

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Amanda Luiza Ferreira Dockhorn

**POLÍTICA FISCAL E DESEMPENHO MACROECONÔMICO DO  
BRASIL NOS GOVERNOS DE LULA (2003-2010)**

Santa Maria, RS  
2023

Amanda Luiza Ferreira Dockhorn

**POLÍTICA FISCAL E DESEMPENHO MACROECONÔMICO DO BRASIL NOS  
GOVERNOS DE LULA (2003-2010)**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sibeles Vasconcelos de Oliveira

Santa Maria, RS  
2023

**Amanda Luiza Ferreira Dockhorn**

**POLÍTICA FISCAL E DESEMPENHO MACROECONÔMICO DO BRASIL NOS  
GOVERNOS LULA (2003 - 2010)**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

**Aprovada em 17 de outubro de 2023.**

---

**Sibele Vasconcelos de Oliveira, Dra. (UFSM)**  
**Orientadora**

---

**Ednalva Felix das Neves, Dra. (UFSM)**

---

**Rita Inês Paetzhold Pauli, Dra. (UFSM)**

Santa Maria, RS  
2023

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Sibebe, agradeço por ter me acolhido tão bem e por ter me ensinado o verdadeiro significado de "brilho nos olhos". É uma inspiração como profissional, e todos os dias demonstra a importância de perseguirmos aquilo que realmente faz sentido para nós. Sou profundamente grata por sua orientação constante, pela paciência demonstrada ao responder às minhas dúvidas mais simples e, acima de tudo, por compartilhar momentos especiais. Foi por meio do exemplo que me transmitiu curiosidade, inspiração e a vontade de tornar esse trabalho um evento que marca o início da minha trajetória como economista.

À minha família, quero expressar minha profunda gratidão por todo o incentivo e compreensão. Vocês são o alicerce e a força que me impulsiona a ser a melhor versão de mim mesma. Além disso, agradeço por tornarem possível estudar em Santa Maria, uma oportunidade que me permitiu crescer tanto pessoal quanto academicamente. Sei que essa decisão envolveu sacrifícios, e sou profundamente grata pela confiança que depositam em mim diariamente.

Por fim, aos meus amigos e particularmente à Juliana, Pedro, Paula, Adão, Natali e Laura, obrigada por tornarem a faculdade uma jornada verdadeiramente memorável. Guardarei com carinho todos os desafios que passamos juntos. Durante esses quatro anos e, especialmente no retorno das aulas presenciais, vocês se tornaram uma fonte inestimável de apoio, leveza e felicidade. Um agradecimento especial à Yasmin, pelas valiosas contribuições e incentivos desde a delimitação do tema até o momento da entrega desta monografia.

## RESUMO

### **POLÍTICA FISCAL E DESEMPENHO MACROECONÔMICO DO BRASIL NOS GOVERNOS LULA (2003 - 2010)**

AUTORA: Amanda Luíza Ferreira Dockhorn

ORIENTADORA: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sibeles Vasconcelos de Oliveira

A política macroeconômica abrange as ações estatais que afetam a capacidade produtiva e os gastos planejados de um país. Em nações em desenvolvimento, esse regime desempenha um papel crucial na determinação do crescimento de curto e longo prazo. Devido à natureza frequentemente controversa das políticas econômicas na sociedade, é essencial analisar como as decisões fiscais implementadas se alinham com as preferências do campo político. No Brasil, a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente foi reconhecida por introduzir mudanças significativas na esfera econômica. Dessa forma, a partir do objetivo de examinar o perfil das políticas fiscais adotadas durante os governos de Lula (2003-2010) e os respectivos impactos no desenvolvimento brasileiro, a presente pesquisa empregou abordagem mista, combinando a coleta e análise de dados estatísticos com ampla pesquisa bibliográfica e documental. Destaca-se que a redação está organizada em dois artigos científicos. Dentre os principais resultados das pesquisas, percebe-se a manutenção do equilíbrio das contas públicas, com notável crescimento da receita em relação às despesas, demonstrando o sólido compromisso do Governo Lula com a saúde das finanças públicas. Além disso, houve aumento significativo nos gastos em áreas-chave, como educação e saneamento básico, contribuindo para melhorias na qualidade de vida da população. Junto a isso, tem-se o apontamento de que os efeitos das políticas macroeconômicas foram notavelmente positivos, de modo que as ações implantadas se refletiram em significativos avanços sociais, tais como a diminuição das taxas de pobreza, além do maior acesso a serviços essenciais, como saúde. Entretanto, é fundamental enfatizar que os desafios permanecem, como a concentração de renda e a persistente desigualdade, o que destaca a importância constante de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento mais equitativo e realça a necessidade de envolvimento ativo da sociedade civil e demais instituições públicas e privadas para colaborar com a resolução dos complexos desafios que o Brasil enfrenta.

**Palavras-chave:** Política macroeconômica; Desenvolvimento; Avanços sociais.

## ABSTRACT

### **BRAZIL'S FISCAL POLICY AND MACROECONOMIC PERFORMANCE DURING LULA'S GOVERNMENTS (2003-2010)**

AUTHOR: Amanda Luiza Ferreira Dockhorn  
ADVISOR: Prof.<sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Sibeles Vasconcelos de Oliveira

Macroeconomic policy includes state actions that affect the production capability and planned expenses of a country. In developing countries, this regime plays an essential role in determining short- and long-term growth. Due to the frequently controverse nature of economical policies in society, it is essential to analyze how the implemented fiscal decisions align with the political field preferences. In Brazil, the management during Luiz Inácio Lula da Silva's presidency was recognized for introducing significant changes in the economic sphere. In this way, aiming at examining the profile of fiscal policies adopted by Lula's governments (2003-2010) and the respective impacts in Brazilian development, this research used a mixed approach, combining the collection and analysis of statistical data with a wide bibliographical and documental research. It stands out that the essay is organized in two scientific papers. Amongst the main results of the research, it is noteworthy the maintenance of the balance of public accounts, with a sizeable growth in income when compared to expenses, demonstrating Lula's government solid commitment with the health of public finances. Besides that, there was a significant increase in spendings in key areas, such as education and sanitation, contributing to the improving of the population's quality of life. Together with that, there is evidence that the effects of the macroeconomic policies were notably positive, in a way that the implemented actions were reflected in significant social advances, such as the decrease in poverty rates and greater access to fundamental services such as healthcare. However, it is fundamental to emphasize that the challenges persist, such as income concentration and persisting inequalities, which highlights the importance of constant public policies aimed at a more equitable development and point to the need of the active involvement of civil society and other public and private institutions to collaborate with the resolution of the complex challenges that Brazil faces.

**Keywords:** Macroeconomic policy; Development; Social advances.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	10
1.1.1 Objetivo Geral.....	10
1.1.2 Objetivos Específicos.....	10
1.2 JUSTIFICATIVA.....	11
1.3 REFERENCIAIS TEÓRICOS.....	13
1.4 METODOLOGIA.....	14
<b>2 ARTIGO 1 - MEDIDAS FISCAIS ADOTADAS PELO GOVERNO LULA (2003-2010): DISRUPÇÃO OU REACIONARISMO?.....</b>	<b>16</b>
2.1 INTRODUÇÃO.....	16
2.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL: DA TEORIA MACROECONÔMICA À PRÁTICA GOVERNAMENTAL.....	17
2.3 DO DISCURSO RADICAL À GESTÃO CONSERVADORA: NUANCES DO GOVERNO LULA.....	20
2.4 METODOLOGIA.....	23
2.5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	24
2.6 CONCLUSÃO.....	33
REFERÊNCIAS.....	34
RESUMO.....	41
ABSTRACT.....	41
<b>3 ARTIGO 2 - DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO BRASILEIRO NA ERA LULA: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL.....</b>	<b>42</b>
RESUMO.....	42
ABSTRACT.....	42
3.1 INTRODUÇÃO.....	43
3.2 REVISÃO DE LITERATURA.....	44
3.2.1 APORTES TEÓRICO-CONCEITUAIS ACERCA DO DESENVOLVIMENTO...44	
3.2.2 DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO.....	46
3.3 METODOLOGIA.....	49
3.4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	51
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
3.6 REFERÊNCIAS.....	57
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política macroeconômica compreende a atuação do Governo sobre a capacidade produtiva e despesas planejadas, com o objetivo de permitir à economia operar a pleno emprego, com baixas taxas de inflação e sob um processo justo de distribuição de renda. Dentre os principais propósitos da política econômica, estão a promoção da estabilidade macroeconômica e do crescimento sustentável, de maneira a garantir o bem-estar da sociedade por meio de medidas como a geração de empregos, estabilização da moeda e gestão da taxa de juros (VASCONCELLOS, 2015).

Para a determinação e estabilização dos agregados macroeconômicos, o Governo dispõe de diversos instrumentos de política econômica. A política fiscal abrange o orçamento e a capacidade de endividamento, enquanto a política monetária refere-se à atuação do governo sobre a quantidade de moeda, de crédito e das taxas de juros. Além disso, a política cambial está relacionada ao controle governamental sobre o câmbio, desempenhando um papel crucial na política comercial, a qual diz respeito aos instrumentos de incentivo às exportações e estímulo/desestímulo às importações, a exemplo de créditos ou estabelecimento de cotas. Por sua vez, as políticas de renda são normalmente utilizadas como método de combate à inflação e influem diretamente sobre salários, lucros e aluguéis (VASCONCELLOS, 2015; MORI, 2021).

Oreiro (2016) esclarece que, em países em desenvolvimento, o regime de política macroeconômica pode condicionar o processo de crescimento de longo prazo. Isso ocorre ao conciliar a obtenção de uma taxa de inflação relativamente baixa e estável, ainda que superior à de países desenvolvidos, com uma taxa real de câmbio competitiva e estável. Além disso, outros fatores também contribuem para o crescimento de uma nação, tais como: uma taxa de juros significativamente inferior à taxa de retorno do capital, um déficit público ciclicamente ajustado e próximo de zero e um crescimento dos salários reais equilibrado com o ritmo de crescimento da produtividade do trabalho (OREIRO, 2016).

Em suma, um regime de política macroeconômica é dito ideal quando atende duas condições fundamentais, a incluir a consistência entre as metas operacionais das diversas políticas macroeconômicas e a sustentabilidade do padrão de crescimento econômico de longo prazo. Contudo, o cumprimento destas metas operacionais exige que haja o manejo adequado dos instrumentos de política econômica, além da constituição de um propício arcabouço institucional (MISSIO, 2017).

Vale ressaltar que o Brasil experienciou a implementação de diferentes políticas econômicas após a redemocratização, cujos resultados foram controversos. Entre 1985 e 1994, houve a proposição de pelo menos quatro planos econômicos, os quais se utilizaram de ampla variedade de instrumentos para tentar romper com o processo inflacionário, como o congelamento de preços, o sequestro de liquidez e diversas reformas monetárias. Após vários experimentos fracassados de combate à inflação galopante, o país, recém redemocratizado, conseguiu desenvolver estratégia em que foram equacionados os componentes de oferta, como sincronização de salários, câmbio e preço, simultaneamente aos de demanda, com a redução de déficit público e controle monetário (CARDOSO, 2013).

Pelos resultados apresentados com o Plano Real, durante algum tempo o mercado pareceu entender que o compromisso com a estabilidade e a austeridade era prioridade da gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), governante brasileiro no período 1995-2002. De acordo com Gremaud *et al.* (2016), apesar do agravamento de vários desequilíbrios ao longo dos anos, houve uma série de conquistas na gestão FHC, como a maior transparência da gestão pública, a estabilização monetária e a consolidação da abertura econômica e financeira. Sobretudo, à época, emergiram dúvidas sobre até que ponto esses compromissos seriam mantidos pelo governo seguinte (GIAMBIAGI, 2016).

De fato, o ano de 2002 foi marcado por instabilidades. Devido ao conjunto de fragilidades da economia brasileira e à desconfiança relacionada à postura que assumiria o Partido dos Trabalhadores (PT) após a vitória na eleição, gerou-se uma crise de expectativas. Historicamente, as políticas defendidas pelo PT em seus discursos eram: redução do superávit primário, repulsa ao acordo com o FMI, críticas ao regime de metas de inflação, questionamentos sobre as privatizações e sobre o papel das agências reguladoras e a proposição da moratória da dívida externa, todas posturas que colocavam em dúvida o compromisso do novo governo com a estabilidade dos preços e a manutenção das políticas de seu antecessor (GREMAUD *et al.*, 2016).

Diante disso, um dos principais desafios do PT com vistas à vitória na eleição de 2002 foi obter credibilidade durante a campanha, a fim de não só viabilizar a eleição, mas também garantir a governabilidade do país. Para isso, ao longo do ano de 2002, observou-se uma alteração expressiva do discurso do partido, abandonando-se as frases em que se apontava para uma “ruptura drástica” e procurando consolidar a ideia de uma “transição lúcida” (GREMAUD *et al.*, 2016). Tem-se então, em 2003 a posse de Luiz Inácio “Lula” da Silva como Presidente da República no Brasil, em seu mandato inicial, representando pela primeira vez a ascensão da esquerda ao poder.

De acordo com Paulino (2010), após a vitória eleitoral, o governo tomou decisões que representaram uma mudança em relação ao passado do Partido dos Trabalhadores, como a proposta de que não realizaria mudanças radicais que pudessem afetar a estabilidade monetária. Essa postura, em consonância com o governo anterior, contribuiu para a redução das tensões macroeconômicas no final de 2002. Subsequente ao seu primeiro mandato, Lula se reelegeu como Presidente. Apesar disso, houve nítida mudança de postura após a troca do Ministro da Fazenda, ocorrida no final do primeiro Governo Lula, com a saída de Antonio Palocci e sua substituição por Guido Mantega, o qual era Presidente do BNDES na época da transição (GIAMBIAGI, 2016).

Tendo em vista que as políticas econômicas são objetos recorrentes de debates e controvérsias na sociedade, é crucial analisar a congruência entre as decisões fiscais implementadas e a disposição do campo político. Nesse contexto, a política fiscal instituída durante a gestão Lula desperta especial interesse, pois este período é reconhecido como sendo marcado por mudanças significativas no âmbito econômico. Assim, a fim de identificar de que modo as medidas fiscais adotadas durante a gestão Lula refletem as prioridades e os posicionamentos políticos dominantes, vale os questionamentos: houve alterações na conduta da política fiscal entre os dois mandatos do presidente Lula? Quais foram os resultados econômicos das ações implementadas?

## 1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

### 1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o perfil das políticas fiscais adotadas pelos Governos Lula (2003-2010) e suas repercussões sobre o processo de desenvolvimento brasileiro.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Debater sobre os instrumentos e perfis da política macroeconômica em orientação ao desenvolvimento econômico.
- b) Analisar os instrumentos de política fiscal e gastos públicos implementados durante a gestão do Governo Lula.
- c) Avaliar os resultados macroeconômicos obtidos durante o governo Lula à luz das políticas fiscais realizadas.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

As Ciências Econômicas promovem intenso debate sobre os diferentes papéis que os Estados podem desempenhar em um país. Enquanto algumas escolas (Keynesianismo, Institucionalismo e Marxismo, por exemplo) argumentam a favor de um Estado com presença ativa e reguladora na economia e na vida dos cidadãos, outras (como a escola Clássica e a Austríaca) enfatizando a liberdade individual e a minimização da interferência estatal na economia. Essas perspectivas divergentes geram discussões em torno de questões fundamentais, como o tamanho e o escopo da intervenção governamental, a capacidade de fornecer serviços públicos eficientes e a proteção dos direitos e liberdades individuais (RIANI, 2016).

Sobretudo, a reflexão sobre o emprego de políticas fiscais orientadas para influenciar os ciclos econômicos intensificou-se a partir da Grande Depressão dos anos 1930 e do surgimento do keynesianismo (MORI, 2021). Com os choques do petróleo ao longo da década de 1970, problematizou-se o alcance e a eficiência da atuação governamental na economia no controle das flutuações econômicas. No entanto, após a crise de 2008, novamente muitos Estados consideraram necessário adotar políticas fiscais expansionistas, uma vez que a política monetária atingiu seu limite de estímulo à demanda agregada, mesmo após atingir taxas de juros próximas a zero em vários países. Nessa conjuntura, restou ao governo a responsabilidade de impulsionar o emprego e a renda, a fim de evitar o agravamento da recessão (MORI, 2021).

No caso brasileiro, durante muitas décadas o Estado adotou funções empreendedoras e estabilizadoras. Em exemplo, em fins de 1974, lançou-se o II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento), com uma estratégia de ajuste na estrutura de oferta de longo prazo. Assim, tendo o governo como protagonista do crescimento, por meio da expansão dos gastos, a economia foi mantida em ritmo de marcha forçada. Contudo, após os anos de 1990, com os governos de Fernando Collor de Mello e, em sequência, Itamar Franco, houve um processo de aprofundamento de reformas econômicas, com maior abertura comercial, liberalização financeira e retorno do fluxo externo de recursos para o país, o que alterou o papel do Estado no Brasil. Esse processo de reformas foi fundamental para o sucesso do Plano de Estabilização, consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas apresentava perfil liberalizante (GREMAUD *et al.*, 2016).

Apesar da flexibilização da economia proposta pelos governos anteriores, em termos político-ideológicos, a eleição de um partido de esquerda, como o PT, reacendeu a expectativa

de um aumento da participação do Estado. Entretanto, até o ano de 2002, as manifestações de membros do Partido dos Trabalhadores causavam inquietação nos mercados. À medida que o partido vislumbrou a possibilidade de assumir o poder, e para decepção daquela parte do eleitorado que nas eleições anteriores havia lhe dado apoio na expectativa de grandes mudanças, Lula adotou, em linhas gerais, a política macroeconômica do governo anterior, deixando de lado algumas das bandeiras históricas que havia defendido (PAULINO, 2010).

No início do governo de Lula, manteve-se uma certa continuidade com a administração de Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, o presidente se comprometeu a honrar os compromissos assumidos anteriormente com os credores e alterou seu discurso para obter credibilidade no mercado financeiro e apoio das classes dominantes brasileiras (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Ao mesmo tempo, demonstrou estar envolvido em prosseguir com o tripé macroeconômico proposto por FHC: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e a política de criação de superávit fiscal primário (SILVA; LONGUINHOS, 2013).

Entretanto, ao longo dos oito anos de sua gestão, observou-se uma notável transformação em direção a políticas mais orientadas para o desenvolvimento. Essa mudança se tornou especialmente clara após a substituição do ministro da Fazenda, representando um momento crucial na mudança da estratégia econômica. Em abril de 2006, quando Guido Mantega assumiu o comando do Ministério da Fazenda, as políticas de viés desenvolvimentista ganharam destaque. Assim, o Estado passou a ser um instrumento para atingir o crescimento econômico, com políticas econômicas orientadas para estimular o investimento privado e criar um ambiente propício para a recuperação das aplicações (LOPREATO, 2015).

No contexto atual, destaca-se a terceira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, iniciada em janeiro de 2023. Esse acontecimento suscita expectativas quanto ao ressurgimento do padrão desenvolvimentista de gestão econômica, associado principalmente ao segundo governo de Lula (2006-2010), o qual demonstrou uma intervenção mais ativa do Estado, com o objetivo de impulsionar o crescimento e a transformação estrutural. Nesse cenário, o debate acerca do papel do Estado adquire ainda maior relevância, uma vez que a visão de Lula sobre a atuação estatal moldará as políticas econômicas a serem implementadas durante seu mandato.

Com base nessa conjuntura política, torna-se necessário aprofundar a compreensão dos argumentos e fundamentos teóricos subjacentes a essas visões divergentes sobre o papel do Estado e, dessa forma, relacionados à execução de políticas econômicas. Diante disso, a

realização desta pesquisa contribuirá para o enriquecimento do debate público, ao fornecer base sólida para análises e compreensão da atuação governamental realizada por meio de políticas econômicas no Brasil.

### 1.3 REFERENCIAIS TEÓRICOS

No âmbito desta pesquisa, serão explorados conceitos fundamentais e análises teóricas a respeito do papel desempenhado pelo Estado na esfera econômica. Além disso, será estudada a influência das políticas econômicas no processo de desenvolvimento de uma nação, visando compreender de que maneira a atuação estatal e as decisões de políticas fiscal, monetária e outras podem induzir o crescimento econômico.

Considerado uma das principais referências no âmbito da Teoria Macroeconômica, John Maynard Keynes desenvolveu várias análises sobre a participação do Estado na economia. Segundo o autor, sob muitas condições, é necessária a complementaridade entre o Estado e o Mercado (KEYNES, 2012). Embora o auto-interesse seja determinante para conduzir os agentes econômicos a produzir dentro do sistema capitalista, em determinadas situações o livre jogo das forças do mercado precisa ser guiado ou moderado. Dessa forma, caberia ao Estado atuar na promoção da concorrência e abastecimento dos mercados, influenciando diretamente o comportamento de variáveis econômicas, como o desemprego, a distribuição de renda e a riqueza (PAULA, 2008).

Em meio às instabilidades do sistema capitalista, um dos principais eventos da história econômica foi a crise de 1929, seguida da Grande Depressão. À época, John Maynard Keynes, lançou debate sobre o perfil e direcionamento das ações governamentais para estabilização do sistema econômico. Na visão keynesiana, o bem-estar e o progresso econômico só poderiam ser alcançados por meio de uma gestão inteligente do sistema capitalista e pelo estabelecimento de um papel regulador por parte do Estado, o que justificava a ação do Estado como elemento integrante e indispensável, de modo a, por meio de suas ações, eliminar a carência de demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego. (RIANI, 2016; KEYNES, 2012).

No modelo keynesiano simples, vale o Princípio da Demanda Efetiva. Logo, para estabilizar a economia, Keynes propõe uma atuação mais efetiva do Estado, tanto por meio de gastos públicos, que compensem a falta de demanda privada, quanto pelo direcionamento e incentivos aos investimentos, via redução da carga tributária, entre outras estratégias. A principal proposta de Keynes consistia no desenvolvimento de mecanismos fiscais

compensatórios que permitissem contrabalançar a falta de gastos privados, quando se deteriorassem as expectativas ou diminuíssem os ímpetus expansivos (desestabilizadores) nos momentos de euforia do setor privado (VASCONCELLOS; TONETO JR., 2018).

Dentre as propostas de fomento ao crescimento econômico na abordagem keynesiana, destacam-se, por exemplo, os mecanismos de proteção social, como seguro-desemprego e assistência social, cujas transferências tenderiam a crescer com o aumento do desemprego, colaborando para manter o nível de consumo elevado e se reduziriam naturalmente assim que o emprego retomasse. Além disso, um sistema de tributação progressiva pode colaborar para, em momentos de retração econômica, diminuir a carga tributária do setor privado, liberando maior quantidade de recursos para gastos e, nos períodos de expansão, via subtração da renda do setor privado, o que conteria os gastos (ou seja, um sistema de impostos progressivos funciona como estabilizador automático das flutuações cíclicas da economia) (VASCONCELLOS; TONETO JR., 2018).

Desse modo, de acordo com a caracterização do sistema econômico feita por Keynes, sua principal contribuição de natureza normativa seria propor o emprego de políticas fiscais compensatórias, as quais se mostrariam consideravelmente mais eficazes do que os instrumentos monetários, visto que estes dependeriam de uma dupla condição: a capacidade da política monetária de influenciar as taxas de juros e, uma vez que isso ocorresse, que as mudanças na eficiência marginal do capital não anulassem o impacto das variações nas taxas de juros sobre o investimento (VASCONCELLOS; TONETO JR., 2018).

Assim, considerando que as decisões econômicas que são tomadas afetam diretamente os incentivos e oportunidades para investimento, produção, comércio e consumo, concebe-se uma forte relação entre o desenvolvimento e as políticas adotadas por uma nação. Diante disso, Missio (2017) definiu o desenvolvimento como um processo mediante o qual a acumulação e a incorporação sistemática de progresso técnico permitem o aumento persistente da produtividade do trabalho e do nível de vida da população.

#### 1.4 METODOLOGIA

A presente pesquisa tem caráter exploratório, a fim de obter uma compreensão geral e aprofundada acerca do problema de pesquisa. Vários procedimentos metodológicos são empregados para atingir os objetivos do estudo, como o desenvolvimento de vasta pesquisa bibliográfica e documental, que denotam o caráter exploratório da pesquisa. Como destacado por Gil (2007), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar ao pesquisador uma

melhor compreensão do assunto em discussão. Nesse tipo de pesquisa, a obtenção de informações é realizada principalmente por meio da análise de fontes bibliográficas e documentais.

Além disso, este estudo adotará uma abordagem mista, que incluirá a coleta e a organização de dados estatísticos. Galvão *et al.* (2017) afirmam que a pesquisa com métodos mistos busca realizar generalizações a partir dos resultados qualitativos, aprofundar a compreensão dos resultados quantitativos e corroborar os resultados obtidos, tanto qualitativos quanto quantitativos.

Concomitantemente, organiza-se a redação em dois artigos científicos, cujos propósitos estão atrelados aos objetivos específicos da monografia, os quais são baseados principalmente nas produções acadêmicas de John Maynard Keynes, o qual elaborou importantes teses associadas à participação do Estado na economia, bem como as produções de Fábio Giambiagi e Amaury Patrick Gremaud - entre outros - , pesquisadores que traduzem a história econômica brasileira.

## **2 ARTIGO 1 - MEDIDAS FISCAIS ADOTADAS PELO GOVERNO LULA (2003-2010): DISRUPÇÃO OU REACIONARISMO?<sup>1</sup>**

### **2.1 Introdução**

Em 2023, Luiz Inácio Lula da Silva reassumiu a Presidência da República após doze anos desde o término de seu último mandato, em 2010. A ascensão de um representante político de esquerda ao poder evoca a memória de uma época em que o Estado brasileiro desempenhou um papel mais ativo na implementação de políticas públicas. Durante as gestões Lula, foram adotadas diversas medidas que visavam a intervenção estatal na economia, a exemplo da expansão de programas sociais, o estímulo ao desenvolvimento regional e a promoção de políticas de igualdade. Assim, a recente eleição de Lula traz à tona a expectativa de um maior protagonismo do Estado após um ciclo de presidentes que demonstraram políticas econômicas mais liberais, incluindo as gestões Temer e Bolsonaro (OREIRO; PAULA, 2019)

Diferentemente do cenário político contemporâneo, a primeira eleição do então presidente Lula, em 2002, foi marcada por um clima de desconfiança por parte dos mercados, gerando significativa instabilidade econômica durante todo o pleito eleitoral. Para conquistar apoio político, o Partido dos Trabalhadores (PT) gradualmente abandonou bandeiras históricas, como a defesa explícita da moratória da dívida externa. Assim, por meio da reafirmação dos compromissos com os princípios defendidos pela gestão Fernando Henrique Cardoso, como a austeridade fiscal, foi possível assegurar a vitória nas urnas (GIAMBIAGI, 2016).

Durante o primeiro mandato (2003-2006), a política econômica adotada por Lula foi pautada por uma postura conservadora, que manteve os termos acordados com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O uso de políticas ortodoxas, combinada com ações redistributivas, como a expansão do programa Bolsa Família e a elevação do valor real do salário-mínimo, permitiram a reeleição do presidente com alto nível de aprovação do governo (LACERDA *et al.*, 2018) e a recondução do PT ao poder com Dilma Rousseff.

Considerando as particularidades das gestões Lula no passado e o conteúdo do plano de governo atual, o presente artigo tem como objetivo discutir e avaliar as especificidades dos instrumentos de política fiscal implementados durante suas duas gestões no período de 2003 a

---

<sup>1</sup>A formatação do paper foi realizada com base nas diretrizes estabelecidas pelo periódico Revista Brasileira de Ciência Política (Versão impressa ISSN 0103-3352; Versão on-line ISSN: 2178-4884).

2010. O estudo da política fiscal e as ferramentas econômicas empregadas no referido interstício torna-se especialmente importante, uma vez que permite a reflexão sobre a sustentabilidade das finanças públicas à luz dos desafios sociais do país. Para Vasconcellos (2015), quando comparada à política monetária, a política fiscal apresenta maior eficácia na promoção de melhorias da distribuição de renda. Ao passo que as desigualdades sociais são um dos principais problemas estruturais do Brasil, faz-se mister discutir sobre as estratégias implementadas por um dos mais expoentes governos progressistas da América Latina. Para tanto, utiliza-se de uma abordagem mista, de modo a incluir a análise descritiva de dados estatísticos, visto que, conforme destacam Marconi e Lakatos (2022), a triangulação de métodos permite abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do fato estudado.

A redação da pesquisa está dividida em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção analisa os instrumentos de política fiscal à disposição do governo, bem como as orientações específicas de orçamento para a economia brasileira. Em complementaridade, a segunda seção avalia as especificidades do governo de Luiz Inácio Lula da Silva no período de 2003 a 2010. Na terceira parte realiza-se avaliação de dados macroeconômicos referentes ao gasto público e à tributação, visando avaliar os resultados obtidos pelo governo Lula nesses campos. Por fim, apresentam-se os resultados e discussões sobre o tema.

## **2.2 Instrumentos de política fiscal: da teoria macroeconômica à prática governamental**

As modificações introduzidas com a crise de 1929 e a Grande Depressão acarretaram uma alteração na percepção social quanto à participação do governo central na economia. À época, Keynes (2012) sustentava que o aumento da renda e do produto de uma nação poderia ser impulsionado pelo aumento dos gastos estatais, além das funções tradicionalmente atribuídas ao governo. Para superação da crise econômica, ao Estado caberia a realização de políticas anticíclicas.

Braga e Paulani (2020) apontam que, na teoria keynesiana, se em determinados momentos o investimento se mantivesse fraco, o governo teria condições de retirar a economia da situação recessiva. Dessa forma, ao aumentar os gastos públicos, seria possível elevar o nível de renda e produto, o que também reverteria as expectativas pessimistas em relação ao futuro e, conseqüentemente, recuperaria o nível de investimento.

Sob esta perspectiva, uma vez que o controle da taxa de juros, da oferta e demanda de moeda não seriam suficientes para alcançar a estabilização completa da economia, faz-se necessário que o governo aumente seus investimentos, visando a manutenção do pleno

emprego. Para atingir esse objetivo, o Estado poderia então aumentar seus gastos em obras públicas e em setores de interesse coletivo, como educação e saúde, a fim de promover o bem-estar social. No entanto, para além de suprir o interesse e demandas coletivas, esses gastos também contribuíram para o aumento da renda nacional e do emprego, impulsionando atividades nas quais o setor privado não demonstraria interesse em investir (RIANI, 2016).

De acordo com a teoria keynesiana, é pelo controle da demanda efetiva que o governo assume um papel crucial na economia, manifestando sua capacidade intervencionista. Além de suas atribuições tradicionais, o governo apresenta a responsabilidade de monitorar de perto a evolução da economia e intervir quando necessário, a fim de evitar que depressões prolongadas ocorram.

É interessante perceber que os ciclos econômicos são uma característica endógena das economias capitalistas de mercado (SCHUMPETER, 1997), de forma que os agentes econômicos estão eminentemente expostos a variações periódicas na atividade econômica. Assim, é possível observar certos comportamentos recorrentes associados aos períodos de expansão e retração das atividades econômicas, de forma que se reconhece a existência de instabilidades sistêmicas no sistema capitalista (POSSAS, 1987). Nesse sentido, ao desempenhar uma função contracíclica, a atuação estatal tem como objetivo estabilizar a atividade econômica, buscando evitar ou mitigar os períodos de retração econômica, concomitantemente a promoção do crescimento econômico (BRAGA; PAULANI, 2020).

A política fiscal também pode desempenhar um papel importante na promoção do crescimento econômico ao mesmo tempo em que influencia a distribuição de renda. Dessa forma, os instrumentos fiscais não apenas são utilizados para o controle da demanda agregada, mas também podem ser empregados de forma eficaz para a redistribuição de renda, contribuindo para a realização de reformas sociais significativas (NETO, 2006).

Esclarece-se que a ação estatal quando fundamentada na política fiscal apresenta três funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. Conforme apontam Giambiagi e Além (2015), a função alocativa diz respeito ao papel do Estado no fornecimento de bens públicos, já a função distributiva se associa aos ajustes na distribuição de renda, a fim de atingir um equilíbrio considerado justo pela sociedade. Outrossim, a função estabilizadora tem como objetivo utilizar a política econômica para atingir um alto nível de emprego, a estabilidade de preços e uma taxa apropriada de crescimento econômico (GIAMBIAGI; ALÉM 2015).

Vale evidenciar que, no âmbito das Ciências Econômicas, discussões acerca da condução da política fiscal se intensificaram a partir dos anos de 1970, após a popularização

da visão monetarista. Desde então, os debates macroeconômicos passaram a centralizar os efeitos do déficit público sobre a inflação e o Balanço de Pagamentos, assim como o impacto do gasto público sobre a demanda agregada - tendo em vista a possibilidade do *crowding out*, fenômeno conhecido pelo qual o governo toma espaço do setor privado (MONTES; ALVES, 2012; LUQUE; VASCONCELLOS, 2011). Devido aos efeitos das alterações na economia mundial e ao acelerado desenvolvimento da teoria econômica, que foram impulsionados pelas escolas monetarista e novo-clássica, a condução da política fiscal passou por importantes mudanças, que apontam para significativa perda da liberdade do governo com relação às ações de política fiscal e no que se refere à administração dos gastos públicos com objetivo de influenciar o produto e o emprego (MONTES; ALVES, 2012).

Nesse sentido, o avanço da financeirização da economia e das expectativas racionais ofereceu para a política fiscal novos direcionamentos, os quais eram compatíveis com aqueles que remetem às origens da teoria econômica (SMITH, 1983; RICARDO, 1982; MARSHALL, 1985; PIGOU, 1952). Assim, com a incorporação da hipótese de expectativas racionais nos modelos macroeconômicos, a validade da política fiscal como instrumento adequado para afetar a demanda agregada de maneira a influenciar o emprego, o produto e a renda, passa a ser questionada. Junto ao fortalecimento da ortodoxia, a problemática de sustentabilidade da dívida pública, reflexo do aumento geral do grau de endividamento público, volta a ser notório, o que repercute em uma mudança de visão quanto ao papel a ser desempenhado pela política fiscal, como destacam Eisner e Pieper (1984).

Em relação ao enfoque da ortodoxia, Lopreato (2006) sugere que os problemas econômicos só são superados e, por conseguinte, o Estado é efetivo na aplicação das políticas fiscais, caso seja possível ao governo construir um ambiente de confiança, pautado na trajetória sustentável das contas públicas. Dessa maneira, o papel da política econômica seria assegurar a credibilidade da política fiscal para restabelecer a confiança de investidores, o financiamento do balanço de pagamentos e a estabilidade da taxa de câmbio (LOPREATO, 2006).

A literatura sobre a temática de finanças públicas é bastante complexa e elucida conceitos importantes, como as particularidades dos gastos governamentais e os gastos públicos. Riani (2016) argumenta que os gastos governamentais referem-se às despesas realizadas pelas diferentes unidades que compõem a administração direta e indireta, ou seja, são os gastos efetuados pelas esferas de governo e pelas autarquias. Por outro lado, o gasto público abrange não apenas os gastos governamentais, mas também as despesas do Estado relacionadas às atividades produtivas, como as empresas estatais. Em geral, espera-se que os

gastos governamentais sejam financiados por meio de mecanismos fiscais, como a tributação, enquanto os gastos relacionados às atividades produtivas do governo deveriam ser cobertos pelos recursos obtidos com a venda de bens e serviços (RIANI, 2016).

Para Oreiro (2009), a política fiscal deve gerar equilíbrio intertemporal do orçamento público, ao passo que também realizam-se investimentos públicos como uma estratégia de prevenção para a estabilização do nível de demanda efetiva. Em síntese, essa estratégia de política refere-se aos instrumentos que o governo dispõe para arrecadação de tributos e o controle das despesas. Assim, por meio da manipulação da estrutura e de alíquotas de impostos, pode ser utilizada para estimular ou inibir os gastos do setor privado em consumo e investimento (VASCONCELLOS, 2015).

Deste modo, considerando a incorporação das expectativas racionais nos modelos macroeconômicos, a eficácia dos instrumentos adotados pela política fiscal frente a demanda agregada, renda, emprego e demais fatores da dinâmica nacional tornam-se questionáveis, tendo em vista que sua exequibilidade passa a sofrer influência não apenas do cenário econômico, mas também das questões de conjuntura política que permeiam a sua implementação. Assim sendo, independentemente do viés político do governo que adota este tipo de medida, a política fiscal acaba sendo cativa das expectativas do mercado ante seus resultados, podendo este estar otimista ou pessimista defronte aos resultados que irá atingir.

### **2.3 Do discurso radical à gestão conservadora: nuances do governo Lula**

A retomada da redemocratização foi acompanhada de instabilidades econômicas e pela implementação de diversos planos fracassados, como o Cruzado (1986), Bresser (1987) e Verão (1989). Somente ao final do governo Franco, com o lançamento do Plano Real, tem-se o controle do processo inflacionário. Segundo Giambiagi (2016), o mandato de FHC foi caracterizado por avanços econômicos significativos, sendo possível destacar o controle do nível de preços, as reformas da Reforma da Previdência Social, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e o ajuste fiscal a partir de 1999. Em consonância, FHC estabeleceu o "tripé" de políticas econômicas - metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal - que proporcionaram condições favoráveis para o desenvolvimento econômico, com baixa inflação, equilíbrio fiscal e externo.

Sobretudo, o ano de 2002 foi marcado por uma nova eleição presidencial. Em sua quarta candidatura, Luiz Inácio Lula da Silva era o favorito nas pesquisas, o que gerou reações negativas no mercado, que temia o perfil da política econômica que poderia ser implementada. Diante do aumento significativo do risco-país e dos índices de inflação no

Brasil, o candidato Lula sinalizou que, em seu futuro governo, adotaria uma política econômica conservadora, honrando contratos, especialmente nos setores privatizados, como o setor de telefonia. Além disso, comprometeu-se a respeitar os termos do acordo negociado com o Fundo Monetário Internacional (LACERDA *et al.*, 2018).

De acordo com Giambiagi (2006), em 2001, o Partido dos Trabalhadores e, portanto, o candidato Lula, comprometeram-se com um programa de governo que postulava a renegociação da dívida externa e a adoção de um teto para o pagamento de juros da dívida pública. No entanto, à medida que as eleições de 2002 se aproximavam e havia o temor de ser acusado de radicalismo político, divulgou-se a "Carta ao povo brasileiro", na qual constava uma frase importante para conquistar a simpatia dos mercados: "vamos preservar o *superávit* primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos". Nesse sentido, observa-se um contraste evidente, uma vez que anteriormente criticava-se a geração de superávits primários para cumprir as obrigações. Em 2002, ao contrário, a subordinação da política fiscal à necessidade de honrar a dívida pública já havia sido assumida (GIAMBIAGI, 2006).

Após o pleito eleitoral, o novo governo tomou rapidamente medidas para enfrentar desafios como a alta inflação, pressão cambial e elevado risco-país. Além de nomear Antonio Palocci como Ministro da Fazenda, considerado por muitos analistas um defensor da política de superávits primários robustos, e Henrique Meirelles, como presidente do Banco Central, foram implementadas diversas ações. Essas medidas incluíram a revisão das metas de inflação, reduzindo-as de 12,5% em 2002 para 8,5% em 2003 e 5,5% em 2004. Além disso, a taxa de juros Selic foi significativamente aumentada para 26,5% a fim de controlar a ameaça de aumento generalizado dos preços. Ao mesmo tempo, a meta de superávit primário do setor público para 2003 foi elevada de 3,75% para 4,25% do PIB. O governo também comprometeu-se, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) enviada ao Congresso Nacional, a manter essa mesma meta de superávit primário de 4,25% do PIB durante seu mandato (GIAMBIAGI, 2006).

Foram submetidas e posteriormente aprovadas duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) relacionadas à Previdência Social e ao Sistema Tributário, com o objetivo de aumentar as receitas da União e estabilizar as despesas com a previdência do setor público no orçamento. Como parte dessas medidas, o governo aumentou as alíquotas da Contribuição Financeira da Seguridade Social (COFINS) para as empresas, elevando-a de 3% para 4%. Além disso, houve alteração na base de cálculo da Contribuição Sobre o Lucro

Líquido (CSLL), que passou a ser de 32% do faturamento para as empresas prestadoras de serviços que optaram pelo lucro presumido (BARBOSA; SOUZA, 2010).

A reforma da previdência do setor público incluiu a definição de uma idade mínima para aposentadoria, sendo 55 anos para mulheres e 60 anos para homens. Além disso, o valor máximo de contribuição do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) aumentou e foi instituída uma alíquota de 11% de contribuição sobre os servidores inativos, incidindo sobre o valor que excede o teto de contribuição. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi prorrogada até 2007 e foram implementadas alíquotas de arrecadação tributária com aplicação cumulativa ou não-cumulativa sobre o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, com o objetivo de aumentar a arrecadação federal nos anos seguintes (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Em 2005, após o país liberar-se das imposições do FMI, a meta de superávit primário foi reduzida, o que permitiu uma política fiscal contracíclica durante e após a crise mundial de 2008-2009. Nesse período, a meta do superávit primário foi reduzida para 2,5% do Produto Interno Bruto, de maneira a permitir a elevação do gasto público por meio de políticas de redistribuição da renda, como o Programa Bolsa Família, ampliação dos investimentos públicos e aumento real do salário mínimo, políticas que, conforme destaca Silva (2016), contribuíram para evitar a queda mais acentuada da demanda agregada em um período em que as exportações brasileiras foram reduzidas.

Entretanto, a partir de 2007, os superávits primários realizados não conseguiram atingir a meta definida. Nesse período, o governo adotou a política fiscal como motor do crescimento, bem como ferramenta para regular a demanda agregada, especialmente durante o agravamento da crise financeira e conseqüentemente, a redução do investimento privado. Portanto, durante o segundo governo de Lula, especialmente em 2008 e 2009, a política fiscal pode ser caracterizada como tipicamente keynesiana (SILVA, 2016).

Em 2009, visando impulsionar a recuperação econômica, o governo lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O principal objetivo desse programa era viabilizar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, ao mesmo tempo em que estimulava o setor da construção civil, intensivo em mão de obra e insumos. Para alcançar essas metas, o PMCMV contou com subsídios do governo e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que forneciam auxílio para o valor de entrada dos imóveis e para as taxas de juros das famílias beneficiadas. O governo também reduziu impostos indiretos sobre a construção de moradias populares, a fim de diminuir o custo total do financiamento, e facilitou o acesso ao crédito imobiliário com taxas subsidiadas para as famílias (PESSANHA,

2017). Além disso, foi criada uma linha de crédito com taxas mais favoráveis por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), incentivando o investimento privado em infraestrutura urbana associada a grandes projetos habitacionais (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Durante os oito anos de governo, Lula se destacou pela manutenção do equilíbrio macroeconômico. No entanto, ao final de 2010, o país voltou a enfrentar significativos déficits externos em conta corrente, além de manter uma taxa de juros real alta em comparação com as condições internacionais (GIAMBIAGI *et al.*, 2016). Nesse contexto, Rezende (2009) destaca que a gestão de Lula não promoveu alterações na política econômica em si, mas buscou aprimorar os fundamentos para o avanço da nação. Por conseguinte, observou-se o elevado fluxo internacional e o consumo de *commodities*, que ampliaram as reservas internacionais e, dessa forma, reduziram as vulnerabilidades externas do país (LA REGINA, 2017).

Considerando os objetivos visados pela gestão Lula com a instauração de políticas fiscais - tais como o aumento da demanda agregada, o crescimento econômico e a redução da desigualdade social -, cabe a investigação pormenorizada de seu cumprimento. Logo, a fim de observar os efeitos de determinadas medidas econômicas previamente adotadas no Brasil, busca-se avaliar os montantes associados às medidas fiscais adotadas durante a gestão Lula.

## **2.4 Metodologia**

O principal objetivo deste estudo é realizar uma exploração abrangente e minuciosa do problema de pesquisa, o qual se baseia em discutir e avaliar as especificidades dos instrumentos de política fiscal adotados durante as duas gestões do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Visando atingir este propósito, a pesquisa apresenta caráter exploratório, com o desenvolvimento de dois procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Gil (2022) destaca que este tipo de pesquisa busca fornecer maior compreensão por meio da imersão do pesquisador no tema a ser discutido, com análises de fontes secundárias, como livros, artigos e sites.

Ademais, buscando validar os pontos de arguição, vale-se de abordagem quantitativa. Assim, são coletados, organizados e analisados dados estatísticos oriundos de fontes secundárias, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Central (BACEN) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os quais são descritos no quadro 1.

Cabe destacar ainda que adotou-se o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP–DI) da Fundação Getúlio Vargas – FGV como deflator dos dados do trabalho. Assim, de

posse das variáveis, é possível realizar a análise com valores a preços de 2010, utilizando como ano base do índice dezembro de 1994, marco do início do plano real e estabilização da economia brasileira. Ao mesmo tempo, ressalta-se que a escolha do IGP-DI como deflator dos dados da série histórica teve como referência metodológica os trabalhos de Fernandes *et al.* (1998) e Guerreiro (2010).

**Quadro 1: Variáveis elencadas para análise**

<b>Indicador</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Fonte dos dados</b>
Receitas do Governo	Milhões de reais	Secretaria do Tesouro Nacional (2023)
Despesas do Governo	Milhões de reais	Secretaria do Tesouro Nacional (2023)
Resultado Primário do Governo Central - Abaixo da linha	Milhões de reais	Secretaria do Tesouro Nacional (2023)
Orçamento fiscal do Governo: Funções de Educação, Saúde e Previdência Social	Trilhões de reais	Ministério da Fazenda (2023)

Fonte: Elaboração própria.

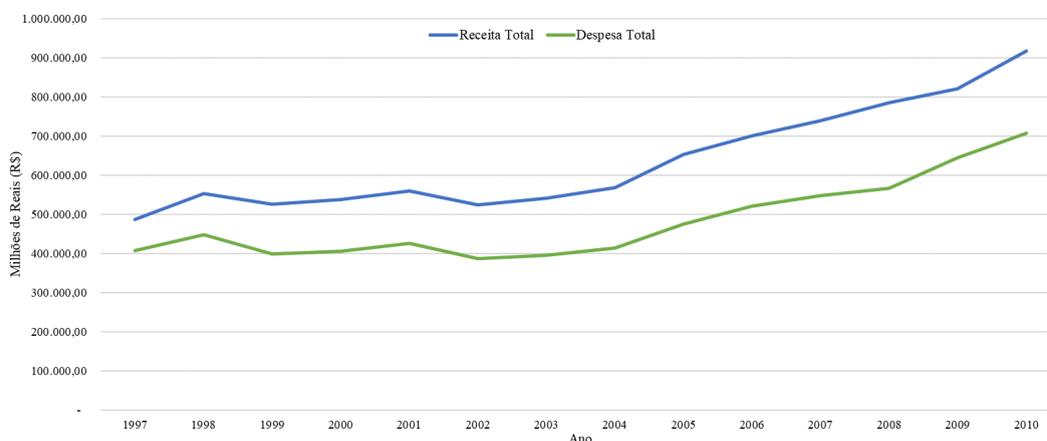
## 2.5 Análise e discussão dos resultados

A próxima seção aborda os principais resultados, embasados em evidências estatísticas e analisados através de uma abordagem comparativa. Nesse sentido, a gestão de Lula é avaliada em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), fornecendo base sobre padrões prévios e identificação de semelhanças e tendências ao longo dos períodos governamentais.

Desse modo, a receita pública é o montante total em dinheiro recolhido pelo Estado. Obtida principalmente por meio de tributação e alíquotas de impostos definidas pelo governo, bem como venda de bens e serviços, é incorporada ao patrimônio do Estado para ser utilizada em ações públicas, sendo uma ferramenta para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos. A Figura 1 apresenta o histórico de receita e despesa total brasileira no

período entre 1997 e 2010, para compreender o comportamento das políticas tributárias e de gastos públicos em período antecedente e corrente do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

**Figura 1: Receita total e Despesa total brasileira (milhões de reais)**



Fonte: Adaptado da Secretaria do Tesouro Nacional (2023).

Apesar das pequenas flutuações, o montante arrecadado entre 1997 e 2002 se manteve no mesmo nível, de aproximadamente R\$ 532.000,00 milhões de reais. No entanto, a partir de 2003, há uma sequência de elevações da receita nacional, que atinge o valor máximo em 2010, de R\$ 918.531,37 milhões de reais. De 1997 a 2010 houve aumento de 88% no montante relativo à receita pública, o que demonstra que a arrecadação praticamente dobrou durante a série temporal analisada.

Para Giambiagi e Além (1999), a receita foi sistematicamente inchada, ou seja, ocorreu um aumento constante e significativo do montante arrecadado pelo governo, decorrente da superestimação do crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) e da taxa de inflação. Posteriormente, à medida que os negócios e os empregos melhoraram durante as gestões presidenciais de Lula, o clima no país mudou e poucos eleitores estavam dispostos a reclamar das concessões de crédito para o desenvolvimento. Ademais, com a recuperação do crescimento, o Estado recolheu receitas maiores, ponto decisivo para o triunfo do governo (ANDERSON, 2011).

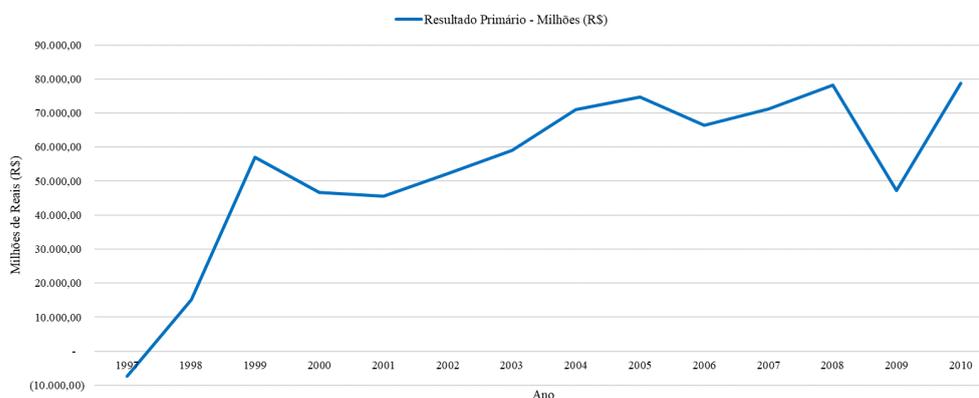
Outrossim, avalia-se o comportamento da despesa pública, que compreende o montante total de recursos financeiros gastos pelo Estado, destinada a financiar as atividades e os serviços governamentais, tais como saúde, educação e assistência social. A série temporal associada à despesa total brasileira demonstra uma trajetória semelhante à da receita total. A média da gestão de Fernando Henrique Cardoso foi de R\$ 412.065,27 milhões, inferior à

média de R\$ 534.409,70 milhões entre 2003 e 2010, a qual atingiu o valor máximo de R\$ 707.269,91 milhões no último ano do governo Lula.

Nesse contexto, o segundo mandato de FHC começou com uma queda real da despesa primária, mas posteriormente o gasto voltou a crescer consideravelmente acima do Produto Interno Bruto, principalmente a partir de 2000, causando influência direta sobre o nível de despesa total. Assim, conforme destaca Barbosa (2018), no acumulado de quatro anos, a contribuição do aumento do gasto primário foi de 2,38 p.p do PIB. Durante o governo Lula, a manutenção da estratégia de austeridade fiscal e compromisso com o Fundo Monetário Internacional, restringiram os espaços para definir traços diferenciados na trajetória da política fiscal. Conforme destaca Carneiro (2006), além da aceitação de regras orçamentárias, houve o aumento da meta de superávits primários e um forte controle de gastos já durante 2003 - primeiro ano da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, reafirmando a lógica do regime do governo anterior. Contudo, em 2009, a fim de combater os efeitos da crise internacional, adotou-se uma política fiscal anticíclica, a qual levou ao aumento do gasto primário e gerou impactos diretos no crescimento da despesa (BARBOSA, 2018).

Destaca-se que o resultado primário permite avaliar a capacidade do governo de gerar recursos suficientes para custear as despesas operacionais e investimentos, sem depender de empréstimos para pagamento de juros. É calculado por meio da diferença entre as receitas e as despesas totais, sem considerar os gastos relacionados à dívida pública. A Figura 2 demonstra o resultado primário brasileiro entre 1997 e 2010, apesar da média de aproximada de R\$ 53.980 milhões de reais, percebe-se expressiva volatilidade dos resultados primários, de maneira a atingir o valor máximo em 2010, equiparado ao resultado atingido durante 2008, de R\$ 78.723,26 milhões de reais.

**Figura 2: Resultado Primário do Governo Central Brasileiro**



Fonte: Adaptado da Secretaria do Tesouro Nacional (2023).

Oliveira e Turolla (2003) e Giambiagi (2016) afirmam que o segundo período de FHC (1999-2002) apresentou como característica o ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, baseados em aumento de receita e redução de despesas, com ênfase principalmente nas primeiras. Essa tendência pode ser observada no crescimento do resultado primário do governo após 1997 (Figura 2). Em contrapartida, a primeira gestão de Lula teve como objetivo uma política fiscal voltada para a geração de superávits primários a fim de reduzir a relação dívida/PIB, limitando também a capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos (LA REGINA, 2017). Conforme destaca Anderson (2011), Lula nomeou uma equipe econômica indiscutivelmente ortodoxa no Banco Central e Ministério da Fazenda, realizando cortes no investimento público a fim de atingir níveis ainda mais altos para o resultado primário nacional, os quais objetivavam ser ainda superiores aos estabelecidos nos compromissos com o Fundo Monetário Internacional.

A precariedade do déficit público foi exposta em um registro publicado em abril de 2003 pelo então Ministério da Fazenda, dirigido por Antônio Palocci. Assim, já no primeiro período de gestão, Lula conseguiu expandir o superávit primário do âmbito público alcançando 4,25% do PIB (BEUREN, 2012). Desde 2003, impulsionado pelo cenário favorável do cenário econômico internacional, o superávit primário apresentou progresso contínuo. Nesse contexto, os Estados Unidos destacaram-se como um parceiro comercial significativo para a economia brasileira, demandando diversas mercadorias para exportação. Essa conjuntura contribuiu para a melhoria da economia nacional, levando o Brasil a exportar *commodities* de forma intensa em no decorrer de cinco anos, passou a obter resultados cada vez mais otimistas e sustentáveis para o longo prazo (REZENDE, 2009).

Rodrigues e Bastos (2010) esclarecem que o interstício de 2004 a 2008 refere-se a um período de políticas fiscais expansionistas, que envolve parte da primeira e da segunda gestão Lula. Entretanto, é a partir de 2006 que a política fiscal converte-se a expansionista, fator que influenciou o resultado primário nacional. Para os autores, em consequência da política fiscal, com restrição ao ano de 2006, as transferências realizadas pelo governo ao setor privado obtiveram resultados favoráveis em relação ao aquecimento da demanda agregada e, conseqüentemente, à geração de lucros. Ao mesmo tempo, ressalta-se a influência do cenário internacional positivo para o governo Lula, especialmente até o ano de 2008, em que alterou-se de forma radical dada a crise econômica global. Contudo, logo após a crise do *subprime*, a economia brasileira retomou o crescimento econômico e os resultados positivos (LA REGINA, 2017).

É interessante analisar as particularidades do orçamento fiscal e de seguridade social das gestões Lula, de forma a compreender o comportamento das despesas planejadas, por unidade orçamentária, por funções, tais como educação, saúde, assistência social e previdência. Apesar dos dados estatísticos estarem disponíveis para avaliação, é fundamental evidenciar a alteração metodológica realizada pela União na classificação das despesas planejadas após o ano de 2000, o que gerou alterações diretas nos valores expressos nas figuras seguintes para o governo de Fernando Henrique Cardoso, utilizado como referencial para comparação.

**Tabela 1: Orçamento Fiscal e de Seguridade Social - Funções de Educação e Saúde**

<b>Ano</b>	<b>Orçamento com Educação (R\$)</b>	<b>Variação anual Educação</b>	<b>Orçamento com Saúde (R\$)</b>	<b>Variação anual Saúde</b>
1994	23.600.615.769,05		31.514.809.408,69	
1995	33.740.836.505,24	42,97%	53.209.128.945,44	68,84%
1996	31.259.535.447,29	-7,35%	48.486.013.399,60	-8,88%
1997	31.943.268.671,40	2,19%	55.093.123.903,85	13,63%
1998	44.877.660.188,24	40,49%	50.026.763.716,99	-9,20%
1999	40.318.629.687,75	-10,16%	48.070.350.018,08	-3,91%
2000	24.269.642.271,76	-39,81%	46.338.706.870,28	-3,60%
2001	24.098.176.140,45	-0,71%	48.940.121.696,27	5,61%
2002	21.660.497.983,62	-10,12%	41.665.087.692,97	-14,87%
2003	21.640.643.323,61	-0,09%	41.338.943.205,09	-0,78%
2004	19.717.385.480,43	-8,89%	44.735.592.402,71	8,22%
2005	21.696.801.081,78	10,04%	48.899.499.184,44	9,31%
2006	22.387.053.499,56	3,18%	51.313.150.406,01	4,94%

2007	22.608.587.217,75	0,99%	47.197.648.885,15	-8,02%
2008	24.053.055.194,14	6,39%	47.869.767.600,28	1,42%
2009	31.657.255.893,65	31,61%	54.183.772.740,31	13,19%
2010	38.281.075.777,48	20,92%	54.541.671.939,85	0,66%

Fonte: Adaptado do Ministério da Fazenda (2023).

Ao analisar a tabela 1, percebe-se a evolução do orçamento previsto com educação no decorrer da gestão presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse sentido, em 2003, no primeiro ano de governo, o orçamento previsto era de R\$ 21.640.643.323,61, ao passo que em 2010, o valor estimado foi de R\$ 38.281.075.777,48. Assim, houve crescimento de aproximadamente 60% das despesas alocadas em educação e média de R\$ 24.733.652.169,47.

Um dos aspectos sociais desfavoráveis da gestão FHC foi o aumento dos tributos, ainda que a elevação progressiva não tenha como consequência variações de despesas em áreas como educação e saúde, combinado com a fragilidade às dificuldades externas (LA REGINA, 2017; PROTSKI, 2014). Contudo, em 2001, fase em que o objetivo era reduzir gastos da nação, FHC propôs o Bolsa Escola, programa de transferência de renda preservado aos mais desprovidos, no qual o propósito era saldar uma bolsa às categorias de crianças e jovens de baixa renda, como incentivo para frequentar a escola continuamente. Diante disso, o requisito que o programa impunha aos seus beneficiários era de que a frequência escolar fosse igual ou maior que 85%, e deveria ser garantida pela educação dos municípios (VALENTE, 2003).

Em 2004, ano em que houve crescimento do orçamento com educação, foi lançado o Programa Universidade para Todos (ProUni). O ProUni é um plano que ofereceu entre 2005 e 2009 cerca de 600 mil bolsas de estudos, em torno de 1,5 mil entidades de educação superior no Brasil. Da mesma forma, até 2009, foram estabelecidas 11 unidades públicas federais que possibilitaram mais vagas para a educação superior (LOCH, 2014). Subsequentemente, conforme destaca Anderson (2011), desde 2005, os gastos do governo com educação se expandiram e o número de estudantes universitários dobrou no Brasil.

Ademais, com relação ao orçamento fiscal brasileiro para a função de saúde e saneamento entre 1994 e 2010, tem-se que ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) a média apresentada foi de aproximadamente 47.038.233.961,35 reais,

comparado com a média de 48.760.005.795,78 reais entre 2003 e 2010, o que revela um aumento médio do valor planejado para dispêndios associados às pautas sanitárias durante a gestão de Lula. Concomitantemente, ressalta-se que o valor máximo atingido durante a série histórica foi de 55.093.123.903,85, no ano de 1997.

Nos discursos de posse em seus dois mandatos, Fernando Henrique Cardoso, ao tratar do tema da saúde, indicou que essa área seria prioritária em seus governos (VIANNA; VIEIRA, 2004). Contudo, quase ao final da gestão do ex-presidente, Netto (2000) analisa que o primeiro governo se caracterizou para as massas trabalhadoras brasileiras como um desastre. Nesse contexto, apesar dos progressos observados nas políticas de saúde mediante a implementação do Sistema Único de Saúde, o documento resultante da 11ª Conferência Nacional de Saúde destaca uma população insatisfeita com as lacunas no formato de assistência prestada, entre outras razões, devido ao modelo de financiamento, estruturação do sistema, concentração dos programas a nível federal, desafios na prática do controle social e remuneração inadequada dos profissionais da saúde (VIANNA; VIEIRA, 2004).

Por outro lado, na campanha eleitoral que elegeu Lula como Presidente do Brasil pela primeira vez, o tema saúde não foi especialmente destacado (BAHIA *et al.*, 2007). Contudo, no plano de governo havia referência a propostas que poderiam ser implantadas futuramente, as quais seriam as principais inovações setoriais do primeiro mandato, tais como uma política de saúde bucal e acesso a medicamentos com a possível criação da farmácia popular (MENICUCCI, 2011).

Por conseguinte, em consonância com as propostas de campanha, alguns projetos foram aplicados, como a Política de Saúde Bucal, por meio do Programa Brasil Sorridente, com o objetivo de expandir o cuidado odontológico em níveis mais complexos, além da criação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) para o atendimento pré-hospitalar móvel no âmbito da Política de Atenção às Urgências e Emergências. Junto a isso, dentre as ações incrementais, mas de relevância, destaca-se o aumento na cobertura da atenção básica por meio do PSF (Programa Saúde da Família), com aumento de 57% no número de equipes de saúde (FREITAS, 2007).

No âmbito fiscal, as transferências dos recursos federais foram alteradas, passando a ser divididas em seis grandes blocos de financiamento (Atenção Básica, Média e Alta Complexidade da Assistência, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimentos em Saúde), o que reduziu a fragmentação dos recursos e respondeu críticas históricas de prefeitos e governadores, a fim de consolidar a autonomia dos entes federados na gestão dos montantes associados à saúde (MENICUCCI, 2011). Para o segundo

mandato do Presidente Lula (2007-2010), o programa de governo conteve treze pontos destinados à saúde. Nesse contexto, mesmo com poucas inovações, reafirmava a continuidade dos programas desenvolvidos durante o primeiro governo e destacava o aperfeiçoamento dos aspectos básicos do Sistema Único de Saúde. Exceção foi a ênfase no incentivo à pesquisa e ao avanço tecnológico para a fabricação de hemoderivados, vacinas, remédios e dispositivos.

Mesmo que a crise econômico-financeira internacional no final de 2008 tenha causado restrições à execução orçamentária da União, o governo manteve o orçamento da saúde nos termos definidos na Emenda Constitucional 29, que assegura os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Conforme Menicucci (2011), no primeiro mandato o orçamento não se manteve nos termos definidos de maneira integral, visto que o governo adotou uma política econômica ortodoxa que incluía grande contenção de gastos. Entretanto, entre 2001 e 2008, o gasto federal per capita praticamente dobrou, passando de R\$ 130,37 para R\$ 256,68 reais. Por sua vez, não houve aumento no percentual do Produto Interno Bruto investido em saúde, de aproximadamente 3,6% (JORGE, 2010).

**Tabela 2: Orçamento Fiscal e de Seguridade Social - Função de Previdência e Assistência Social**

<b>Ano</b>	<b>Orçamento com Previdência (R\$)</b>	<b>Variação anual Previdência</b>	<b>Orçamento com Assistência (R\$)</b>	<b>Variação anual Assistência</b>
1994	110.382.759.640,06			
1995	189.252.819.986,44	71,45%		
1996	210.560.999.165,83	11,26%		
1997	214.387.615.845,11	1,82%		
1998	244.462.292.529,39	14,03%		
1999	223.021.098.246,31	-8,77%		
2000	213.535.279.433,62	-4,25%	10.153.761.790,71	
2001	222.698.681.946,29	4,29%	10.971.452.394,62	8,05%
2002	201.846.483.455,43	-9,36%	10.669.347.678,44	-2,75%

2003	221.327.902.330,68	9,65%	12.804.544.696,74	20,01%
2004	224.553.072.106,08	1,46%	18.808.869.706,35	46,89%
2005	252.658.997.247,36	12,52%	21.185.322.373,69	12,63%
2006	274.398.239.257,93	8,60%	27.829.943.985,90	31,36%
2007	279.122.588.730,25	1,72%	29.501.505.815,71	6,01%
2008	282.017.591.849,62	1,04%	31.437.123.693,19	6,56%
2009	322.323.294.111,88	14,29%	36.848.755.713,71	17,21%
2010	325.151.980.433,43	0,88%	38.775.250.551,32	5,23%

Fonte: Adaptado do Ministério da Fazenda (2023).

Percebe-se na tabela 2 a crescente constante do orçamento tanto associado à Assistência, quanto com Previdência Social a partir de 2003, início da gestão de Lula. No entanto, dado o compromisso mantido por FHC com a redução de gastos e o compromisso com a austeridade fiscal, principalmente entre 1998 e 2002, há uma restrição no orçamento que influenciou também a diminuição da previsão de despesa nas funções de seguridade social.

Nesse sentido, como destaca Almeida (2004), já durante o primeiro mandato de FHC, iniciou-se um processo de correção das distorções do sistema previdenciário. Assim, por meio de mudança constitucional, realizou-se uma moderada reforma na previdência do setor privado, alterando a idade mínima e o tempo de contribuição para a aposentadoria. Ainda durante a gestão Cardoso, alguns programas foram propostos como parte de uma rede de proteção social, como o Bolsa Escola, Auxílio-Gás e erradicação do trabalho infantil. Isso posto, eliminou-se os programas de distribuição de cesta básica de alimentos, os quais eram utilizados para a manipulação clientelista, optando por transferência direta de renda monetária aos beneficiários ALMEIDA (2004).

Assim, apesar da importância adquirida pelos programas de proteção social durante os mandatos do presidente Fernando Henrique, a ênfase da atuação governamental se manteve sobre políticas universais, como educação e atendimento básico de saúde. Nesse sentido, Almeida (2004) destaca que no momento em que o PT assumiu o governo, parte principal da

agenda de reformas do sistema de proteção social já havia sido implementada, obtendo êxitos limitados contra pobreza e fracassando na redução de desigualdades.

Após a eleição, ainda em 2003, o programa “Fome Zero” perdeu força e o destaque passou a ser o Programa Bolsa Família. Dessa forma, a partir de 2003, essa política assistencial foi se consolidando, ao unificar diversos dos programas de transferência de renda criados por FHC, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, bem como o Cartão Alimentação, proposto no início do governo Lula (JACCOUD *et al.*, 2009).

No contexto da Previdência Social, a continuação da abordagem econômica ortodoxa manteve restrições financeiras ao financiamento. Isso gerou condições propícias para o surgimento de pressões por reformas nos regimes de previdência, tanto aos trabalhadores do âmbito público quanto privado. Entretanto, uma medida positiva que merece destaque foi a aprovação do Estatuto do Idoso em outubro de 2003, que reduziu a idade mínima para requerer o Benefício de Prestação Continuada, de 67 para 65 anos (FAGNANI, 2011).

No que diz respeito aos segmentos mais vulneráveis da população, é notável a consolidação e expansão do Bolsa Família, que em 2010 abrangia mais de 40 milhões de indivíduos, contribuindo para a diminuição da proporção de pessoas em condição de extrema pobreza entre os anos de 2003 e 2010. Dessa maneira, aproximadamente 28 milhões de cidadãos brasileiros superaram a linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial em termos monetários. De forma simultânea, o número de beneficiados cresceu de 3,6 milhões para 12,8 milhões de famílias (FAGNANI, 2011).

## **2.6 Conclusão**

A política fiscal se caracteriza como o conjunto de medidas utilizadas pelo governo para administrar e controlar o orçamento, de maneira a equilibrar receitas e despesas em prol do desenvolvimento econômico autossustentável. Nesse sentido, na presente pesquisa buscou-se discutir as especificidades dos instrumentos de política fiscal adotados durante as duas gestões do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010.

Constatou-se que durante ambos os mandatos, foi possível manter a receita total do Governo Central elevada e em ritmo crescente, de modo a superar o volume de despesas durante todo o período de governo. Sobretudo, é apenas em 2006 que o caráter da política se altera, tornando-se expansionista e elevando as receitas e os gastos a fim de incentivar o desenvolvimento de forma mais intensa, momento em que Guido Mantega assume o Ministério da Fazenda.

Apesar das flutuações na dinâmica do crescimento econômico, face à crise financeira global, há uma clara tendência ascendente do resultado primário brasileiro entre 2003 e 2010. Esse padrão reflete uma notável progressão do equilíbrio das contas públicas, desconsiderando os encargos com juros. Assim sendo, é interessante observar que mesmo com o desenvolvimento gradual tanto da receita quanto a despesa ao longo desse período, destaca-se que a diferença entre esses dois elementos também apresentou sucessivas ampliações, o que aponta para um compromisso do Governo Lula para a saudabilidade das contas públicas.

Outrossim, é perceptível o aumento dos gastos previstos no orçamento fiscal brasileiro nas funções de educação, saúde, assistência e previdência social. Neste sentido, é notório que uma série de programas sociais foram implementados, abrangendo áreas cruciais, tais como o Bolsa Família e o Programa Saúde da Família. Essas iniciativas, não apenas contribuíram para a redução das desigualdades, mas também desempenharam um papel significativo no processo de desenvolvimento do país, ao passo que promoveram melhorias imediatas na qualidade de vida da população.

Atualmente, a discussão sobre o novo mecanismo de controle de endividamento público brasileiro, conhecido também como arcabouço fiscal (Projeto de Lei Complementar 92/2023), levanta questionamentos fundamentais em relação às preocupações que motivaram a escolha dos instrumentos adotados em períodos passados, como os que foram analisados. Diante das complexas demandas econômicas e sociais do presente, é crucial avaliar se os fundamentos que impulsionaram as políticas fiscais no passado ainda são fontes relevantes de motivação para orientar o arcabouço fiscal atual. Nesse contexto, a compreensão das razões subjacentes às escolhas de políticas econômicas no passado, tais como as necessidades públicas que objetivaram sanar, podem fornecer clareza para a elaboração de uma estrutura fiscal eficaz e adaptada às necessidades atuais, ao garantir a sustentabilidade das finanças públicas e o apoio ao desenvolvimento econômico e social.

## **Referências**

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. O ajuste do governo central: além das reformas. *In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (org.). A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 84-110.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política social no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 70, p. 7-17, 2004.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 91, p. 23-52, 2011.

BAHIA, Ligia; COSTA, Nilson Rosário; VAN STRALEN, Cornelis. A saúde na agenda pública: convergências e lacunas nas pautas de debate e programas de trabalho das instituições governamentais e movimentos sociais. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1791-1818, 2007. Suplemento.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Boitempo, 2010, p. 1-42.

BARBOSA, Nelson. **Quando e quanto aumentou o gasto primário em proporção do PIB?** Blog FGV IBRE, 2018. Disponível em: [Quando e quanto aumentou o gasto primário em proporção do PIB? | Blog do IBRE \(fgv.br\)](#). Acesso em: 10 ago. 2023.

BEUREN, Adriano Luís. **Análise das finanças públicas e política fiscal brasileira nas últimas duas décadas**. 2012. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BRAGA, Márcio Bobik; PAULANI, Leda Maria. **A nova contabilidade social**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2020.

CARDOSO, Fernanda Graziela; LIMA, Gilberto Tadeu. A concepção de Keynes do sistema econômico como um todo orgânico complexo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 3, p. 359-381, 2008.

CARNEIRO, Ricardo. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. *In*: CARNEIRO, R. (org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula**. São Paulo: Unesp, 2006, p. 5-23.

EISNER, Robert; PIEPER, Paul. A new view of the federal debt and budget deficits. **American Economic Review**, Nashville, v. 74, n. 1, p. 11-29, 1984.

FAGNANI, Eduardo. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Campinas, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 547, 1998.

Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0547.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0547.pdf). Acesso em: 05 ago. 2023.

FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fábio. As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 271-295, 2011.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; PLUYE, Pierre; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. **InCID Revista de Ciência da Informação e Documentação**, Ribeirão Preto, v. 8, n. 2, p. 4-24, 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC. *In*: GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. p.163-193.

GIAMBIAGI, Fábio. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula. *In*: GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. p.194-234.

GIAMBIAGI, Fábio. **A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: Qual é o limite para o aumento do gasto público?**. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão n. 1169, 2006. Disponível em:  
[https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1804#:~:text=The%20Lula%20government%20fiscal%20policy,the%20increase%20in%20public%20spending%3F&text=Abstract%3A,Bruto%20\(PIB\)%20no%20Brasil](https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1804#:~:text=The%20Lula%20government%20fiscal%20policy,the%20increase%20in%20public%20spending%3F&text=Abstract%3A,Bruto%20(PIB)%20no%20Brasil). Acesso em: 05 ago. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.

GUERREIRO, Maria Pandolfi. **Análise dos gastos sociais brasileiros na perspectiva do Estado de bem-estar social: 1988-2008**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.

JACCOUD, Luciana de Barros; HADJAB, Patricia; CHAIBUB, Juliana. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, Brasília, v.1, n. 17, 2009.

JORGE, Elias. **Análise de conjuntura do financiamento da saúde no Brasil**. Gramado, XXVI Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, 2010. Disponível em: [http://www.conasems.org.br/files/Prof\\_Elias\\_Antonio\\_Jorge.pdf](http://www.conasems.org.br/files/Prof_Elias_Antonio_Jorge.pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

KEYNES, John Maynard. **Essays in Biography: The Collected Writings of John Maynard Keynes**. v. 10. Londres: Royal Economic Society, 1972.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

LACERDA, Antônio Corrêa de, *et al.* **Economia brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

LA REGINA, Beatriz Mendes. **Política Fiscal: Uma comparação entre os governos FHC e Lula**. 2017. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Pampa, Sant'ana do Livramento, 2017.

LIBÂNIO, Gilberto de Assis. Um Enfoque Keynesiano sobre a Credibilidade da Política Monetária. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 20, n. 4, p. 431–445, 2000.

LOCH, Carolina Beatriz. **O novo desenvolvimentismo: uma comparação dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva**. 2014. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *In*: CARNEIRO, Ricardo. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Unesp, 2006, p.187-208.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política de saúde no governo Lula. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 522-532, 2011.

MONTES, Gabriel Caldas; ALVES, Rômulo do Couto. O debate acerca dos objetivos e condução da política fiscal: uma abordagem crítica à visão convencional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 363-386, 2012.

NETO, João Basílio Pereima. **Política fiscal, crescimento e distribuição de renda e regimes de endividamento público: uma abordagem pós-keynesiana**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Curso de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN, IVO (Org). **O desmonte da nação: um balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.75-90.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social** - USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, 2003.

OREIRO, José Luis da Costa. **Keynes, política fiscal e a economia brasileira**. [S.l.], [S.n.] 2009. Disponível em:  
<http://jlcoureiro.wordpress.com/2009/03/05/keynes-politica-fiscal-e-a-economia-brasileira/>.  
Acesso em: 07 jun. 2023.

OREIRO, José Luis da Costa; PAULA, Luiz Fernando de. **A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: Uma avaliação preliminar**. [S. l.], ResearchGate, 2019.  
Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/publication/336147850\\_A\\_economia\\_brasileira\\_no\\_governo\\_Temer\\_e\\_Bolsonaro\\_uma\\_avaliacao\\_preliminar](https://www.researchgate.net/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar). Acesso em: 14 jun. 2023.

PESSANHA, Vanessa dos Santos. **Dinâmica da Política Fiscal no Governo Lula e Dilma**. 2017. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2017.

PIGOU, Arthur Cecil. **A study in public finance**. 3. ed. Londres: MacMillan, 1952.

POSSAS, Mário Luiz. **Dinâmica da Economia Capitalista: Uma abordagem teórica**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

PROTSKI, Vanessa Cristina. **Análise da Política Fiscal do Governo FHC**. 2014. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Paraná – Curitiba, 2014.

REZENDE, Ricardo Pazzotti. **Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo Lula**. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RODRIGUES, Roberto de Souza; BASTOS, Carlos Pinkusfeld. **Análise recente das finanças públicas e da Política Fiscal no Brasil**. São Paulo, III Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2010. Disponível em: <http://www.excedente.org/wp-content/uploads/2014/11/49.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Tesouro Nacional Transparente. **Boletim do Resultado do Tesouro Nacional**. Brasília, Tesouro Nacional Transparente, 2023. Disponível em: [Boletim Resultado do Tesouro Nacional \(RTN\) - 2023 - Abril — Tesouro Transparente](#). Acesso em: 10 mai. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Despesas da União - Séries Históricas**. Brasília, Tesouro Nacional Transparente, 2023. Disponível em: [Despesas da União - Séries Históricas - 2023 - Junho — Tesouro Transparente](#). Acesso em: 11 mai. 2023.

SILVA, José Alderi da. A Política Fiscal do Governo Lula. **Revista de Economia**, Anápolis, v. 12, n. 2, p. 42-55, 2016.

SKIDELSKY, Robert. Keynes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VALENTE, Ana Lúcia. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 165-182, 2003.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **ECONOMIA: Micro e Macro**. São Paulo: Atlas, 2015.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; LUQUE, Carlos Antonio. O problema da Inflação. *In*: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR., R. (orgs.).

**Introdução à Economia.** São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 311-330.

VIANA, Valdilene Pereira; VIEIRA, Ana Cristina de Souza. **A universalidade do direito à saúde no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** 2004. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

#### RESUMO

Em 2003, a eleição de um candidato de esquerda para a presidência provocou instabilidade nos mercados. A nomeação de Lula como presidente marcou um abandono gradual de ideais históricos e reafirmação de compromissos de FHC. Nesse contexto, o presente estudo visa examinar as diferentes características dos mecanismos de política fiscal utilizados nas duas gestões de Lula. Justifica-se a abordagem visto que a política fiscal apresenta maior eficácia na promoção de melhorias da distribuição de renda e garante a sustentabilidade das finanças públicas. Para isso, empregou-se métodos de pesquisa bibliográfica e documental, bem como uma abordagem mista. A partir da pesquisa observou-se a manutenção positiva da receita, além das despesas e resultado primário. Quanto ao orçamento nacional, foi possível a execução de políticas públicas, influenciando diretamente a qualidade de vida dos brasileiros.

**Palavras-chave:** Políticas econômicas; Gestão Lula; Orçamento Público.

#### ABSTRACT

In 2003, the election of the left candidate to presidency provoked an instability in the markets. Lula's nomination as president marked a gradual abandonment of the historical ideals and commitments of FHC. In this context, this study aims to examine the characteristics of the mechanisms of fiscal policy used in Lula's two mandates. The justification for this approach given that fiscal policy is more efficient in the promotion of improving income distribution and guarantees the sustainability of public finances. Based on the research, the maintenance of positive income has been observed in addition to expenses and primary result. As for the national budget, it made possible the execution of public policies directly influencing Brazilians' quality of life.

**Keywords:** Economic policies; Lula administration; Public budget.

### **3 ARTIGO 2 - DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO BRASILEIRO NA ERA LULA: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL**

#### **RESUMO**

O desenvolvimento das nações está estritamente relacionado à satisfação das necessidades básicas e à promoção do bem-estar social. A análise do discurso político dos governantes mais recentes do Brasil, revela o compromisso unânime com a expansão das condições de vida da população. Sobretudo, a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República se popularizou ao implementar políticas sociais que direcionaram-se diretamente às demandas das classes sociais mais vulneráveis. Assim, com o intuito de realizar uma análise descritiva e multidimensional da realidade socioeconômica brasileira durante o período da gestão Lula (2003-2010), foram empregados métodos de pesquisa bibliográfica e documental, com coleta e organização de dados estatísticos provenientes de fontes secundárias, incluindo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados evidenciam avanços significativos proporcionados à população por meio das políticas implementadas, como a redução da taxa de pobreza e o aumento da expectativa de vida ao nascer. Dessa forma, apesar das persistentes desigualdades sociais, as políticas públicas emergem como instrumentos cruciais na promoção do desenvolvimento socioeconômico, apontando para um caminho de crescimento mais inclusivo e sustentável para o Brasil.

**Palavras-chave:** Políticas sociais; Desenvolvimento; Gestão Lula.

#### **ABSTRACT**

The development of nations is strictly related to the fulfilling of basic needs and the promotion of social well-being. The analysis of the political discourses of the recent governors of Brazil reveals the unanimous commitment with the expansion of good living conditions for the population. Above all, the management of Luiz Inácio Lula da Silva as President of the Republic popularized itself by implementing social policies directed at attending the demands of the more vulnerable social classes. Thus, with the objective of creating a descriptive and multidimensional analysis of the Brazilian socioeconomic reality during Lula's mandate (2003-2010), methods of bibliographical and documental research were used, with statistical data collected from secondary sources, such as the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). The results demonstrate significant advances provided to the population through the implemented policies, such as the reduction of poverty rates and the increase in newborn's life expectancy. In this way, despite the persisting social inequalities, public policies emerge as essential instruments in the promotion of socioeconomical development, pointing to a more inclusive and sustainable path to growth in Brazil.

**Keywords:** Social policies; Development; Lula administration.

### 3.1 INTRODUÇÃO

No âmbito das Ciências Econômicas, o conceito de *desenvolvimento* passou por profundas transformações, de forma que muitas correntes teóricas compreendem que o fenômeno transcende a mera expansão econômica de uma nação. Diante disso, o termo é utilizado para referir-se a um complexo processo no qual a acumulação de capital e o progresso tecnológico interagem para impulsionar não apenas o crescimento econômico, mas também a elevação da produtividade do trabalho e, por consequência, do nível de vida da população (BRESSER-PEREIRA *et al.*, 2015).

Como ressalta Oreiro (2016), o avanço econômico ocorrido nos últimos 200 anos foi extremamente desigual, de modo que diferentes países experimentaram diferenças sistemáticas nas taxas de crescimento da produtividade do trabalho e da renda per capita. De tal forma, para Furtado (1961), caracteriza-se o subdesenvolvimento, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que atingiram grau superior de desenvolvimento. Para o caso brasileiro, diversos desafios e problemas estruturais comprometeram a continuidade do progresso social e econômico, como a descontinuação de políticas públicas e sociais.

O desenvolvimento humano, em contrapartida, constitui um processo que visa expandir as opções e oportunidades das pessoas, englobando aspectos como uma vida longa e saudável, educação acessível e a disponibilidade de recursos cruciais para a conquista de um padrão de vida digno (UNDP, 1997). Dessa forma, o incremento do desenvolvimento humano das nações está intrinsecamente ligado à satisfação das necessidades e ao aumento da produtividade e eficiência da população afetada, estabelecendo um cenário propício para o crescimento econômico. Amartya Sen (2010) alega que o papel do crescimento econômico se entrelaça à compreensão essencial do processo de desenvolvimento humano, como a manifestação de maior liberdade e qualidade de vida (CAETANO *et al.*, 2017). É válido destacar que, embora existam diversas concepções sobre o desenvolvimento socioeconômico, há um consenso de que ele abrange vários qualificadores de bem-estar social e, portanto, associa-se ao aumento da qualidade de vida da população.

Dado que algumas faces do desenvolvimento são difíceis de quantificar, os indicadores sociais desempenham papel de traduzir numericamente a situação. Quando uma política almeja aprimorar aspectos como qualidade de vida e saúde, ou taxa de mortalidade infantil, por exemplo, indiretamente reflete informações cruciais sobre as condições de vida de um grupo social específico (SIEDENBERG, 2003). Desse modo, propõe-se na presente

pesquisa uma análise descritiva e multidimensional da realidade socioeconômica brasileira no período correspondente à gestão Lula, entre 2003 e 2010, utilizando de indicadores como natalidade infantil, taxa de pobreza, internações hospitalares associadas ao saneamento básico inadequado, bem como a segurança alimentar e nutricional por domicílio.

Nesse ínterim, a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República se destacou por implementar uma série de políticas que apelavam diretamente às demandas sociais, abordando questões essenciais como previdência, educação, assistência social e outras áreas críticas. Ademais, desde o início de sua campanha eleitoral, na década de 2000, o discurso sustentado pelo candidato era baseado no avanço de pautas de interesse da população mais pobre. Dessarte, Lula se propôs a aumentar o gasto público e, principalmente, o assistencial e previdenciário, mediante medidas que aumentariam o gasto na ordem de 5% do PIB em relação à situação da época (GIAMBIAGI, 2016).

Junto a isso, existem evidências empíricas de que, por meio da implementação de políticas sociais eficazes, o bem-estar e o acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, são consideravelmente influenciados. Assim, assume-se haver uma relação positiva entre a boa governança e o desenvolvimento, como maiores rendimentos per capita, menor mortalidade infantil e maior alfabetização (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 1999). Logo, a avaliação das mudanças que ocorreram nessas esferas das decisões públicas é fundamental, a fim de obter uma compreensão mais profunda de como as políticas governamentais influenciaram a trajetória do Brasil em direção a um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

## **3.2 REVISÃO DE LITERATURA**

### **3.2.1 APORTES TEÓRICO-CONCEITUAIS ACERCA DO DESENVOLVIMENTO**

Existe um amplo acordo entre os pesquisadores de que o termo "desenvolvimento" foi estabelecido como um conceito durante a década de 1950, especialmente em contextos acadêmicos. A partir desse período, a aplicação desse conceito desempenhou papel crucial na integração de diversas disciplinas acadêmicas, embora, por outro lado, a implementação e avaliação das estratégias relacionadas a ele tenham também suscitado posições divergentes (SIEDENBERG, 2006).

Em termos gerais, o "processo de ocidentalização global" (LATOUCHE, 1994) era notavelmente visível até cerca de 1950, criando um dilema significativo para sociedades tradicionais e nações menos desenvolvidas em relação às emergentes economias urbanas e

industriais do Ocidente. Esse dilema envolvia a escolha entre buscar a adaptação aos padrões, conceitos e modelos ocidentais de desenvolvimento ou manter suas raízes nas tradições, culturas e costumes ancestrais, ignorando as ideias ocidentais, a tecnologia e o progresso (SIEDENBERG, 2006). Nos últimos 60 anos, a maioria dos países acabou se posicionando em algum lugar entre esses dois extremos, exemplificados, por um lado, pelo Japão e a Turquia, que abraçaram a ocidentalização, e, por outro, pela Albânia, Iêmen e Tibet, que optaram por se isolar completamente (CAIDEN; CARAVANTES, 1985).

Segundo Furtado (1983), o "mito do desenvolvimento", que motivou os países mais pobres a buscar incessantemente um padrão de vida semelhante ao dos países mais ricos e considerados "desenvolvidos", se disseminou amplamente após a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, o Plano Marshall, elaborado durante o primeiro mandato de Truman como presidente dos Estados Unidos (1945-1948) e que envolvia diversas formas de assistência para a reconstrução e o progresso da Europa Ocidental (KIRKENDALL, 1989), desempenhou um papel pioneiro e orientador nesse paradigma. Não se pode negar, portanto, que é principalmente a partir desse período que a adoção de políticas e estratégias de desenvolvimento, juntamente com os debates teóricos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico de nações e áreas geográficas, passaram a ocupar posição de grande relevância no meio acadêmico, nas esferas políticas e na mídia.

Todavia, foi durante a década de 1970 que o substantivo "desenvolvimento" passou a ser relacionado com maior frequência com "humano", "social", "eco", "sustentável", por exemplo (BRASSEUL, 1989; BRUNDLAND, 1987; COY; KOHLHEPP, 1998; SACHS, 1986). Dessa forma, ao estabelecer associações até então ignoradas, o conceito foi reformulado, como a conexão entre desenvolvimento e meio ambiente ou, ainda, com o aumento da qualidade de vida da sociedade. Assim, o termo passou a ocupar posição de destaque nas políticas públicas, na academia, na mídia e em projetos de diferentes grupos e organizações (SIEDENBERG, 2006).

Furtado (1983) esclarece que o termo crescimento econômico exprime a expansão do produto real, sem implicar, necessariamente, modificações na forma em que se combinam os fatores no setor produtivo. Já Schumpeter (1997) reconhece a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico, definindo que não se considera como processo de desenvolvimento meramente o crescimento econômico, evidenciado pelo aumento da população e da riqueza. O desenvolvimento ocorre por meio de inovações.

Pela lógica, se existe crescimento econômico e desenvolvimento econômico, também há a ocorrência e a condição do subdesenvolvimento econômico (MORAES, 2023). Assim,

uma das principais definições de Subdesenvolvimento Econômico é de Celso Furtado, formulador da Teoria do Subdesenvolvimento. Para Furtado (2016), o subdesenvolvimento representa uma disparidade na incorporação das inovações tecnológicas geradas pelo capitalismo industrial, priorizando aquelas que impactam diretamente o modo de vida.

Nas economias subdesenvolvidas, o crescimento econômico se baseia principalmente na exploração e exportação de recursos primários. Este setor concentra a riqueza e possui uma média salarial baixa, o que permite que as classes mais privilegiadas das nações em desenvolvimento desfrutem de uma variedade de bens de consumo, inerente ao processo de acumulação, enquanto a maioria da população permanece sistematicamente excluída de ganhos materiais (MORAES; IBRAHIM; TAUIL, 2019).

Apesar da estrutura social e econômica, tanto em âmbito internacional como nacional, Furtado (2016, 2004) enfatiza que o subdesenvolvimento, sendo um fenômeno historicamente construído, pode ser superado. Isso requer a ampliação, integração e aprimoramento da estrutura produtiva do país, aliados a um projeto de inclusão social subjacente (MORAES, 2023). Na perspectiva de Furtado (1954), o desenvolvimento econômico não pode ser considerado como algo espontâneo ou automático, sendo necessário um esforço racional, planejado e deliberadamente orientado pelo Estado para que a sociedade alcance o desenvolvimento.

Percebe-se, então, que o desenvolvimento é um conceito multidimensional, cujos contornos não estão nitidamente definidos. Contudo, para além dos diversos significados e alterações do sentido no decorrer do tempo, tem-se que o desenvolvimento da humanidade pode ser constatado nos imensos avanços sociais, econômicos, políticos e técnicos, os quais tem diferenciado as sociedades primitivas das sociedades pós-modernas e que continuam ocorrendo com velocidade e abrangência cada vez maiores.

### 3.2.2 DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Entre 1960 e 1980, o processo de desenvolvimento brasileiro caracterizou-se por altas taxas de crescimento, apesar da ampliação da desigualdade de renda corrente e redução limitada da pobreza (HOFFMANN, 1975). Por conseguinte, nas décadas de 1980 e 1990, o país enfrentou um grande período de estagnação sob um regime de inflação elevada, fator que agravou as condições de desigualdade socioeconômica e pobreza. Foi somente a partir de 1994 que a estabilidade inflacionária foi atingida e tornou-se possível restabelecer o controle sobre as finanças públicas (DEDECCA *et al.*, 2014).

Os oito anos de Cardoso puseram fim a um período de instabilidade econômica iniciado em 1979. Nesse sentido, após a estabilização, o governo de Fernando Henrique iniciou um processo de recuperação do poder de compra do salário mínimo, de maneira que o valor real cresceu cerca de 6,7% ao ano entre 1995 e 1998 e 2,4% entre 1999 e 2002 (CARDOSO, 2012). Contudo, em algumas áreas vitais, como a tributação, o progresso social não ocorreu. Durante o período de 1995 a 2002, quando a taxa média de crescimento do PIB atingiu 2,3% ao ano, a carga tributária total aumentou de 26,0% para 32,4% do PIB. Além do aumento em termos quantitativos, a qualidade da tributação também se deteriorou devido à expansão das contribuições, visto que tributos federais sobre o faturamento não eram compartilhados com as unidades federativas (CARDOSO, 2012).

Por outro lado, 2002 foi marcado por uma eleição presidencial. Em sua quarta candidatura à presidência, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, era o favorito nas pesquisas, o que provocou reações negativas no mercado financeiro devido ao seu histórico de discursos durante a campanha. No entanto, o candidato sinalizou que seu futuro governo adotaria uma política econômica conservadora, com o cumprimento dos contratos, especialmente nos setores privatizados. Com a posse, ficou claro para o mercado que a política econômica não seria alterada (LACERDA *et al.*, 2018).

Durante a gestão de Lula ao longo dos anos 2000, a reativação da economia foi acompanhada da redução da desigualdade de renda corrente e da pobreza de natureza monetária. Inicialmente, esse fenômeno foi justificado pelos impactos do aumento da atividade econômica e sua capacidade de criar empregos, auxiliados por políticas públicas de renda. Em seguida, a recuperação dos investimentos, tanto públicos quanto privados, atuou como um catalisador para o crescimento da produção e da renda. De forma inédita, o país conseguiu combinar crescimento econômico, redução da desigualdade de renda em curso, diminuição da pobreza em termos monetários e uma melhoria parcial nos indicadores sociais da população de menor renda (DEDECCA *et al.*, 2014).

Prosseguindo com os programas sociais estabelecidos por seu predecessor, Lula expandiu o programa Bolsa Escola, que foi renomeado como Bolsa Família, e intensificou os aumentos reais do salário mínimo. Essas medidas resultaram em melhorias significativas na distribuição de renda do país, como evidenciado pela redução do coeficiente de Gini nacional: que passou de 0,59 em 2002, para 0,52 em 2012 (CARDOSO, 2012). Além dos programas sociais, a valorização cambial contribuiu para tornar os bens de consumo mais acessíveis e a taxa de desemprego caiu de 11,7% da população para 5,6%.

Durante o segundo mandato do presidente Lula, entre 2007 e 2010, a economia brasileira apresentou ritmo de crescimento mais intenso, se comparado ao mandato anterior. Lacerda *et al.* (2018) destacam que esse crescimento foi apoiado especialmente no aumento das exportações e no consumo das famílias, baseado no aumento do salário mínimo real, programas de redistribuição de renda e aumento do crédito. Nesse sentido, o volume de operações de crédito no Brasil passou de 26,3% do PIB em 2005, para 48% do PIB no final de 2011, apesar de estar distante da importância que atinge em outros países, como os 106% do PIB nos países da Zona do Euro e 70% no Chile (LACERDA *et al.*, 2018).

Por outro lado, no contexto da crise mundial, o governo propôs políticas para estender e estimular o crédito, inclusive do consignado, em que o pagamento das parcelas era descontado na folha de pagamento. Concomitantemente, o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” foi proposto, a fim de subsidiar a aquisição de casa ou apartamento próprio e facilitar o acesso a imóveis. Brum (2020) ressalta que, além da promoção social dos destinatários, essas medidas também tinham o objetivo de manter o consumo e o emprego.

Em 2008, o Produto Interno Bruto per capita do Brasil, calculado pelo critério de paridade do poder de compra, atingiu US\$ 10,3 mil, enquanto a China registrou US\$ 6,5 mil e os Estados Unidos ultrapassaram US\$ 46 mil. Embora o Brasil estivesse apenas abaixo do nível americano, o ritmo acelerado de crescimento do gigante asiático já indicava que logo o Brasil ficaria para trás (BRUM, 2020). Além disso, Brum (2020) menciona também que, nas últimas décadas, o crescimento econômico do Brasil ficou abaixo da média global. Nos anos 1980, a média foi de 1,7% ao ano, nos anos 1990 aumentou para 2,6%, e de 2003 a 2009 alcançou 3,6%, enquanto o crescimento mundial neste último período foi de 3,7% ao ano. Em 2010, com um crescimento de 7,5%, o Brasil apresentou relativa melhoria nesse indicador.

Face aos avanços e percalços rumo ao desenvolvimento, Sicsú (2008) realiza análise crítica sobre as políticas econômicas brasileiras. O autor argumenta que o Brasil não apresentou planejamento estratégico para o desenvolvimento nem políticas macroeconômicas voltadas para esse fim. Por exemplo, em abril de 2008, o Banco Central iniciou um ciclo de aumento da taxa básica de juros, elevando-a de 11,25% ao ano para 13,75% até setembro do mesmo ano. Essa taxa permaneceu nesse nível até a reunião de dezembro do Comitê de Política Monetária (Copom), mesmo quando ficou evidente o declínio da economia mundial. A taxa Selic começou a cair apenas em janeiro de 2009, atingindo 8,75% até setembro daquele ano. Posteriormente, permaneceu estável até junho de 2010, quando houve um novo ciclo de aumentos, chegando a 12,5% em junho de 2011, para então iniciar uma nova fase de redução a partir de setembro do mesmo ano. É notável a falta de sensibilidade do Banco

Central diante da maior crise econômica global desde os anos 1930. Além disso, a prática das maiores taxas de juros reais do mundo implica um gasto fiscal significativo, totalizando, em média, 6,5% do PIB no período de 2002 a 2011.

Adicionalmente, é notório que durante o segundo mandato de Lula, questões estruturais na economia, como a valorização do câmbio e a ausência de uma política industrial para abordar o aumento da produtividade e a competitividade internacional, não foram efetivamente enfrentadas. As políticas industriais apresentadas em 2004 (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), em 2008 (Política de Desenvolvimento Produtivo) e em 2011 (Plano Brasil Maior, já no governo Dilma Rousseff) não alteraram substancialmente esse quadro. Evidentemente, além do desafio significativo de desenvolver e implementar políticas industriais em um cenário global cada vez mais competitivo, o Brasil enfrenta dificuldades adicionais na adoção de políticas industriais proativas. Isso se deve ao fato de que a estrutura produtiva do país é dominada por empresas multinacionais, que possuem suas próprias estratégias de produção, desenvolvimento tecnológico, produtos e processos (LACERDA *et al.*, 2018).

Tendo em vista o exposto, a avaliação dos impactos das políticas implementadas durante as gestões Lula sobre os indicadores de desenvolvimento é um desafio complexo e multifacetado. Embora tenham sido adotadas diversas iniciativas durante os governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é necessário questionar até que ponto essas políticas foram eficazes na promoção do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Portanto, a análise dos impactos das políticas deve considerar uma variedade de indicadores, incluindo a renda domiciliar média e a expectativa de vida ao nascer, a fim de compreender de forma abrangente os efeitos dessas políticas sobre o desenvolvimento do país.

### **3.3 METODOLOGIA**

O presente estudo realiza análise detalhada e multifacetada da realidade socioeconômica do Brasil durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, abrangendo o período de 2003 a 2010. O objetivo principal é alcançar uma compreensão mais aprofundada sobre como as políticas governamentais moldaram o caminho do Brasil em direção a um desenvolvimento que seja tanto inclusivo e sustentável, utilizando uma abordagem descritiva.

A fim de atingir esse propósito, a presente pesquisa apresenta caráter exploratório, de modo a utilizar dois procedimentos metodológicos, os quais incluem pesquisa bibliográfica e documental. Para Gil (2022), o propósito desse delineamento é estudar um fenômeno com

maior profundidade, de modo a proporcionar maior familiaridade com o problema de pesquisa e torná-lo mais explícito. Junto a isso, seu planejamento é bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado, com a análise de fontes secundárias, como livros, artigos e sites (GIL, 2007).

Ademais, utilizou-se de abordagem quantitativa. Nesse sentido, foram empregadas ferramentas de estatística descritiva para a avaliação de diversos indicadores sociais relevantes, os quais são apresentados no quadro 1.

Quadro 1 - Variáveis elencadas para análise

Indicador	Descrição	Unidade de representação	Fonte
Esperança de vida ao nascer	Número aproximado de anos que um grupo de indivíduos nascidos no mesmo ano viverá, caso as condições permaneçam inalteradas desde o nascimento.	Anos	IBGE (2023)
Internações hospitalares por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado	Hospitalizações decorrentes de doenças causadas pela falta de condições adequadas de saneamento ambiental.	A cada 100 mil habitantes	IBGE (2023)
Taxa de mortalidade infantil	Expresso pelo número de óbitos de crianças com menos de 1 ano de vida para cada mil nascidas vivas.	A cada mil nascidos vivos	IBGE (2023)
Taxa de Pobreza	Percentual da população com renda per capita diária inferior a US\$ 5,50.	Percentual de habitantes	Ipeadata (2023)
Taxa de Extrema Pobreza	Percentual da população com per capita diária menor que US\$ 1,90 para viver.	Percentual de habitantes	Ipeadata (2023)
Renda domiciliar per capita média	Soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio dividida pelo número de seus moradores.	R\$ de 2014	Ipeadata (2023)
Segurança alimentar	Os indivíduos do domicílio têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente.	Percentual	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, 2009 e 2013
Insegurança alimentar	Comprometimento da qualidade da alimentação em detrimento da manutenção da quantidade percebida como adequada.	Percentual	PNAD de 2004, 2009 e 2013
Insegurança alimentar moderada	Existem modificações nos padrões usuais da alimentação entre os adultos	Percentual	PNAD de 2004, 2009 e 2013

	concomitante à restrição na quantidade de alimentos entre os adultos.		
Insegurança alimentar grave	Quebra do padrão usual da alimentação com comprometimento da qualidade e redução da quantidade de alimentos de todos os membros da família, inclusive das crianças, podendo ainda incluir a experiência de fome.	Percentual	PNAD de 2004, 2009 e 2013

Fonte: Elaboração própria (2023).

Para essa análise, foram coletados, organizados e analisados dados estatísticos oriundos de fontes secundárias, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata). É importante destacar que a escolha temporal de análise, referente ao período que se estende de 2003 a 2014, mesmo após o término do governo Lula em 2010, tem como objetivo principal a investigação dos efeitos das políticas aplicadas, verificando se esses efeitos se manifestaram em momentos subsequentes à implementação das políticas e se houve uma continuidade dos avanços/limites sociais ao longo do período.

### 3.4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A presente seção apresenta os principais resultados do estudo, os quais foram embasados em evidências estatísticas e em respaldo à revisão de literatura. A Tabela 1 ilustra os dados estatísticos para as variáveis taxa de pobreza e de extrema pobreza, bem como a renda domiciliar per capita média. De forma geral, percebe-se a redução dos indicadores de carência (taxa de pobreza e taxa de pobreza extrema) e a ampliação do indicador monetário.

Tabela 1 - Indicadores socioeconômicos da realidade brasileira

Ano	Taxa de Pobreza (%)	Taxa de Extrema Pobreza (%)	Renda domiciliar per capita média - R\$ de 2014
2003	35,75%	15,18%	640,41
2004	33,71%	13,22%	654,65
2005	30,83%	11,50%	693,97
2006	26,75%	9,45%	758,52
2007	25,36%	8,96%	778,59
2008	22,60%	7,56%	816,60
2009	21,41%	7,27%	838,56
2010	-	-	-
2011	18,42%	6,31%	891,36

2012	15,93%	5,29%	962,10
2013	15,09%	5,50%	1.047,95
2014	13,29%	4,20%	1.152,24

Fonte: adaptado do IBGE (2023).

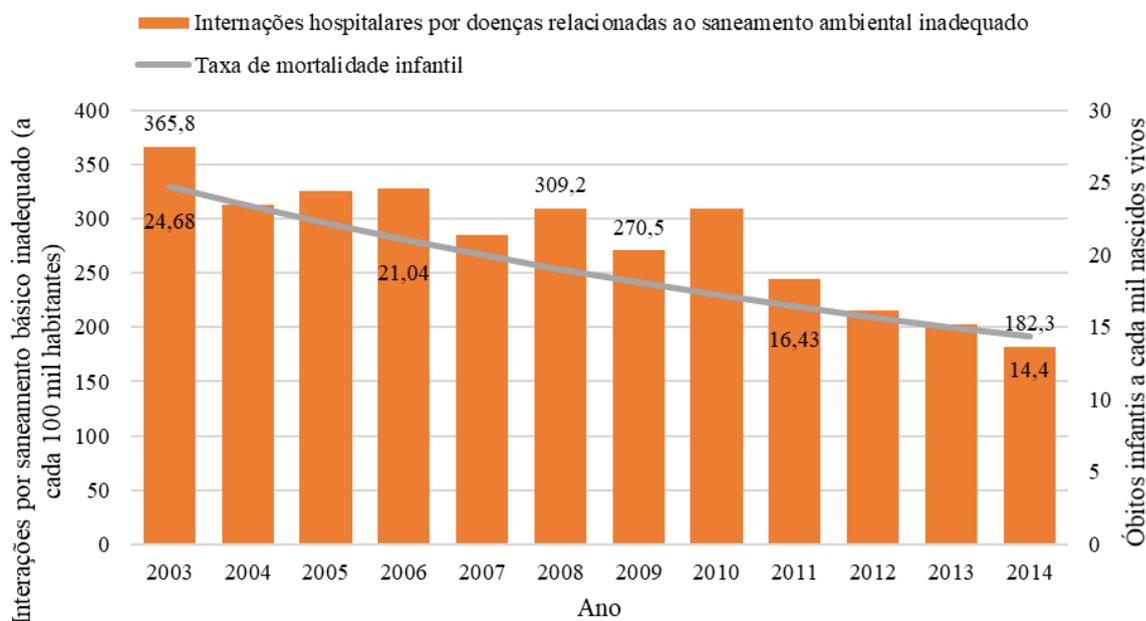
A taxa de extrema pobreza considera a população com renda per capita diária menor que US\$ 1,90, aproximadamente R\$ 6,50 para 2023. O índice reduziu para menos de um terço da taxa inicial em 2014. Assim, a taxa de extrema pobreza era de 15,18% em 2003, passando a ser 4,20% ao final da série histórica. Para Osório *et al.* (2011), a despeito da notável redução na pobreza extrema e não extrema, a distribuição relativa geográfica, etária, racial e educacional da pobreza pouco mudou. Contudo, os autores concluem que, durante o período de 2004 a 2010, as mudanças no perfil da pobreza decorrem do crescimento econômico com distribuição via inclusão no mercado de trabalho, aumentos reais do salário mínimo - responsável pela quase erradicação da pobreza extrema - e pela expansão da cobertura e do valor das transferências focalizadas de renda, que foram a principal via de escape da pobreza, à exemplo do Programa Bolsa Família.

Por sua vez, a avaliação da evolução da renda domiciliar per capita média indica que o montante por morador foi crescente com o passar dos anos. Nesse contexto, o valor médio da renda da população brasileira é inferior ao salário mínimo<sup>2</sup> até o ano de 2005, ano em que passa então a ultrapassar o piso salarial. Apesar deste notório salto de rendimento e do fato que a desigualdade na distribuição de renda no Brasil tenha sofrido substancial redução nos últimos anos, esta continua sendo elevada em comparação com outros países (IPEA, 2008).

No âmbito sanitário, a Figura 1 apresenta as internações hospitalares por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado e a taxa de mortalidade infantil durante o período de 2003 a 2014. Assim, percebe-se que, no Brasil, os indicadores expressos têm apresentado uma redução sequencial, de modo a indicar que as medidas propostas pelo governo possivelmente foram eficazes visto que, por exemplo, no ano de 2003 as internações, as quais eram de aproximadamente 365,8 a cada 100 mil habitantes, decaem a 182,3 a cada 100 mil habitantes em 2014, ou seja, uma queda nas internações que chegaram a metade do valor observado inicialmente. Menicucci (2011) revela que, durante o governo Lula, as políticas de saneamento adquiriram centralidade, o que desencadeou crescentes aportes de recursos e a formalização de uma base político-administrativa e institucional de referência, inclusive com a realização do novo marco regulatório do setor.

<sup>2</sup> O salário mínimo de 2014 era de R\$ 724,00.

Figura 1 - Internações hospitalares por doenças associadas ao saneamento ambiental inadequado e taxa de mortalidade infantil entre 2003 e 2014



Fonte: adaptado do IBGE (2023).

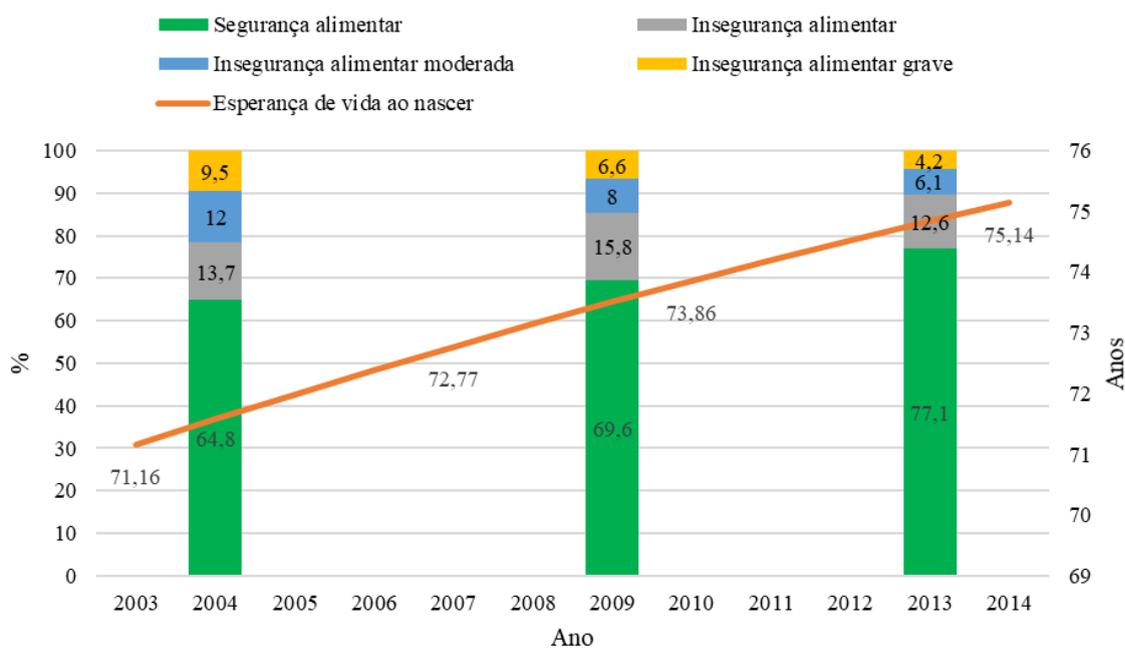
Ademais, a taxa de mortalidade infantil reduziu-se 41% entre 2003 e 2014, passando de 24 para aproximadamente 14 óbitos de crianças com menos de um ano de vida para cada mil nascidas vivas. É importante ressaltar que o Brasil atingiu a meta da Organização das Nações Unidas (ONU) de reduzir em dois terços os indicadores de mortalidade de crianças de até cinco anos no período de 1990 a 2015. No entanto, mesmo que a taxa de mortalidade infantil já estivesse em queda, a implementação do Programa Bolsa Família parece ter incentivado o nível de declínio após seu início (SHEI, 2013).

Para Bomfim e Camargos (2021), a mortalidade tende a possuir diferenças regionais marcantes, principalmente pelas desigualdades sociais e econômicas em nível estrutural e individual, que são características do contexto brasileiro. Diante disso, a mortalidade tende a ser proporcionalmente menor em regiões mais desenvolvidas e com indivíduos que apresentam melhores condições socioeconômicas (WOOD; CARVALHO, 1998; ISHITANI *et al.*, 2006; PEREZ; TURRA, 2016). Para tanto, é muito provável que o aprimoramento das condições socioeconômicas em âmbito nacional e os programas de transferência de renda tiveram impacto direto na promoção de melhorias nas políticas de qualidade de vida e no acesso aos serviços de saúde.

Ademais, ao passo que a esperança de vida ao nascer se apresenta crescente durante a série histórica analisada, o percentual de domicílios com nível de insegurança alimentar e nutricional reduziu-se de forma expressiva (vide Figura 2). Em 2003, no primeiro ano de governo Lula, a expectativa de vida dos brasileiros era de 71,16 anos, comparado aos 73,86 em 2010, o que revela que os indivíduos nascidos no Brasil, em média, viveriam 3 anos a mais, caso as condições de vida se mantenha iguais. Para Bomfim e Camargos (2021), as ações do poder público são fundamentais para que os ganhos em termos de expectativa de vida possam ser vistos na prática, além do papel de garantir que a população tenha acesso à uma vida de forma mais saudável e ativa.

Entre as ações incrementais da gestão de Lula e que foram relevantes na perspectiva de avanços na saúde, pode-se citar o aumento na cobertura e atenção básica por meio do Programa Saúde da Família, com aumento de 57% no número de equipes de saúde (FREITAS, 2007); o fortalecimento do Programa Farmácia Popular, de modo que redes de farmácias privadas foram credenciadas para disponibilizar produtos com descontos de até 90% em relação aos preços de mercado, através de subsídios governamentais, facilitando portanto, o acesso da população aos medicamentos necessários (MENICUCCI, 2011).

Figura 2 – Esperança de vida dos brasileiros (anos) e domicílios segundo a situação de segurança alimentar e nutricional (%)



Nota: Dados reanalisados para a versão de oito perguntas da EBIA, a partir da PNAD de 2004, 2009 e 2013 e da POF 2017-2018 (IBGE).

Por outro lado, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada nos anos de 2004, 2009 e 2013 revela a evolução na segurança alimentar e nutricional das residências no Brasil, visto que o percentual de habitações com acesso constante e regular a alimentos de qualidade cresceu de 64,8% em 2003 para 77,1% em 2013. Concomitantemente, a insegurança alimentar grave foi de 9,5% em 2003 para 4,2% em 2013, de maneira que o número de domicílios com comprometimento da qualidade e quantidade de alimentos de todos os membros da família, incluindo crianças, reduziu mais de 50% durante o período.

Durante a campanha de Lula, uma das promessas mais significativas e recorrentes era a erradicação da fome no Brasil, com o compromisso de resgatar 50 milhões de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza. Como resposta a essa meta, o Programa Fome Zero foi lançado em janeiro de 2003, acompanhado pela criação do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (MESA). Este projeto foi concebido com o objetivo de fortalecer a segurança alimentar e nutricional, promover a inclusão social e proporcionar à população mais vulnerável à fome um caminho rumo à cidadania plena (FREITAS, 2007).

Belik e Del Grossi (2003) fazem uma avaliação positiva do referido programa, não apenas analisando ações específicas relacionadas à alimentação, mas também aquelas voltadas para o planejamento estrutural. De acordo com os autores, dentre as ações da política estavam o Apoio à Agricultura Familiar, Políticas de Microcrédito, Alfabetização de Adultos, Melhoria do Nível Educacional e Requalificação Profissional, Infraestrutura de Saneamento, Fornecimento de Água e Obras Públicas. Belik e Del Grossi (2003) também destacam que o diferencial do programa Fome Zero reside no fato de que não ignorava as causas da pobreza e inovou ao adotar um formato híbrido que garante o direito universal à alimentação, enquanto direcionava esforços para atender às necessidades específicas de áreas geográficas prioritárias.

Silva (2015) evidencia também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), desenvolvido em governos anteriores, mas que recebeu melhorias e foi ampliado por meio de alterações legais, de modo a influenciar bons resultados, inclusive em outros segmentos, como na educação. Outra medida importante foi a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que desempenhou um papel fundamental na redução do êxodo rural, evitando que famílias deixassem as áreas rurais em busca de oportunidades nas grandes cidades. Esse programa incentivou as famílias a permanecerem nas zonas rurais, garantindo que o governo federal comprasse seus produtos agrícolas. O PAA beneficiou agricultores familiares, extrativistas, pescadores e comunidades tradicionais, sendo que os

recursos investidos no programa tiveram grande aumento até 2006 e apresentaram tendência de crescimento nos anos seguintes (SAMBUICHI *et al.*, 2019).

Todas essas ações desempenharam um papel fundamental no processo de desenvolvimento do Brasil no período em questão, resultando na saída do país do Mapa da Fome em 2014. Além de reduzirem a pobreza e a desigualdade, essas medidas também impulsionaram a economia ao incentivar a produção local, criar empregos e promover a inclusão social. De acordo com Silva (2015), a atuação do Estado e a implementação eficaz desses programas foram cruciais não apenas para melhorar a qualidade de vida da população e o crescimento econômico do país, mas também para demonstrar a capacidade do Brasil em resolver problemas sociais históricos compartilhados por nações em desenvolvimento, permitindo que essas ações fossem habilmente utilizadas como ferramentas de política externa.

### **3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desenvolvimento, como conceito, consolidou-se na década de 1950, um marco amplamente reconhecido na literatura acadêmica. Embora tenha gerado debates sobre sua definição precisa, é inegável que o desenvolvimento socioeconômico se manifesta por meio de avanços substanciais em dimensões sociais, econômicas, políticas e tecnológicas, características cruciais que se desdobram em ritmo acelerado e alcance global. Assim sendo, o presente estudo objetivou-se explorar a realidade socioeconômica brasileira no período correspondente à gestão Lula, entre 2003 e 2010, com foco na avaliação de alguns indicadores de desenvolvimento.

Foi possível observar significativos avanços providos à população por meio das políticas executadas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, por meio de maior acesso à saúde, reduziu-se a mortalidade infantil e ampliou-se a expectativa de vida da população no Brasil, junto à redução dos casos de internação associados à insuficiência de saneamento básico. Além disso, as taxas de pobreza e de extrema pobreza diminuíram significativamente, concomitante à redução do percentual de domicílios com nível de insegurança alimentar e nutricional, o que contribui para uma melhora geral na qualidade de vida de milhões de brasileiros

No entanto, é importante ressaltar que persiste o ambiente de desigualdade e disparidade na qualidade de vida da população. Dessa forma, o progresso alcançado não foi uniforme, sendo que muitos brasileiros ainda enfrentam dificuldades consideráveis. De acordo

com a PNAD Contínua, a concentração de renda aumentou em 2018 no país. Os dados mostram que o rendimento mensal dos 1% mais ricos do país é quase 34 vezes maior do que o rendimento da metade mais pobre da população. Ademais, a renda dos 5% mais pobres caiu em 3%, enquanto a renda dos 1% mais ricos aumentou em 8% (IBGE, 2018), o que ressalta a necessidade contínua de políticas públicas direcionadas para promover um desenvolvimento mais equitativo.

Em relação às implicações, é desafiador traçar um panorama que revele os efeitos que se perpetuaram até os dias atuais. O país enfrentou diversas mudanças ao longo dos anos, de maneira que a continuidade de políticas específicas e o progresso geral dependem de uma série de fatores. Contudo, percebe-se que as políticas que foram adotadas durante o período de 2003 e 2010 contribuíram com a promoção da igualdade e o acesso a serviços essenciais, os quais impulsionaram o desenvolvimento e melhoraram a qualidade de vida da população brasileira.

Por fim, após destacar os avanços notáveis e desafios persistentes da realidade socioeconômica brasileira durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, é importante reconhecer que a complexidade das políticas públicas e dos indicadores de desenvolvimento demanda análises contínuas e aprofundadas. Do mesmo modo, medir as implicações exclusivas das políticas, considerando que nem todas são passíveis de metrificação, representa um desafio adicional para os cientistas sociais. Dessa forma, futuras pesquisas podem se concentrar em examinar de forma mais detalhada as razões subjacentes às desigualdades persistentes, explorar as implicações das políticas públicas adotadas na atualidade e investigar a continuidade ou descontinuidade das tendências observadas após 2010.

### 3.6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro de; PERIN, Gabriela; SAMBUICHI, Regina. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) analisado em três dimensões: benefícios, amadurecimento e perspectivas para a política. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 3., 2019, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Cidesp, p. 249-268, 2019.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. **Anais [...]**. Juiz de Fora: Sober, 2003. Disponível em: [http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf\\_bib.php?COD\\_ARQUIVO=14122](http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14122).

BOMFIM, Wanderson Costa; CAMARGOS, Mirela Castro Santos. Mudanças na expectativa de vida no Brasil: analisando o passado e o futuro, de 1950 a 2095. **Revista Nupem**, Campo Mourão, v. 13, n. 29, p. 210-223, 2021.

BRASSEUL, Jacques. **Introduction à l'économie du développement**. Paris: Armand Colin, 1989.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

BRUM, Argemiro Jacob. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 30. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2020.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso futuro comum**. Nova York: ONU - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1987.

CAETANO, Francisco Aquiles de Oliveira; ARAÚJO, Jair Andrade de; KHAN, Ahmad Saeed. Fatores condicionantes do desenvolvimento socioeconômico na América Latina: uma análise sob a perspectiva do PIB e dos indicadores globais de governança. **Interações**, Campo Grande, v. 20, n. 1, p. 95-109, 2019.

CAIDEN, Gerald; CARAVANTES, Geraldo. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: Educs, 1985.

CARDOSO, Renato Fragelli. Política econômica, reformas institucionais e crescimento: a experiência brasileira (1945–2010). In: FERREIRA, Pedro *et al.* **Desenvolvimento Econômico - Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 165-208.

COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd Wilhelm. Nachhaltige Entwicklung. In: SCHOLZ, Fred; KOOP, Kirsten (orgs.). **Rundbrief Geographie**, n. 149, p. 29-30, 1998.

DEDECCA, Claudio Salvadori; TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; SOUZA, Leonardo Flauzino de. Desenvolvimento e equidade: desafios do crescimento brasileiro. **Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo, n. 98, p. 23-41, 2014.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

FURTADO, Celso. **A Economia Brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento**. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril cultural, 1983.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 1, n. 1, p. 5-19, 2016.

FURTADO, Celso. O golpe de 1964 e o Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, p. 212-215, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula. *In*: GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. p.194-234.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.

HOFFMANN, Rodolfo. Tendências da Distribuição da Renda no Brasil e suas Relações com o Desenvolvimento Econômico. *In*: TINELLI, Arthur; TOLIPAN, Ricardo (orgs.). **A Controvérsia Sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 105-123.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 agosto 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 agosto 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 29 agosto 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 03 outubro 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=13&op=0&vcodigo=AM38&t=doencas-re-lacionadas-saneamento-ambiental-inadequado-drsai>. Acesso em: 12 agosto 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. **Comunicado da Presidência n. 9. PNAD 2007: primeiras análises**. 2008. v. 1: Pobreza e mudança social. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. **Renda domiciliar per capita - média - R\$ de 2014**. Rio de Janeiro: Ipeadata, 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 17 agosto 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. **Pobreza - taxa de extrema pobreza (P0) - (%)**. Rio de Janeiro: Ipeadata, 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 17 agosto 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. **Pobreza - taxa de pobreza (P0) - (%)**. Rio de Janeiro: Ipeadata, 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 17 agosto 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. **Esperança de vida ao nascer - Ano**. Rio de Janeiro: Ipeadata, 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 17 agosto 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. **Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)**. Rio de Janeiro: Ipeadata, 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 17 agosto 2023.

ISHITANI, Lenice Harumi *et al.* Desigualdade social e mortalidade precoce por doenças cardiovasculares no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, Belo Horizonte, v. 40, n. 4, p. 684-691, 2006.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Governance Matters**. Washington: World Bank, World Bank policy research working paper, n. 2196, 1999. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=188568](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568).

KIRKENDALL, Richard. **The Harry Spencer Truman Encyclopedia**. Boston: G. K. Hall & Co, 1989.

LACERDA, Antônio Corrêa *et al.* **Economia brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

LATOUCHE, Serge. **A ocidentalização do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1994

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política de saúde no governo Lula. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 522-532, 2011.

MORAES, Isaías Albertin. Revisitando o conceito de Desenvolvimento Econômico e a Escola de Pensamento do Desenvolvimentismo na Economia. **Brazilian Journal Of Political Economy**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 26-47, 2023.

MORAES, Isaías Albertin; IBRAHIM, Hermano Caixeta; TAUIL, Carlos Eduardo. O pensamento de Celso Furtado sobre Desenvolvimento Econômico e Capital Externo no Brasil: do Estado interventor--empreendedor ao Estado insurgente-vanguardista. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 31, n. 2, p.143-164, 2019.

OREIRO, José Luis da Costa. **Macroeconomia do Desenvolvimento: Uma Perspectiva Keynesiana**. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

OSORIO, Rafael Guerreiro *et al.* **Perfil da pobreza no brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 1647, 2011. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91289>.

PEREZ, Elisenda Renteria; TURRA, Cássio Maldonado. Desigualdade social na mortalidade no Brasil: diferenciais por escolaridade entre mulheres adultas. *In: Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, 16., 2016, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ABEP, p. 1-17, 2016.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vertice, 1986.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultura, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Título original: *Development as Freedom*.

SHEI, Amie. Brazil's Conditional Cash Transfer Program Associated With Declines In Infant Mortality Rates. **Health Affairs**, Washington, v. 32, n.7, p. 1274-1281, 2013.

SICSÚ, João. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. *In: SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. Economia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 45-71, 2011.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. **Cadernos Ebape.Br**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 01-15, 2006.

SILVA, Caroline Barroso da. **Agenda Social e Política Externa: Fome e Segurança Alimentar no governo Lula da Silva (2003-2010)**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Governance for sustainable human development: a UNDP policy document**. New York: UNDP, 1997.

WOOD, Charles; CARVALHO, José Alberto Magno. **The demography of inequality in Brazil**. Londres: Cambridge University Press, 1988.

## 4 CONCLUSÃO

Durante esse estudo, aprofundou-se a análise sobre a política fiscal durante as duas primeiras gestões do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No primeiro período do Governo, compreendido entre 2003 e 2010, foi possível observar a manutenção do equilíbrio das contas públicas, com notável crescimento da receita em relação às despesas, o que resultou em um padrão ascendente no resultado primário do Brasil, demonstrando que houve sólido compromisso do Governo Lula com a saúde das finanças públicas. Paralelamente, houve aumento significativo nos gastos em áreas-chave, como educação, saúde, assistência e previdência social, contribuindo para a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população.

Além disso, ao explorar o impacto destas políticas implementadas durante a gestão Lula, na realidade socioeconômica brasileira, os resultados foram notavelmente positivos. Dessa forma, as ações se refletiram na redução da mortalidade infantil, no aumento da expectativa de vida e na diminuição das taxas de pobreza e insegurança alimentar. O acesso a serviços essenciais, como saúde, também teve melhorias substanciais. No entanto, é crucial ressaltar que os desafios ainda são expressivos, incluindo a concentração de renda e a persistente desigualdade, o que evidencia a necessidade contínua de políticas públicas direcionadas para promover um desenvolvimento mais equitativo.

Isso posto, é imprescindível ressaltar que a avaliação do impacto das políticas públicas é um desafio que exige interpretações cuidadosas e abrangentes. Assim, a metrificação dos efeitos não deve ser limitada apenas a indicadores econômicos, de maneira a considerar também indicadores multidimensionais, os quais abrangem aspectos sociais, ambientais e culturais. Do mesmo modo, a complexidade dos indicadores e da realidade socioeconômica requerem análises contínuas para entender melhor as implicações a longo prazo e orientar futuros programas governamentais.

No Brasil, a discussão sobre o desenvolvimento é fundamental, especialmente porque o país enfrenta diversos problemas estruturais. Dentre as complexas adversidades, destaca-se a profunda desigualdade social, que continua a ser uma preocupação central. Além disso, a busca pela sustentabilidade do crescimento de longo prazo é uma tarefa árdua, em face de desafios como a preservação ambiental e a garantia de que o progresso econômico seja inclusivo.

Em relação ao futuro do Brasil, buscar soluções para as adversidades existentes, promovendo a inclusão social e o crescimento econômico equitativo, é uma tarefa necessária.

Desse modo, a educação, a inovação e a infraestrutura desempenham papéis críticos nesse processo de construção de um futuro mais promissor. Além disso, é importante realçar a necessidade de envolvimento ativo da sociedade civil, do setor privado e do governo na formulação e implementação de políticas públicas eficazes. O diálogo, a transparência e a cooperação são elementos essenciais para lidar com os desafios complexos que o Brasil enfrenta.

## REFERÊNCIAS

- CARDOSO, Renato Fragelli. Política econômica, reformas institucionais e crescimento: a experiência brasileira (1945–2010). *In: FERREIRA, Pedro Cavalcanti et al. **Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.*
- GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; PLUYE, Pierre; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. *InCID Revista de Ciência da Informação e Documentação*, Ribeirão Preto, v. 8, n. 2, p. 4-24, 2017.
- GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC. *In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. p. 163-193.*
- GIAMBIAGI, Fábio. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula. *In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. p. 194-234.*
- GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Barueri: Atlas, 2022.
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- LONGUINHOS, Marco Antônio; SILVA, Euber Oliveira. A política monetária brasileira nos anos de governo de FHC e Lula entre 1995 a 2010. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador, n. 180, p. 43-53, 2013.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão n. 2039, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td\\_2039.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf). Acesso em: 10 junho 2023.
- MISSIO, Fabrício José. Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 817-827, 2017.
- MORI, Rogério. **Economia na real**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2021.
- NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício. Política Econômica Brasileira de Collor a Lula: 1990 – 2007. *In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro (Orgs). **O Brasil sob nova ordem: A economia brasileira contemporânea – Uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21-50.*
- OREIRO, José Luis da Costa. **Macroeconomia do Desenvolvimento: Uma Perspectiva Keynesiana**. Rio de Janeiro: LTC, 2016.
- PAULA, Luiz Fernando de. Política Econômica para o Crescimento e Estabilidade Macroeconômica: uma abordagem keynesiana com uma referência ao Brasil. *In: SICSÚ,*

João; VIDOTTO, Carlos. (orgs.). **Economia do Desenvolvimento: Teoria e Políticas Keynesianas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 217-239.

PAULINO, Luiz Antônio. O Governo Lula (2003-2006/2007-2008). *In*: PIRES, Marcos Cordeiro (org.). **Economia brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 123-130.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Economia: Micro e Macro**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. Modelo Keynesiano Simples de Determinação da Renda no Curto Prazo: o lado real da economia. *In*: LOPES, Luiz Martins *et al.* **Macroeconomia: Teoria e Aplicações de Política Econômica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 95-130.