de alimentos, ou a uma redução da atividade econômica como um todo. Mesmo em tempos de escassez absoluta, não tem ocorrido um declínio na disponibilidade de alimentos (exceto em um caso), e não é a causa dos preços altos dos alimentos, e do subsequente aumento na mortalidade. Outros mecanismos devem, portanto, ser objeto de investigação.

Os cortes nas despesas governamentais representam o terceiro fator econômico afetando o bem-estar da criança, durante os períodos de recessão. Na maioria dos casos analisados, o declínio das despesas sociais, a uma taxa mais rápida do que as despesas governamentais gerais, reflete uma discriminação contra as despesas sociais, que são erroneamente consideradas improdutivas. Os efeitos de tais cortes sobre o bem-estar da criança são, talvez, menos imediatos, do que no caso do declínio nos rendimentos ou da inflação nos preços dos alimentos. Em alguns países em desenvolvimento, devido ao fato de que o acesso aos serviços públicos sociais é limitado a uma pequena parcela da população, a redução desse tipo de despesa pode não afetar a massa da população. Em adição, os cortes normalmente representam mais um declínio na qualidade dos serviços do que uma contração absoluta. Em particular, onde existe uma tradição de saúde pública, mesmo uma clínica de saúde mal suprida e com pessoal de suporte deficiente, pode representar um potencial de manutenção do estado de saúde das crianças e da população. Portanto, os efeitos de curto prazo dos cortes nas despesas sociais devem ser menos evidentes do que o esperado, devido ao número de variáveis em jogo. Contudo, se esta tendência continuar por alguns anos, a perda do bem-estar a longo prazo poderá ser muito grande, o que demandaria muitos anos para recuperar os níveis anteriores de bem-estar.

As deteriorações na distribuição da renda representam também um efeito negati-

vo para o bem-estar da criança. Contudo, não se tem uma direção clara das mudanças no perfil de distribuição da renda em tempos de recessão. Algumas das evidências revelam uma certa estabilidade na distribuição da renda em alguns países da América Latina, afetados diferentemente pela recessão. Algumas evidências incompletas de outros estudos são ainda menos conclusivas. As modificações na distribuição relativa da renda são normalmente acompanhadas por mudanças nos níveis de renda, nos termos do comércio e nos preços internos. Esses efeitos já foram discutidos, e não precisam ser levantados novamente. Mas deve-se mencionar que a literatura sobre distribuição de renda, em relação à mortalidade infantil⁽⁴⁾ aponta para os grandes ganhos que podem ser obtidos — mesmo em períodos de recessão — a partir de uma gradual melhoria da distribuição da renda, ou, reciprocamente, para perdas acentuadas de bem-estar, que podem derivar de uma distribuição de renda altamente viesada.

(ii) Multiplicadores

Mesmo uma queda relativamente modesta no PNB, ou outras mudanças econômicas nos países industrializados, podem ter conseqüências desagradáveis para grandes grupos da população pobre e suas crianças nos países em desenvolvimento, dada a dependência financeira e de comércio exterior. Esta extensão dos efeitos negativos é um resultado de diversos "multiplicadores"

— Um recente artigo⁽⁵⁾ sugere que um declínio de 1% na taxa de crescimento do PNB dos países industrializados representa, em média, um declínio de 1,5% na taxa de crescimento do PNB dos países em desenvolvimento (que é um multiplicador de razão 1:1,5). Para países em desenvolvimento, produzindo basicamente pro-

ductos primários, o impacto pode ser ainda maior. Estima-se que a queda de 0,3% no PNB dos Estados Unidos, entre 1969 e 1970, produziu um declínio de 12% nos preços do cobre. Para a Zâmbia, um país altamente dependente da exportação do cobre, isto poderia resultar em um declínio no PNB de cerca de 3%, ou multiplicador 1:10, relativamente à queda no PNB dos Estados Unidos.

O impacto do multiplicador acima torna-se muito maior considerando-se: (a) a taxa de crescimento mais elevada da população nos países em desenvolvimento (2,2% em média, em 1980) quando comparada com os países desenvolvidos (0,8%), e (b) o fato de que a população dos países em desenvolvimento é pelo menos três vezes maior do que aquela dos desenvolvidos.

A nível local, outros multiplicadores podem ajudar a ampliar esses efeitos negativos. Não é raro que um declínio de 2 a 3% na renda nacional dos países em desenvolvimento resulte em um declínio de 10 — 15% nas rendas das classes mais pobres. Neste caso, a razão do multiplicador está ao redor de 1:5.

Em termos do bem-estar da criança, o declínio desproporcional na renda das famílias mais pobres é agravado pelo fato de essas famílias terem geralmente um número de crianças maior do que a média. A criança de uma família pobre pode enfrentar, portanto, um multiplicador negativo da magnitude de, digamos, 1:1,5. Por fim, dentro da família, uma queda na disponibilidade de recursos, incluindo alimentos, pode ser dividida de uma maneira que afete de forma adversa as crianças (particularmente meninas), devido a uma distribuição de alimentos distorcida entre os familiares.

Se levarmos em consideração o efeito combinado desses multiplicadores, é fácil

(4) Rogers (1979) e Flegg (1982).

(5) Singer (1983).

ver que, para uma criança pobre de uma família grande, sem bens de raiz, de um país de baixa renda, dependente externamente, mesmo uma queda de 2 ou 3 pontos na taxa de crescimento do PNB das nações industrializadas pode facilmente resultar em uma deterioração da renda de 50% ou mais. Entretanto, mesmo que esta taxa conduza a uma visão incompleta do impacto real, a perda do bem-estar é muito maior para o pobre do que para a família de renda média, quando se perde metade da renda de subsistência.

Felizmente, nem todo pobre, seja no meio rural ou no urbano, está em tal situação de dependência. Os multiplicadores não são conseqüências inevitáveis — e nem operam todos com a mesma intensidade e na mesma direção. Muito depende das prioridades e escolhas da política social.

(iii) Intervalos de tempo

Existem intervalos de tempo entre o começo da recessão econômica e o ponto no qual as deteriorações no bem-estar e na sobrevivência da criança tornam-se aparentes.

As razões para esses intervalos já foram dadas. A extensão deles varia substancialmente, dependendo das características da comunidade ou país envolvido. Nas sociedades nas quais falta maior capacidade para resistir à crise, esses intervalos podem ser muito curtos. Durante a crise de 1974-75 em Bangladesh, o aumento de 100% no preço do arroz foi seguido por uma elevação nas taxas de mortalidade infantil e total após um período de dois a quatro meses⁽⁶⁾⁽⁷⁾. A conclusão óbvia é a de que, nas sociedades pobres com baixos níveis de poupança, escassez de estoque de alimentos e falta de mecanismos institucio-

nais ou tradicionais para redistribuição ou transferência de renda em períodos de crise, as desarticulações econômicas mais sérias refletem-se quase que imediatamente em aumento nas taxas de mortalidade, particularmente de crianças, velhos e pobres.

Em países com maiores recursos, esses intervalos são mais longos. Na Costa Rica, esses intervalos (entre as crises econômicas induzidas por fatores externos e o aumento na mortalidade infantil) têm sido estimados entre um e dois anos⁽⁸⁾. Nos Estados Unidos, as taxas de mortalidade pós-natal têm revelado um atraso de três a cinco anos, após um declínio econômico⁽⁹⁾.

Pode-se notar que medidas políticas apropriadas podem, em larga medida, ou mesmo totalmente, compensar o impacto negativo da recessão, particularmente em países com alguns recursos. O recente agravamento do estado geral da criança nos Estados Unidos é certamente induzido por fatores políticos, e não por motivos econômicos. De forma análoga, as medidas políticas implementadas recentemente na Coreia, com o objetivo de atingir os 10% mais pobres da população e suas crianças, em um ano marcado pela crise econômica, ou ainda a decisão do governo cubano de manter as despesas sociais, a despeito de um declínio nos recursos orçamentários em geral, são resultantes de respostas políticas precisas.

Entretanto, tais medidas macroeconômicas, embora protejam os níveis de despesas sociais, não desempenham qualquer mudança na natureza das intervenções em benefício da infância. Sem dúvida, em Cuba este redirecionamento das despesas sociais data da década de 60, enquanto na Coreia foram concentrados esforços em estender a cobertura dos serviços. Em ge-

(6) McCord e outros (1980).

(7) Langsten (1980).

(8) Rosero Bixby (1983)

(9) Brenner (1973).

ral, não há evidência, nos países examinados, de uma reestruturação das despesas públicas no sentido de uma ação altamente prioritária e eficiente, em termos de custos, que possa proteger as crianças, mesmo nos períodos de recessão. Uma exceção parcial é talvez o caso do Brasil, onde uma campanha de imunização em massa iniciada pelo governo, e conduzida por voluntários, erradicou completamente a poliomelite. Além da imunização, outras medidas de baixo custo, que podem ter um grande impacto sobre a melhoria do bem-estar da criança, em um prazo relativamente curto, inclui: a amamentação materna, uma suplementação alimentar, a educação da mulher, um acompanhamento do crescimento da criança, e o uso de sais de reidratação para controle de doenças diarréicas. Essas medidas, claramente ilustradas no estudo do UNICEF, "State of the World's Children" para 1983 e 1984, podem ser consideradas capazes de acelerar substancialmente a sobrevivência e o desenvolvimento da criança, mesmo em períodos de declínio dos recursos disponíveis.

4. Uma Interpretação Geral

O sumário anterior revela claramente que o declínio nas rendas e nos recursos para as crianças é geral, inconfundível e, em certos casos, extremamente severo. O declínio na qualidade e na quantidade disponíveis de bens e serviços sociais básicos e necessários também parece ser muito geral, embora menos profundo e — como no caso da educação — de natureza de longo prazo. O impacto na sobrevivência e bem-estar da criança parece, ao contrário, mais complexo. O risco de morte para as crianças tem aumentado naqueles casos onde o declínio nas rendas familiares e os cortes nos serviços sociais seja particularmente severo. Não se observa, contudo, um aumento geral da mortalidade infantil, mesmo nos países que experimentaram recessão moderada. Na verdade, as taxas de mortalidade infantil e alguns indicadores

sociais têm continuado a melhorar — embora a taxas muito reduzidas. Na maioria dos países, observa-se, contudo, uma séria deterioração nos indicadores de nutrição, estado da saúde e investimentos no ensino, e é bastante evidente que, se este processo não for revertido, ele pode conduzir a deteriorações mais dramáticas, que podem refletir-se no futuro em uma taxa mais elevada de mortalidade infantil.

Como então se pode explicar esta aparente discrepância entre indicadores de insumos e de progresso de um lado, e indicadores de resultado, de outro? Podem ser dadas quatro interpretações:

— Primeira — dentre os quinze países⁽¹⁰⁾ aqui analisados com alguma profundidade, seis (Índia, Sri Lanka, Coreia do Sul, Cuba, Panamá e Colômbia) não experimentaram nenhuma recessão econômica durante o período 1979-82. Foram observadas taxas de crescimento negativas na Índia somente em 1979, e na Coreia em 1980. Portanto, não se poderia esperar uma deterioração no bem-estar da criança, à parte das influências das forças estruturais.

— Segunda — como foi repetidamente mencionado neste artigo, na maioria dos países onde a recessão econômica foi — por razões externas ou internas — mais pronunciada, simplesmente não há informações recentes suficientes para evidenciar perdas de bem-estar, e aumentos na mortalidade das crianças. Por exemplo, Zâmbia, Tanzânia e Nigéria enfrentam crises sérias, prolongadas e estruturais, e as informações mais recentes sobre o bem-estar da criança datam do fim dos anos 70, ou de 1980. Nesses e em outros casos,

(10) Além dos onze casos nacionais estudados, apresentados separadamente, informações sobre Costa Rica, Panamá, Colômbia e Venezuela estão contidas no artigo de Altimir, nesta edição.

portanto, não é possível documentar a perda do bem-estar e da sobrevivência, que muito provavelmente já deve ter ocorrido.

— Terceira — os países analisados são muito diferentes em termos de nível de renda, abertura da economia e dos tipos de política de ajustamento social implementados durante as crises econômicas. Não se poderia, portanto, esperar que surgisse um padrão totalmente uniforme. As economias de renda média e alta, por exemplo, têm uma capacidade inerentemente mais elevada para resistir a crises, que poderiam ser refletidas em seus indicadores sociais. Por extensão, em economias predominantemente rurais e altamente isoladas, como a Índia, os efeitos da recessão mundial são sentidos apenas marginalmente. Em geral, a maioria das populações rurais e agrícolas do Terceiro Mundo são mais sujeitas a mudanças nas políticas internas e condições climáticas, do que a flutuações da economia internacional.

— Quarta — e talvez a principal — a evidência sugere fortemente a existência de intervalos entre a deterioração de indicadores de insumo e os indicadores de progresso e de resultados. Dentre os últimos, o aumento na mortalidade infantil parece ser normalmente precedido por mudanças nos indicadores do estado de saúde, nutrição etc.

A existência e duração desses intervalos podem ser explicados como segue:

(a) pela não-propensão das famílias em diminuir suas reservas de poupanças e alimentos, e de liquidar seu capital de giro ou incorrer em dívidas, a menos que haja uma redução de alimentos, e outros consumos essenciais abaixo dos níveis críticos. De forma análoga, os governos normalmente tentam retardar os cortes nas despesas sociais,

que são de natureza política particularmente mais sensível. Muitos gastos públicos, em oleodutos, por exemplo, não podem ser facilmente reduzidos.

(b) pela construção e manutenção, a despeito da recessão, de centros de organização social e de conhecimento e prática de saúde (por exemplo, níveis de educação das mães, hábitos de higiene, práticas tradicionais de saúde etc.), que ajudam a proteger os efeitos de períodos econômicos adversos. A força dos aspectos positivos dessas circunstâncias poderia determinar parcialmente a extensão do período de tempo durante o qual as famílias poderiam sofrer as consequências mais sérias da recessão. Analogamente, com a atenção das instituições governamentais, a capacidade do setor público de fazer ajustes apropriados do declínio das receitas dependeria, em certa medida, dos dirigentes, tanto quanto da competência e flexibilidade administrativa.

Concluindo, pode-se observar, de forma realística, que uma deterioração real tomou e está tomando lugar nas vidas das crianças em todo o mundo. Embora a piora inicial tenha sido algumas vezes retardada — particularmente em países de renda média — pela existência de recursos, experiência e facilidades acumuladas no passado, existem fortes razões para acreditar que a presente crise pode-se tornar um fator de deterioração do bem-estar da criança — principalmente para a população de países mais pobres — em questão de poucos anos. A evidência fornecida por este trabalho pode ser considerada não somente indicativa da deterioração que já ocorreu, mas como um sinal de advertência. As condições de vida das crianças podem sofrer uma piora considerável, dentro de um prazo relativamente curto, a menos que sejam tomadas medidas imediatas.

Referências bibliográficas

- Brenner, M., "Foetal, infant and maternal mortality during periods of economic instability" *International Journal of Health Services*, Vol. 3, N.º 2 (1973).
- Flegg, A., "Inequality of income, illiteracy and medical care as determinants of infant mortality in underdeveloped countries" *Population Studies*, Vol. 36, N.º 3 (Novembro 1982).
- Griffin, K., "Increasing poverty and changing ideas about development strategies", *Development and Change*, Vol. 8 (1977).
- Langsten, R., "Causes of changes in vital rates: the case of Bangladesh" Ph. D. dissertation (University of Michigan, 1980).
- McCord, C. et al, "Death rate, land and the price of rice, 1975-78", Evaluation Unit Report N.º 4, Compañij Health Project, Noakhali (Christian Commission for Development in Bangladesh, Março 1980).
- Rogers, G., "Income and inequality as determinants of mortality: an international cross-section analysis" *Population Studies*, Vol. 33, N.º 2 (Julho 1979).
- Rogers, G., "Poverty ten years on: incomes and work among the poor of rural Bihar" *Population and Labour Policy Programme*, Working Paper N.º 130 (Geneva: ILO, Maio 1983).
- Rosero Bixby, L., "Social and economic policies and their effects on mortality: the Costa Rican case" (Paris: IUSSP-INED, 28 fevereiro-4 março 1983).