

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE CRESCIMENTO PRÓ-POBRE NO GOVERNO LULA

Rogério Cesar Corgosinho^{*}

Aline Cristina da Cruz^{**}

Daniela Almeida Raposo Torres^{***}

RESUMO: Este estudo discute as principais questões ligadas ao debate que trata da relação entre pobreza, desigualdade de renda e crescimento econômico no Brasil. Especificamente, o questionamento que norteia o trabalho está ligado aos reais impactos das políticas redistributivas, especialmente do Programa Bolsa Família (PBF), sobre a pobreza e o crescimento econômico no Brasil durante o Governo Lula. Deste modo, o objetivo geral é analisar a eficácia das políticas de redistribuição da renda adotadas no Governo Lula (2003-2010), no combate à pobreza e à promoção do crescimento econômico. Os principais resultados revelam diminuição da incidência da pobreza sobre a população brasileira, queda da desigualdade de renda e média significativa de crescimento econômico no período retratado, o que leva a crer que o Brasil está no caminho certo, contudo, distante do alcance de seu principal objetivo no campo social: a erradicação da pobreza.

Palavras-chave: Pobreza. Desigualdade de renda. Bolsa Família. Crescimento pró-pobre. Governo Lula.

Classificação JEL: H24, H53

ABSTRACT: This study discusses of the major questions in the debate about the relationship between poverty, income inequality and economic growth in Brazil. The question that guides the work is linked to the actual impact of redistributive policies, especially the Bolsa Família Program (PBF)

* Graduado em Ciências Econômicas pelo Departamento de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de São João del Rei. E-mail: rogeriocorgosinho@hotmail.com

** Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de São João del Rei. E-mail: alinecruz@ufsj.edu.br

*** Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de São João del Rei. E-mail: daniraposo@ufsj.edu.br

on poverty and economic growth in Brazil, during the Lula government. The goal of the study is to analyze the effectiveness of income redistribution policies adopted in Lula's government (2003-2010) in combating poverty and promoting economic growth. The main results show decreased incidence of poverty on the population, decline in income inequality and mean significant economic growth in the period portrayed, which suggests that Brazil is on track, but nevertheless, far beyond reach its main objective in the social field which is the eradication of poverty.

Key-words: Poverty. Income concentration. Bolsa Família. Pro-poor economic growth. Lula Government.

JEL Code: H24, H53

I INTRODUÇÃO

Ao longo de sua trajetória, o Brasil desenvolveu características marcantes, entre as quais a grande parcela da população em condição de pobreza. Esse aspecto negativo da sociedade brasileira tem suas origens, principalmente, em seu desenvolvimento econômico colonial, baseado em pilares frágeis relacionados à concentração inicial fundiária e à importação maciça de mão de obra escrava, implicando, com isso, a existência de desigualdade de renda e pobreza na sociedade que ora se formara.

Embora, desde o início dos anos noventa, a persistência da pobreza tenha sido uma das preocupações centrais do governo brasileiro, somente com a estabilização dos preços é que a temática ganha primazia entre políticos e estudiosos (ROCHA, 2003). De acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), em 2009, o percentual de pessoas em domicílios com renda per capita inferior à linha de pobreza era de 21,5% da população, sendo que 14% encontravam-se em situação de pobreza e 7% foram classificados como indigentes.

Mesmo com os avanços conquistados no triênio 2001-2004 quando o Brasil apresentou queda no índice de Gini, passando de 0,596 para 0,573 (IBRE/FGV, 2005), manteve-se o estado de pobreza absoluta elevado na sociedade brasileira. De acordo com dados do Ipeadata (2012), havia cerca de 53 milhões de pobres no Brasil, em

2009, sendo 13,47 milhões de pessoas na situação de extrema pobreza. Com efeito, percebe-se que o elevado índice de pobreza é tema de vários debates recentes no meio acadêmico, realçando a preocupação crescente e recorrente com essa questão.

Os primeiros economistas que tratavam da discussão do conceito de desenvolvimento acreditavam que o crescimento econômico, por si só, era suficiente para promover o bem-estar da população. Para Gafar (1998, apud ARAÚJO, 2009), o crescimento faz-se necessário para diminuir a pobreza, pois aumenta as oportunidades de emprego, eleva o padrão de vida, bem como os salários reais. Todavia, o dinamismo econômico não é suficiente, pois, se o crescimento for urbano viesado, capital intensivo e concentrador de emprego em postos qualificados, a pobreza pode até se elevar, mesmo com o aumento da renda per capita.

De acordo com Barros *et al.* (2007), a única forma de aumentar os rendimentos dos pobres é via crescimento econômico ou pela queda da desigualdade de renda. No entanto, quando se evidencia alta concentração de renda na sociedade, os efeitos do crescimento econômico podem tornar-se inexpressivos, ou mesmo anulados. A despeito disso, Barros *et al.* (2001) caracterizam a pobreza brasileira como mais sensível à má distribuição da renda do que à escassez agregada dos recursos, contrariamente, ao caso da Índia, que é um país pobre, porém, razoavelmente igualitário, em termos de distribuição de renda.

Com o intuito de diminuir a pobreza no Brasil, na segunda metade do século XX, foram adotados, no campo econômico e social, diversos tipos de políticas públicas¹. Essas trilhavam caminhos distintos, mas tendo como objetivo comum a promoção do crescimento, para depois dar foco à redução da pobreza². Para Preston

¹ Para um retrospecto do cenário socioeconômico brasileiro das últimas décadas do século XX, ver trabalhos de Hoffmann (1995), Rocha (2003) e Barros *et al.* (2001).

² Exemplo desse tipo de política foi utilizado por Delfim Neto, quando ocupou o Ministério da Fazenda no governo de Emilio Médici (1969-1973). O ministro implantou medidas de estímulo ao crescimento econômico, pois, acreditava que primeiro deveria “deixar o bolo crescer, para depois repartir”.

(1996) e Bustelo (1998, apud MEDEIROS, 2005), na medida em que a economia alcança o patamar elevado de crescimento, tem-se maior disponibilidade de recursos para a população, o que a longo prazo tende a beneficiar, social e economicamente, os mais pobres.

Diante desta temática, o presente estudo enfoca a importância das políticas de transferência de renda como forma de diminuir a pobreza e, ainda, gerar crescimento econômico, simultaneamente. Portanto, o objetivo geral é avaliar se as políticas de transferência de renda podem levar à diminuição do número de pobres no Brasil e, por consequência, funcionar como impulsionador da economia, mesmo em períodos de crise, tal como se deu durante o mandato do presidente Lula. Esse tipo de política torna-se de grande relevância em períodos nos quais o setor privado é deficitário em investimentos, em razão de condições de incertezas futuras. Ademais, a presente pesquisa segue a hipótese de que as políticas de transferência de renda podem diminuir a pobreza e promover o crescimento econômico do país simultaneamente, ou seja, permitem a geração de crescimento econômico do tipo pró-pobre.

No que se refere à estrutura do trabalho, este estudo possui três seções, além da introdução e das considerações finais. Vale mencionar que, diante da proposta desta pesquisa, o estudo parte da análise bibliográfica da literatura, combinada ao uso do método de Estatística Descritiva de dados secundários sobre os principais indicadores econômicos nacionais. No que respeita a discussão teórica apresentada na primeira seção, são discutidos, com base na literatura científica, os principais conceitos ligados à literatura de crescimento pró-pobre. Na seção 2, faz-se a descrição das políticas econômicas adotadas durante o Governo Lula (2003-2010). Já a terceira seção traz a discussão dos resultados descritivos, a respeito da evolução dos principais indicadores econômicos, bem como dos indicadores sociais, que retratam o patamar de pobreza no país e o dinamismo das atividades econômicas durante o mandato do presidente Lula (2003-2010).

Pelas palavras usadas por Delfim, fica a convicção de que a riqueza iria se disseminar, num segundo momento.

II O CONCEITO DE CRESCIMENTO PRÓ-POBRE

Diversos trabalhos definem o conceito de crescimento pró-pobre, entre os quais os trabalhos de White e Anderson (2000), de Manso e Barreto (2009) e de Kalkwani e Pernia (2000), que limitam a discussão do termo pró-pobre a dois indicadores: desigualdade de renda e crescimento da renda média. Ademais, observa-se o debate sobre qual fator é mais relevante para a redução da pobreza, o que tem permeado, também, a polêmica a despeito de sua definição.

Defendendo a visão que leva em consideração a desigualdade de renda, Lopez (2004) mostra que o crescimento “pró-pobre” é identificado quando a participação da renda dos mais pobres da população aumenta, mais que proporcionalmente, ao crescimento da renda média da economia. Neste caso, tal evidência resultaria na queda da desigualdade, lado a lado com o crescimento dos rendimentos.

Nesse campo de investigação, White e Anderson (2000) tratam o crescimento pró-pobre como a variação positiva da renda dos pobres, pelo menos tanto quanto a variação da participação desta camada da população. Em outras palavras, há aumento da renda per capita dos mais pobres e, por conseguinte, há queda da desigualdade absoluta. No entanto, para os estudiosos defensores do crescimento da renda, Ravallion e Chen (2003) argumentam que o crescimento pró-pobre está relacionado à capacidade de reduzir a pobreza, mediante determinada medida pré-estabelecida, independente do ocorrido com o nível de desigualdade.

Outra forma de definição do crescimento pró-pobre é apresentada por Kalkwani e Pernia (2000), a partir da combinação de ambos os indicadores mencionados. Segundo os autores, deve-se fazer a comparação entre as mudanças na pobreza devido ao crescimento econômico e as mudanças ocasionadas por alterações reais na desigualdade de renda.

Apesar dos esforços destes estudos para conceituar o crescimento pró-pobre, nenhuma das definições é isenta de contradições, em razão da complexidade do tema. Para exemplificar esta dificuldade, suponha que haja dois países que apresentassem crescimentos diferentes, no mesmo período de tempo. No primeiro país, a renda média aumenta 2% e a renda dos mais pobres 4%. No

segundo, a renda média aumenta 16% e a renda dos mais pobres 6%. Neste contexto, observa-se a redução da desigualdade de renda no primeiro país, enquanto no segundo, este indicador passa a ser maior, mas a renda dos mais pobres, no segundo país, aumentou mais que no primeiro. Assim, se avaliado apenas o problema da desigualdade, o primeiro cenário seria preferível ao segundo. Todavia, na discussão que toma como referência a evolução da renda absoluta dos mais pobres, o segundo país teria tido maior crescimento pró-pobre que o primeiro (BARRETO, 2005). Em meio à discussão sobre o crescimento pró-pobre, como visto anteriormente, dever-se-ia aprofundar o cerne do problema da pobreza, para depois caracterizá-la.

Posto isso, de modo sucinto, caracteriza-se como pobreza a condição de não satisfação das necessidades humanas elementares, tais como abrigo, alimentação, vestuário, educação, assistência à saúde, e outros (MONTEIRO, 2003). A noção de pobreza refere-se a algum tipo de privação, a qual pode ser somente material ou de elementos culturais e sociais, ou mesmo pode ser de natureza absoluta, relativa ou subjetiva. Hagenaaars e De Vos (1988) classificam a noção de pobreza em três categorias:

- a) Pobreza é ter menos do que o mínimo objetivamente definido (pobreza absoluta);
- b) Pobreza é ter menos do que outros na sociedade (pobreza relativa);
- c) Pobreza é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante (pobreza subjetiva).

A pobreza absoluta caracteriza-se pela detenção de nível de renda inferior ao necessário para adquirir os bens considerados essenciais para a vida das pessoas. Já o conceito de pobreza relativa parte da situação em que o indivíduo teria renda muito abaixo da renda média do país. Yasbek (2003) define como pobres aquelas pessoas que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso ao mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos em graus diferenciados, da riqueza social.

Bradshaw e Finch (2003) defendem a privação de bens e condições de vida como o indicador direto de pobreza, sendo a renda apenas um indicador indireto. Já Rocha (1995) enfatiza que a maioria

das necessidades, no campo do consumo privado, é atendida por intermédio do mercado, logo o nível de bem-estar encontra-se, estritamente ligado ao nível da renda, ou seja, uma medida de pobreza unidimensional. Sob este aspecto, segundo Sen (1983, p. 332), uma ideia de pobreza é aquela que possui “... irredutível essência absoluta”. A rigor, um de seus elementos óbvios são a fome e a inanição, não importando a classe social, se estiver presente, trata-se de pobreza.

Depois de apresentar algumas visões sobre o conceito de pobreza, algumas evidências teórico-empíricas ligadas aos efeitos das políticas de combate à desigualdade de renda na economia ganham destaque. Bouguignon (2003) e Lopes e Serven (2004 apud BARRETO, 2005) apontam que o combate à desigualdade é elemento fundamental para reduzir a pobreza e que o crescimento sozinho pode não ser elemento importante nesse processo.

Como documentado em Lopez (2004. b), alguns modelos mostram que a desigualdade pode tanto prejudicar o crescimento econômico, como também estimulá-lo. Mirrlees (1971) argumenta que o *trade off* entre eficiência e equidade estimularia o crescimento, uma vez que estruturas de salários ou outros rendimentos levariam ao desestímulo a esforços adicionais, o que prejudicaria a produtividade do trabalho e o crescimento.

Na análise das economias dos países em desenvolvimento, diversos estudos apresentam evidências da relação negativa entre o crescimento econômico e a pobreza. Lipton e Ravallion (1993) e Thornbecker e Hong-Sang (1996 apud MARINHO e SOARES, 2003) mostraram a importância do crescimento por setor econômico sobre a redução da pobreza. Seus resultados atestam que o crescimento na agricultura e no setor de serviços contribui mais para a redução da pobreza do que o crescimento do setor industrial.

O maior consenso surge quando se avalia o impacto da desigualdade sobre o crescimento econômico. Deininger e Squire (1998) não encontraram relações entre o patamar da desigualdade de renda inicial e a taxa de crescimento econômico, no entanto, diagnosticaram que a alta desigualdade na posse de terras tem efeito negativo sobre o crescimento. Para o estudo, seria de extrema relevância distinguir os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico e seus respectivos papéis no combate a pobreza. Com isso, a seguir apresenta-se uma sucinta explanação de tais conceitos.

Na busca de soluções para a pobreza, realiza-se um esforço mais amplo, que está inserido no entendimento de desenvolvimento. Este tema passa a ter importância, a partir da percepção de que apenas crescimento não gera melhora no quadro social. Dessa forma, a definição de desenvolvimento não pode ser confundida com crescimento. O desenvolvimento é a ampliação das opções e oportunidades das pessoas, por meio da provisão de vida longa e saudável, de aquisição de conhecimento e acesso aos recursos necessários para alcançar um padrão de vida decente. Isto equivale a dizer que o crescimento econômico é entendido como um dos componentes para se alcançar o desenvolvimento, mas não é o único.

Com isso, as ações governamentais são de suma importância. Na redução da pobreza, pode-se avaliar políticas de crescimento econômico e políticas redistributivas de renda. A política redistributiva de renda pode acarretar crescimento econômico, pois os mais pobres tendem a possuir maior propensão marginal a consumir, resultando em maior nível de renda, levando-se em conta o multiplicador da renda (ótica Keynesiana). Assim, o volume de riquezas redistribuído poderá resultar em aumento do dinamismo econômico, beneficiando a todos por intermédio de maior nível de crescimento. Em relação às políticas de crescimento, os mais pobres podem ser beneficiados pelo aumento da demanda por trabalho, com consequente aumento salarial.

Contudo, o processo de crescimento está cada vez mais centrado em tecnologia, inovação e na agregação de conhecimento. De modo que, maiores níveis de crescimento melhoram a situação daqueles que possuem nível educacional elevado. Dada a capacidade de acesso à educação, pode-se perceber que os mais pobres têm mais dificuldade em obter o mesmo nível educacional em relação aos mais ricos (CASTRO, 2009). Assim, se o processo de crescimento econômico aumenta mais a renda dos trabalhadores com maior nível educacional, os quais, neste caso, representam os indivíduos que já se encontram em famílias de renda elevada, pode-se crer que o crescimento econômico tende a contribuir para que a desigualdade se perpetue.

Ao considerar a desigualdade de renda como variável importante no entendimento das alterações do nível de pobreza em função do crescimento econômico, esta discussão torna-se relevante.

Daí surge a necessidade de analisar se o nível de desigualdade pode ser descartado na discussão do crescimento pró-pobre. Isso pode ser feito, por exemplo, na avaliação do cenário no qual exista crescimento econômico com aumento na desigualdade de renda. O aumento na desigualdade de renda tende a mostrar que a população mais rica usufrui, proporcionalmente, mais do crescimento econômico em relação à população mais pobre (FERREIRA, 2000). Assim, comparando-se duas economias com o mesmo crescimento econômico e diferentes níveis de desigualdade, sendo a primeira com maior nível de desigualdade em relação à segunda, pode-se afirmar que a queda da pobreza será mais acentuada na segunda. Isso porque, para cada unidade de riqueza acrescentada, a participação dos mais pobres em relação a esse aumento é maior na segunda economia.

Tal fato pode ser evidenciado, no Brasil, pois, é frequente a existência de índices elevados de pobreza correlacionada com a baixa produtividade e, conseqüentemente, com baixa renda per capita. Todavia, no Brasil, como mostra Barros *et al.* (2001), a incidência de pobreza é maior do que na maioria dos países com renda per capita semelhante. Para estes autores, a desigualdade na distribuição de renda é responsável pela ineficiência do crescimento econômico na redução da pobreza. O efeito do crescimento sobre a redução da pobreza é menor, no Brasil, do que em países com nível de renda semelhante, em razão da elevada desigualdade de renda notada na sociedade brasileira.

Sobre isso, Barros e Mendonça (1997) estimaram o efeito do crescimento econômico e da redução da desigualdade sobre a pobreza. Entre os resultados, tem-se que, se o índice de Gini diminuísse em 16%, a pobreza seria reduzida em 11%, cenário alcançado com a taxa de crescimento da renda de 4% a. a, durante dez anos. Recentemente, Hoffmann (2005) mostrou que o aumento de 1% no rendimento domiciliar per capita, no Brasil, leva à redução de 0,84% na proporção de pobres e que o valor absoluto dessa elasticidade cresce com o rendimento e decresce com o aumento da desigualdade.

Pelo exposto, nota-se que o esforço para a queda da pobreza será maior nas economias de maior desigualdade. Assim, mesmo na análise do crescimento pró-pobre como queda da pobreza absoluta, há de se levar em consideração a desigualdade, pois esse indicador

informa o esforço necessário para determinada queda da pobreza absoluta.

III POLÍTICAS ECONÔMICAS DO GOVERNO LULA (2003-2010)

Esta seção tem por finalidade descrever o cenário econômico e social vivenciado pelo Brasil durante o mandato do Presidente Lula, visando mostrar os desafios enfrentados neste período. Especificamente, pretende-se identificar os efeitos das políticas adotadas por Lula, dando maior ênfase às medidas de combate à pobreza e, também, à desigualdade de renda, temas centrais desse estudo.

Considerando-se que, em sua campanha, Lula discursou a favor de um país mais igualitário, com efeito não foram políticas inclusivas que nortearam seus primeiros anos de mandato. Em um primeiro instante, foi necessário acalmar e transmitir confiança de seu governo aos mercados, pois Lula era visto como um operário defensor de ideias revolucionárias. Para tanto, o presidente manteve as políticas econômicas liberais de seu antecessor e, ainda, convidou um empresário renomado para assumir a cadeira de Vice-Presidente da República, o mineiro José de Alencar, que foi de suma importância para amenizar os rumores de um governo revolucionário.

Pelo exposto, o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva poderia ser dividido em dois períodos distintos. O primeiro de 2003 a 2005, caracterizado por políticas ortodoxas, herdadas do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Já na segunda fase, com início em 2006 e fim em 2010, pode-se acompanhar a mudança expressiva na pauta das políticas governamentais. O foco passa às medidas voltadas para estimular o crescimento econômico e também o desenvolvimento social. Diante do objeto de estudo deste trabalho, torna-se relevante analisar as principais variáveis socioeconômicas de ambas as fases.

No início de seu Governo, em 2003, Lula encontrou um país com sérios problemas econômicos. No fim de 2002, a taxa de inflação era de 12,53% (IPEADATA, 2013), e a taxa de juros Selic situava-se acima dos 17% (IPEADATA, 2013). Já o risco Brasil (EMBI) saltou de 861 pontos, em 2001, para 1.445 pontos, em 2002, o que suscitou o aumento da desconfiança dos investidores internacionais, no Brasil, à

medida que a eleição presidencial aproximava-se. As reservas internacionais, por sua vez, chegaram ao seu menor valor, desde 1994 (FAGNANI, 2011).

Em suma, vários fatores contribuíram para o crescimento econômico da ordem de 2,66%, em 2002 (IPEADATA, 2013) e para que a dívida líquida do setor público chegasse perto dos 60% do Produto Interno Bruto (PIB), em dezembro de 2002 (IPEADATA, 2012). Tal cenário negativo foi agravado pela desconfiança em relação ao Partido dos Trabalhadores (PT) e também devido às origens do presidente eleito. Assim, era aceitável que por um breve momento a área econômica tivesse de manter as políticas do Consenso de Washington, com o objetivo de abrandar os mercados (FAGNANI, 2011). No entanto, não foi o observado, pois as políticas econômicas do Governo Lula, até o ano de 2005, foram lineares com as medidas adotadas pelo Presidente FHC. Tais políticas foram caracterizadas pelo controle inflacionário por meio de altas taxas de juros, superávit primário e restrição ao gasto público, resultando, assim, num ambiente econômico recessivo e no aumento dos conflitos sociais.

Como prova disso, observa-se, em primeiro lugar, a taxa de desemprego em 2003, de 10,5%, caindo para os 9,7%, em 2004 revelando alta, novamente, quando atingiu os 10,2% no ano de 2005 (IPEADATA, 2013). Em segundo lugar, era evidente a política de restrição do gasto social, devido à necessidade de conseguir o superávit primário elevado para o pagamento de juros e amortizações financeiras. A despeito disso, a pesquisa feita por Castro et al. (2007 apud FAGNANI, 2011) revela que entre 2003 e 2005 o gasto social federal e a despesa financeira mantiveram o mesmo patamar, em proporção do PIB, observado nos últimos anos do Governo FHC. Isto equivale a dizer que Lula, neste período, seguia a mesma pauta de políticas de seu antecessor.

Em 2003, o carro-chefe das políticas sociais de Lula foi o “Programa Fome Zero”, que no mesmo ano foi substituído pelo Programa Bolsa Família. Trata-se de um programa de assistência imediata, com vistas de combate à pobreza e à desigualdade social.

No campo da educação, foi criado, em 2004, o Programa Universidade para Todos (ProUni), que teve grande êxito ao incluir jovens de baixa renda em instituições de graduação. A proposta de resultado desse programa sobre a desigualdade da renda é de médio a

longo prazo, pois um curso universitário tem duração média de quatro anos. Depois de concluir os estudos acadêmicos, o indivíduo beneficiado terá mais condições de inserir-se no mercado de trabalho e, assim, obter níveis de renda maiores.

Em 2006, houve mudança na cúpula da área econômica do Governo. Antônio Palocci retira-se do Ministério da Fazenda, dando lugar a Guido Mantega, e José Dirceu é substituído por Dilma Rousseff, no cargo de Ministro Chefe da Casa Civil. De acordo com Palocci, em 2003: "... o Governo não poderia fazer um "cavalo de pau" em um transatlântico em movimento". Essa afirmação corrobora a hipótese de que, nos primeiros anos de governo, Lula não fez nenhuma manobra na rota da política econômica que já estava em vigor (MATTEI e MAGALHÃES, 2011). Entretanto, os programas sociais começaram a receber mais recursos. A criação, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de impulsionar investimentos públicos e privados, na área de infraestrutura econômica e social, foi o sinalizador mais forte de mudança na orientação da política fiscal.

Além disso, a crise financeira internacional de 2008 contribuiu para a mudança de pensamento no campo da economia (PASTORE e PINOTTI, 2008). A teoria *mainstream* de "Estado Mínimo" foi perdendo força e dando lugar a medidas heterodoxas. A ampliação do Estado, neste cenário de crise, foi de extrema relevância. No Brasil, foram adotadas políticas anticíclicas, tais como a redução do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), no intuito de aumentar o consumo, ampliar a produção doméstica e, com isso, combater a crise, que começou em 2008 e estendeu-se a 2009.

Os reflexos positivos dessa forma de conduzir a economia frente à grave crise, logo começaram a aparecer, devido, em grande medida, às políticas sociais. Neste contexto, Mercadante (2010) apontou que uma das estratégias adotadas para enfrentar os efeitos sociais da crise foi a definição do social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico.

Enquanto a taxa média anual de crescimento do PIB entre 1990 e 2005 foi de 2,5%, no triênio 2006-2008, essa taxa atingiu os 5%. Já em 2009, a recessão se instala, dada a redução de 0,6% na renda bruta do país, devida, essencialmente, à crise global. Em 2010, a economia volta ao processo de recuperação, mostrando crescimento de

7, 53% (IPEADATA, 2012). No caso da dívida pública, que em 2002 representava a parcela de 60% do PIB nacional, de maneira positiva, esta atinge os 40% da renda nacional em 2010. O que se atenta é que, diante da dívida pública relativamente inferior, o setor público viu a possibilidade de ampliar seus gastos na área social.

No que se refere ao emprego, a taxa de desemprego nacional, em 2003, era de 10,9%, caindo para 5,3%, em 2010 (IPEADATA, 2013). Neste período, houve anos de estabilidade do desemprego, 2008 e 2009, no quais a taxa registrou 6,8%. Entretanto, nos demais anos sempre se observou queda e, em 2010, esta taxa chegou ao seu menor patamar, desde 2003. O significado disso é um mercado de trabalho aquecido, em razão do crescimento econômico ocorrido nesta época.

Em 2003, a relação investimento público/PIB era de 16,23%. Em 2008, antes dos efeitos da crise financeira global, os investimentos chegaram a 20,1% em relação ao PIB, mas devido à crise, essa relação caiu para 17,85%, em 2010. Sobre tais indicadores, ao comparar a taxa de investimento brasileira com a de outros países, em destaque os emergentes, verifica-se que o Brasil investe pouco. No entanto, apesar deste volume ser baixo, observa-se a ascendência desta variável entre 2003 e 2010 (CURADO, 2011), corroborando, portanto, a hipótese de que o Governo Lula disponibilizou mais recursos para investimentos somente a partir de 2006.

Neste período, o aumento da disponibilidade de crédito foi também fator preponderante para incrementar os investimentos. Em 2003, o montante do crédito era de 24% em relação ao PIB (BACEN, 2012), tendo este percentual aumentado para 46%, em 2010. Um dos fatores que contribuíram para isso foi a diminuição da taxa de juros ao longo desse período, apesar de ainda manter-se como uma das maiores taxas reais do mundo. Ademais, esse aumento do crédito ocorreu concomitantemente com a elevação do acesso ao crédito por parte de segmentos marginalizados da população, o que trouxe a democratização do crédito. Este maior acesso, por sua vez tendeu a permitir aos indivíduos de baixa renda a possibilidade de elevação da própria renda e também a de sua família, o que tende a impactar diretamente na diminuição da desigualdade de renda entre a população, ao menos no curto prazo.

Outra medida importante para dinamizar a economia e combater a pobreza, no Governo Lula, foi a valorização real do salário mínimo, durante todo seu mandato. Tal manutenção do poder aquisitivo do trabalhador assalariado elevou a renda dos mais pobres e daquelas pessoas beneficiárias da Seguridade Social, já que este órgão atende, direta e indiretamente, em torno de 106 milhões de pessoas (IBGE, 2011), o que representa mais da metade da população do país.

No segundo mandato, destacam-se a consolidação e expansão do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF, no início do mandato de Lula, atendia em torno de 3,6 milhões de famílias. Em 2010 esse número atinge 12,8 milhões de famílias, beneficiando, assim, mais de 40 milhões de pessoas com alta vulnerabilidade em termos de pobreza.

Outro programa de destaque criado no Governo Lula, em março de 2009, é o Programa Minha Casa, Minha Vida. Este programa, em princípio, funcionaria como política anticíclica no combate aos reflexos da crise de 2008. Não obstante, tornou-se o maior programa habitacional da história brasileira, com a meta de construção de um milhão de residências, em todo o Brasil. Além de criar oportunidades para pessoas de baixo poder aquisitivo adquirirem sua casa própria a juros baixos, este programa, até 2011, gerou investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões, o que possibilitou aumento dos postos de emprego em todo território nacional, com destaque para a construção civil e atividades correlacionadas (MATTEI E MAGALHÃES, 2011).

Os programas sociais supracitados até o momento mostram um aspecto diferente, na comparação do Governo Lula aos demais períodos, haja vista que a recuperação do crescimento se dá num contexto de evolução dos indicadores de distribuição de renda e de pobreza. Exemplo disso é a evolução do índice de Gini do Brasil, de 0,59 em 2003, para 0,54 em 2009. Os efeitos, em termos de queda da pobreza, também foram importantes, dada a redução da parcela da população em condições de extrema pobreza da casa dos 11,49% em 2005, para 7,28% em 2009 (IPEADATA, 2013). É relevante ressaltar também a importância da melhora na distribuição de renda e sua contribuição para ampliar o mercado consumidor brasileiro. Os gastos dessa nova classe de consumidores evitaram a retração profunda na demanda agregada brasileira, frente à crise de 2008.

Sobre a estabilidade dos preços durante o Governo Lula, pode-se afirmar que ocorreu o processo de convergência entre a taxa efetiva de inflação e a meta³ determinada pelo Banco Central (BACEN), exceto em 2003, quando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) registrou inflação de 9,3%. Nos demais anos, a meta de inflação foi alcançada. No triênio 2006-2009, o IPCA foi inferior à meta estabelecida (BACEN, 2012). Tal cenário confirma a premissa do Governo de que controlar a inflação em patamar relativamente baixo é importante, pois, aumenta o poder de compra do consumidor e, principalmente, daqueles que recebem até um salário mínimo.

Ainda assim, alguns adjetivos negativos continuaram durante este período. Entre estes, assumem destaque o problema histórico de corrupção no setor público, a Reforma Tributária e também a Reforma da Previdência Social. O primeiro refere-se à acusação de vários membros do Governo e também do Partido Trabalhista de praticarem corrupção, tendo maior repercussão o Escândalo do Mensalão, que funcionava, basicamente, como esquema de compra de votos de parlamentares ocorrido entre 2005 e 2006. Tais fatos políticos culminaram na maior crise política enfrentada durante a presidência de Lula.

O segundo fator adverso, neste período, é a não realização da Reforma Tributária. Seria de suma importância baixar os impostos sobre a cadeia produtiva no Brasil, pois isso promoveria maior competitividade dos produtos brasileiros no exterior, e ainda diminuiria a burocracia na cobrança destes por parte do setor público, resultando em dispêndio menor para o Governo. Outro avanço desta proposta de reforma seria o imposto progressivo sobre a renda dos cidadãos, isto é, tributar os mais ricos, como forma de combater a desigualdade de renda no país. Seria interessante ainda o Governo Federal intermediar acordos estaduais, no intuito de extinguir a guerra entre os estados gerada pela diferenciação de taxas cobradas do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Tais medidas poderiam contribuir para o crescimento do

³ A meta de inflação no Governo Lula foi de 4,5%, sendo permitido o intervalo de dois pontos percentuais tanto para baixo, quanto para cima da meta estabelecida, ou seja, 2,5% e 6,5%.

Brasil, no entanto, há alguns anos não se notam mudanças na forma de cobrar tributos no país.

Por fim, vale mencionar o terceiro problema enfrentado e, ainda sem solução, que é a Reforma da Previdência Social. Tal reforma gira em torno da equalização das receitas e despesas deste órgão. Pois como se observa, o déficit nesta autarquia torna-se cada vez mais elevado. Esse fato poderá resultar em desequilíbrios futuros, posto que o Brasil passa pela etapa de envelhecimento de sua população e, com isso, demandará maiores recursos para a aposentadoria de seus cidadãos.

Cabe ainda nota que apesar de não ter cumprido todas as promessas de sua campanha, Lula deixou a presidência com índice de aprovação popular elevado, tendo ajudado a eleger sua sucessora e a primeira mulher presidente do Brasil, Dilma Rousseff.

IV ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção faz-se a análise da evolução das principais variáveis socioeconômicas referentes ao Brasil, no Governo Lula (2003-2010). A proposta é descrever a evolução dos indicadores econômicos do país, no que diz respeito à pobreza, desigualdade de renda, dinamismo da economia e gastos públicos sociais, com o enfoque na atuação do Programa Bolsa Família (PBF).

Primeiramente, nota-se um grande desafio para o poder público: a erradicação da pobreza ou, em um primeiro momento, a sua diminuição com possibilidade de redução da desigualdade de renda. A Tabela 1 apresenta, de maneira comparativa, o nível de desigualdade de renda, entre os anos de 2003 e 2009, no Brasil, a partir dos índices de Gini e de Theil. O que se observa é o comportamento de queda, para todo o período, que pode estar ligado direta e/ou indiretamente ao aumento dos gastos com assistência social e de transferência de renda, como o PBF, entre outras medidas políticas deste Governo.

Tabela 1 - Índices de desigualdade de renda (Gini e Theil), Brasil, 2003-2009

Anos	Índice de Gini	Índice de Theil
2003	0,583	0,686
2004	0,572	0,665
2005	0,569	0,659
2006	0,563	0,644
2007	0,556	0,624
2008	0,548	0,608
2009	0,543	0,597

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Ipeadata (2012).

Na Figura 1 a seguir, tem-se a evolução dos gastos com assistência social, feitos pelo Governo brasileiro, entre os anos de 2003 e 2010, cuja primeira análise mostra que, a partir de 2003, há constante aumento deste tipo de dispêndio público. São fatos que indicam a maior atuação do Governo Lula, no que diz respeito à questão social. Observa-se também que, entre 2005 e 2006, esta alta é relativamente maior, sendo, especificamente, em torno de 34%.

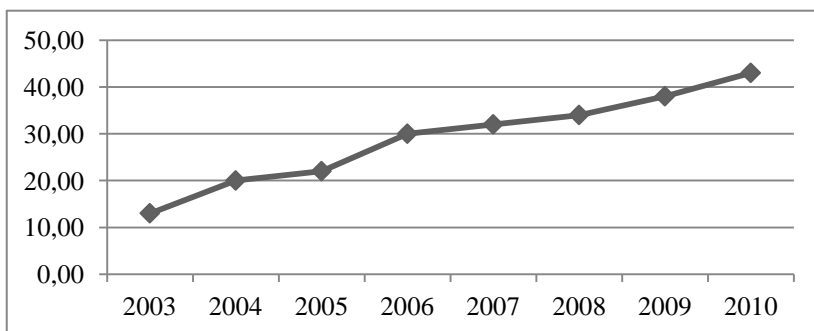


Figura 1 – Gastos sociais no Brasil (em milhões de reais), 2003-2010

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados reais do SIAFI (2012).

A Tabela 2 ilustra a evolução do Programa Bolsa Família (PBF), cujas despesas integram os dispêndios sociais. Observa-se que o número de indivíduos beneficiados praticamente dobrou, entre 2004 e 2010, passando de 6.671.839 milhões de pessoas para 12.778.220 milhões, respectivamente. Em consonância com tais números, o valor per capita dos benefícios aumentou de R\$ 57,82 para R\$ 87,95 em 2010. Esses dados mostram que os recursos do PBF não aumentaram somente em razão da elevação do número de indivíduos beneficiados, mas, também, devido ao aumento do valor dos benefícios. Vale destacar que o PBF é o maior programa de transferência de renda do Governo Federal e o montante referente aos recursos transferidos, no ano de 2009, ultrapassam a casa de R\$ 1 bilhão.

Tabela 2 – População beneficiada e valor per capita dos benefícios referentes ao Programa Bolsa Família, 2003-2010

Anos	Indivíduos beneficiados (milhões)	Valor per capita dos benefícios
2004	6.571.839	R\$ 57,82
2005	8.700.445	R\$ 63,06
2006	10.965.810	R\$ 61,81
2007	11.046.076	R\$ 71,24
2008	10.557.996	R\$ 78,51
2009	12.370.915	R\$ 94,67
2010	12.778.220	R\$ 87,95

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados reais do Ipeadata (2010).

A seguir, a Figura 2 ilustra a relação entre dispêndios com o PBF e a principal medida de crescimento econômico, o nível do PIB nacional. Como pode ser visto, o PIB acompanhou a tendência de alta, juntamente com a elevação dos gastos do PBF, entre 2004 e 2010. Tal feito viabiliza a afirmação de que os gastos sociais podem contribuir para o fortalecimento da economia nacional, ao elevar o poder de compra da demanda doméstica. Outra forma mais direta de o PBF contribuir para o aumento da renda bruta nacional deve-se ao fato de seus recursos fazerem parte da contabilidade nacional, cujo componente gasto do Governo compõe o cálculo do PIB do país. Com efeito, somente em 2010 é que os valores dos benefícios do PBF não

seguiram trajetória ascendente, tendo em vista que em 2009 tais valores foram muito altos, em relação aos anos anteriores, sendo superiores a R\$ 1 bilhão.

No que se refere à distribuição destes recursos do programa, vale observar a Tabela 3, que apresenta informações sobre a distribuição regional dos indivíduos beneficiados pelo PBF. Primeiramente, os destaques são o Centro-oeste e Sul do Brasil, regiões com menor número de beneficiados. Para o Centro-oeste brasileiro, uma das justificativas seria a sua baixa densidade demográfica, considerando-se que é uma das regiões menos povoadas do país.

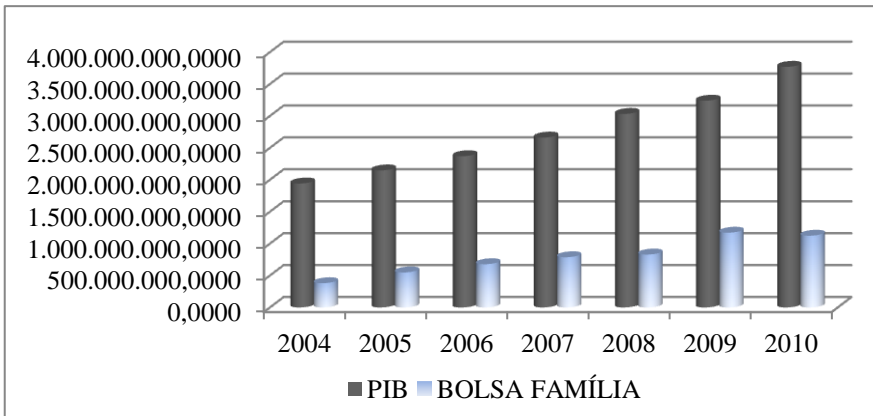


Figura 2 – Relação entre PIB e gastos (em R\$) com o Programa Bolsa Família, Brasil, 2004-2010

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados reais do Ipeadata (2012).

No caso da região Sul, a explicação pode estar relacionada ao seu alto nível de renda per capita, um dos mais elevados do país, tal como ocorre no Sudeste brasileiro. Apesar do menor número de indivíduos sendo beneficiados com os recursos do PBF, é importante atentar para o fato de que a redução do número de pessoas em condições de pobreza nestas regiões é resultado também da combinação de outras medidas políticas, relatadas anteriormente, com a proposta de ação do PBF.

Tabela 3 – Número de pessoas beneficiadas pelo PBF por regiões do Brasil, 2004-2010

Ano	C-	Norte	Nordest	Sul	Sudeste
2004	292.40	527.6	3.320.4	700.66	1.730.675
2005	444.78	697.6	4.245.5	987.06	2.325.379
2006	596.62	1.023	5.442.5	1.027.	2.875.677
2007	583.67	1.081	5.573.6	956.12	2.848.034
2008	545.81	1.075	5.445.4	853.52	2.637.339
2009	676.50	1.285	6.207.6	1.095.	3.105.229
2010	725.21	1.348	6.454.7	1.064.	3.185.843

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do MDS (Ministério de Desenvolvimento Social, 2012).

Sob outra perspectiva, tem-se o Nordeste, região brasileira com maior número de pessoas beneficiadas por este programa. No início do PBF, em 2004, essa região possuía, aproximadamente, três milhões de beneficiados. Já os dados de 2010 revelam o total de beneficiados superior a seis milhões de pessoas, o que representa acréscimo de quase 100%. A respeito desta evolução, é válido lembrar que tem sido consenso que a região Nordeste, apesar dos avanços em seus indicadores de pobreza, ainda concentra o maior número de indivíduos nesta condição, tornando-se propensa a concentrar recursos disponibilizados pelo PBF.

Neste contexto de discussão sobre a atuação do PBF, e de posse destes primeiros dados sobre os benefícios e público alvo, alguns questionamentos surgem, tais como: Teria o número de indivíduos pobres aumentado na região Nordeste? Houve crescimento da parcela da população nordestina que possui os pré-requisitos para o recebimento deste suporte do Governo? A possibilidade de apoio financeiro permanente, por parte do Governo, pode estar incentivando a parcela dos beneficiados a se manter nestas condições? Pode haver incentivo ao aumento do número de crianças na família, visando receber maior valor de benefício? Embora algumas destas questões sejam muito complexas, esta análise segue tentando avaliar o comportamento dos principais indicadores socioeconômicos das

regiões brasileiras, de forma a fazer algumas inferências sobre estas questões.

Para tal, apresenta-se a Tabela 4, cujo objetivo é descrever a evolução dos dispêndios com o PBF, conforme regiões, no período de 2004 a 2010. Como esperado, dado que é a região relativamente mais pobre, o Nordeste detém os maiores gastos com esse programa, enquanto que o Centro-oeste destaca-se com os menores custos, corroborando a análise da Tabela 3. Ademais, os valores dos benefícios, em todas as regiões, mais que dobraram, no intervalo de 2004 a 2010, a exemplo da região Sudeste que passou de R\$ 107 milhões a R\$ 286 milhões em gastos com os benefícios do PBF. Na região Norte, o aumento dos gastos é comparativamente maior entre 2004 e 2010. Identifica-se a elevação do montante de R\$ 37,7 milhões para R\$ 145,6 milhões, o que representa a variação de 286,2%. Por outro lado, os dados do Sul do Brasil a definem como região com menor variação em seus gastos. Especificamente, há mudança do total de R\$ 42 milhões em 2004, para os R\$ 94 milhões em 2010, crescimento, portanto, de 123,8% no período.

Tabela 4 – Valor total dos benefícios do PBF por região do Brasil (R\$ milhões), 2004-2010

Ano	C-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste
2004	17.540	37.758	234.533	42.069	107.969
2005	24.855	47.712	284.007	55.749	137.060
2006	33.094	70.321	359.614	58.155	165.516
2007	39.491	89.586	440.663	65.024	196.341
2008	42.308	102.397	487.825	66.285	207.082
2009	58.444	136.692	617.445	91.728	269.955
2010	64.663	145.600	647.879	94.026	286.871

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do MDS (Ministério de Desenvolvimento Social, 2012).

No entanto, de posse dos dados sobre número de domicílios pobres (Tabela 5), fica evidente que a região Sul revela maior queda no grau de pobreza vis a vis à redução do número de pobres da região Norte do Brasil, cujos valores são de 39,8% e 21,5%, respectivamente. A explicação pode estar ligada ao fato de que os recursos destinados ao Sul

brasileiro podem estar conseguindo atingir o público alvo com eficácia, podendo, assim, contribuir para diminuição da pobreza neste espaço.

Tabela 5 – Número de domicílios pobres por região do Brasil (em milhões), 2003-2009

Ano/	C-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste
2003	755.027	1.002.770	6.491.812	1.429.140	4.065.399
2004	636.737	1.314.520	6.331.333	1.285.090	3.738.587
2005	623.588	1.224.812	5.934.569	1.176.677	3.298.925
2006	496.096	1.132.089	5.450.077	1.013.047	2.719.050
2007	399.920	1.139.872	5.315.818	867.263	2.315.753
2008	416.383	1.004.300	5.040.366	838.498	2.307.927
2009	398.375	1.031.343	4.880.653	772.778	2.216.274

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do MDS (2012).

Quanto aos dados sobre o Nordeste, estes revelam um cenário negativo, uma vez que esta é a região com a maior presença de domicílios em condições de pobreza, apesar do avanço, neste período, quando este número passa de 6,3 milhões para 4,8 milhões de domicílios pobres, respectivamente. Em seguida, aparece o Sudeste, apesar de, em 2009, essa região ser responsável por 55% do PIB brasileiro (IPEADATA, 2012). O resultado desse cenário em que riqueza convive, lado a lado, com indicadores de pobreza, revela a alta desigualdade de renda presente em tal região, na qual somente uma parte da sociedade é beneficiada com o dinamismo econômico. Apesar disso, houve diminuição de quase dois milhões de domicílios pobres no Sudeste, desde a implementação do PBF, em 2004, até o último ano do Governo Lula. Em sentido oposto, aparece o Centro-oeste, que detém a menor contagem de domicílios pobres entre as regiões. Isso pode ser explicado, entre outros fatores, pelo fato de essa região deter a menor população residente do país, em 2010 (IPEADATA, 2013). Tendo em vista as questões supracitadas, o que se observa, portanto, é que a elevação da população beneficiada não se deve ao aumento da pobreza. Outras razões podem ser observadas, a exemplo da efetividade do programa, dado que a cobertura do Bolsa Família tem se expandido.

No ranking de regiões, conforme o número de domicílios pobres, o segundo lugar cabe aos estados do Sudeste brasileiro, apesar de ser o grande centro econômico do país. Embora se observe este aspecto negativo, é importante atentar ao decréscimo do número de domicílios pobres nesta região. Em 2004, o Sudeste detinha 3,7 milhões de domicílios pobres e, em 2009, reduz para os 2,2 milhões de residências nesta condição. À primeira vista, parece que os tipos de políticas públicas praticados neste período voltados aos maiores gastos em programas de transferência de renda, podem ter contribuído para a queda no número de domicílios pobres, em todas as regiões do Brasil. Tal resultado permite apontar certa eficácia das políticas sociais adotadas nos últimos anos diz respeito à diminuição da pobreza, com destaque para o Programa Bolsa Família, carro-chefe dessas medidas. Já na Tabela 6, expõe-se a evolução da renda domiciliar per capita dos pobres, entre os anos de 2003 e 2009. Primeiramente, observa-se aumento da renda da parcela da população pobre, em todas as regiões brasileiras, com destaque para as regiões Nordeste e Norte do Brasil. Em cenário diferente, apresentam-se as menores variações da renda per capita de residências pobres localizadas nas regiões Centro-oeste e Sul, R\$1,43 e R\$3,14, respectivamente.

Tabela 6 – Renda domiciliar per capita das regiões brasileiras, média dos pobres, 2003-2009

Ano	C-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste
2003	98,02	110,47	94,43	119,56	112,90
2004	103,46	110,81	98,76	120,24	117,29
2005	102,58	112,72	100,58	121,27	119,37
2006	105,11	117,25	103,48	124,07	119,85
2007	101,48	114,03	102,67	117,28	109,22
2008	100,86	118,27	107,76	124,35	118,28
2009	99,45	117,79	107,52	122,70	117,64

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Ipeadata (2012).

A região que obteve maior variação positiva foi o Nordeste, cujo nível do rendimento per capita dos domicílios pobres passa dos R\$ 94,43 para R\$ 107,52, isto é, o incremento de R\$ 13,09. Logo em seguida aparece o Norte, com variação positiva de R\$ 7,32 na renda

per capita destas famílias. Essas duas regiões, juntamente com o Sudeste, recebem a maior parte dos recursos do PBF, conforme visto anteriormente, em virtude de ambas serem compostas por elevado número de domicílios pobres.

Continuando a analisar o panorama de pobreza vigente, no Brasil, tem-se a Tabela 7, que apresenta dados a despeito dos níveis de pobreza e extrema pobreza, na sociedade brasileira, entre 2003 e 2009. No ano de 2003, o número de pobres no país ultrapassou os 61 milhões de pessoas, o que equivale a 35% da população total. Em 2009, esse número já era menor que 40 milhões de pessoas. Isso consiste em dizer que em torno de 21 milhões de indivíduos conseguiram sair da condição de pobreza, fazendo com que a parcela da sociedade de pobres caísse, consideravelmente, aos 21,4% da população (IPEADATA, 2012).

Os dados sobre pessoas em condição de extrema pobreza revelam o mesmo comportamento de tendência de queda verificado para o patamar de pobreza. Trata-se de mais um indício de que existe certa correlação inversa entre a variável pobreza e o aumento de recursos direcionados às políticas redistributivas. A Tabela 7 permite visualizar melhor a evidência de diminuição da pobreza e extrema pobreza no Brasil, entre 2003 e 2009. A análise revela que em todos os anos houve queda na incidência de pobreza, sendo que a maior variação aconteceu entre 2005 e 2006, quando a parcela de pessoas pobres passou de 30,82% para 26,75%, respectivamente.

Tabela 7 – Número de pessoas pobres e extremamente pobres, Brasil, 2003 a 2009

Anos	Pessoas pobres	Pessoas extremamente pobres
2003	61.385.933	26.069.035
2004	59.541.909	23.325.610
2005	55.476.712	20.674.228
2006	48.526.810	17.133.160
2007	44.204.094	15.777.557
2008	41.460.919	13.888.662
2009	39.631.550	13.474.983

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Ipeadata(2012).

Deixando de explorar apenas variáveis, essencialmente, relacionadas à pobreza, e focando em níveis de desenvolvimento regional, vale mencionar Barros *et al.* (2003). O estudo propõe o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), calculado a partir da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), entre 1992 e 2001. O IDF é composto por índices de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Sua vantagem em relação ao IDH é o foco no âmbito familiar, podendo ser facilmente agregado para qualquer grupo demográfico e para municípios, regiões, etc. O resultado do IDF seria retratação mais minuciosa da pobreza brasileira, pois este índice considera as características familiares da região estudada.

Como já citado anteriormente, houve redução da desigualdade de renda e da pobreza, durante o Governo Lula, o que pode estar fundamentado na maior atuação das políticas de transferência de renda. Considerando-se este recorte temporal, apesar de alguns momentos complexos em termos de dinamismo econômico, o Brasil apresentou crescimento do PIB, o que, por sua vez, age de forma a contribuir, também, com a redução do número de indivíduos pobres no país. A Figura 3 mostra a evolução do PIB brasileiro durante os anos de mandato do presidente Lula (2003-2010).

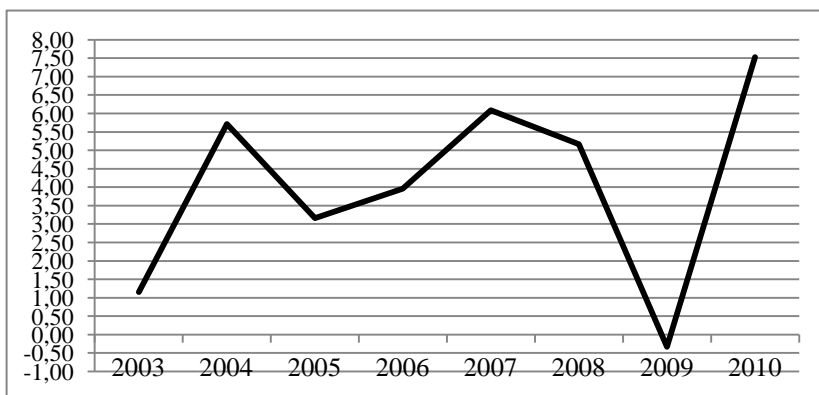


Figura 3 – Taxa real de variação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (%), 2003-2010

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Ipeadata (2012).

No primeiro ano de Governo Lula, o PIB cresceu somente 1,15%, em relação ao ano de 2002. Em 2004, essa trajetória começa a mudar, uma vez que neste ano a variação da renda bruta foi de 5,71% com relação ao ano anterior. Nos demais anos, manteve-se esta tendência de taxa de crescimento, com destaque para 2007, quando o PIB foi de 6,09 %. Entretanto, este ciclo foi interrompido com o estopim da crise do subprime, nos EUA, em 2008, que fez com que o PIB brasileiro recuasse, chegando à redução do montante da riqueza total do país na casa de 0,3%, em 2009, como reflexos da crise do ano anterior.

Com efeito, em 2010, o Brasil mostrou sinais de recuperação, quando atingiu a taxa real de crescimento da ordem de 7,53%. Tal número, presente na memória desta nação quando vivenciou os tempos do Milagre Econômico na década de 1970, revelou vantagens com relação ao resto do mundo, no processo de recuperação, perante a crise mundial. Apesar do cenário positivo, este substancial crescimento da economia em 2010 foi, na maior parte, em função do fraco desempenho da economia, em 2009. Isso porque o PIB de um ano é sempre medido através da comparação com o PIB do ano anterior. Neste caso, o crescimento de 2010 teve como comparação o encolhimento da economia, (-0,33%), em 2009.

No período de maior crescimento econômico, durante o Governo Lula, 2004 a 2008, quando o Brasil obteve PIB médio de 4,8%, houve também redução da pobreza. Isto é, a incidência de pobreza sobre a população brasileira passou de 33,7% em 2004, para 22,59% no ano de 2008, ou seja, diminuição substancial na taxa de pobreza. Esse fato pode ser identificado mais facilmente mediante análise da Figura 4, que mostra a taxa de crescimento do PIB e a diminuição da pobreza entre 2003 e 2009. Portanto, o crescimento econômico também contribuiu para a redução da pobreza nesta época. Isto porque houve melhor distribuição da riqueza gerada por tal elevação do PIB, caracterizando, com isso, crescimento pró-pobre.

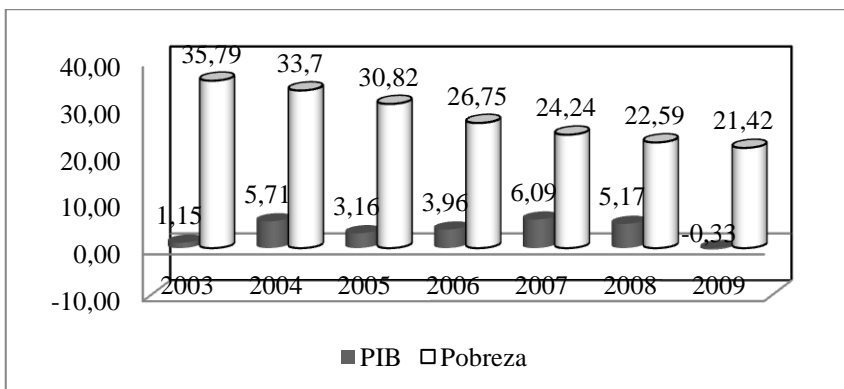


Figura 4 – Taxa de crescimento do PIB e a diminuição da pobreza no Brasil (%), 2003-2009

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Ipeadata (2012).

A diminuição da população pobre, no Brasil, também pode ser atribuída à queda da taxa de desemprego, evidenciada na Figura 5. Quando o presidente Lula assumiu o poder, em 2003, a taxa de desemprego nacional era de 10,9% e, ao fim de seu mandato, seu valor cai aos 5,3%.

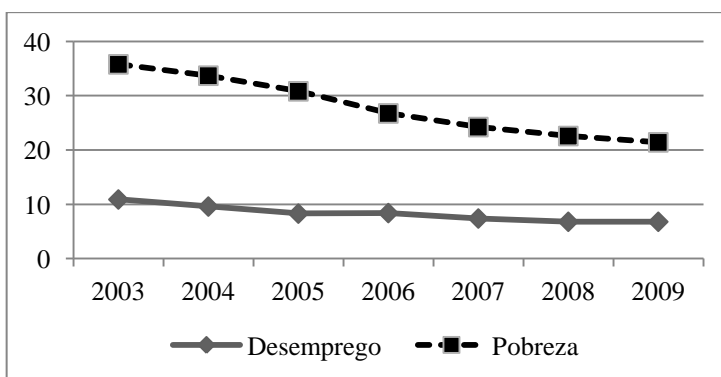


Figura 5 – Relação variação no desemprego e na pobreza, Brasil (%), 2003-2010

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Ipeadata (2012).

Conforme se observa, a criação de postos de trabalho tem relação positiva com o crescimento econômico, de modo que, quanto maior o PIB, maior o emprego. Por exemplo, em 2009, o PIB brasileiro foi negativo (-0,33), isto quer dizer que a produção de 2009 foi menor que em 2008. Por isso, a taxa de desemprego manteve-se inalterada em relação a 2008 (6,8%), mas, poderia ter caído, devido à recessão da economia. Entretanto, em 2010, o PIB cresceu (7,53%) e a taxa desemprego caiu para 5,3 %, ou seja, o crescimento proporcionou criação de empregos.

Inexoravelmente, à medida que a taxa de desemprego cai, a incidência de pobreza também diminui, fato este observado, durante o período de 2003 a 2009. Tal panorama denota o quanto o crescimento da economia é importante no combate à pobreza, pois o aumento da riqueza promove criação de postos de trabalho, o que certamente age no sentido de fazer crescer a renda da população.

Outro fator importante no que diz respeito à taxa de desemprego, é o seu efeito na redução da pobreza. A verdade é que a inclusão de pessoas no mercado de trabalho proporciona aumento da renda dos indivíduos e, ainda, dinamiza a economia do país, ao elevar a demanda agregada. Este bom desempenho do mercado de trabalho, durante o período de Lula no Governo Federal, remete também ao fato de que os aumentos reais do salário mínimo, durante sua gestão, contribuíram para a queda da pobreza no Brasil, uma vez que este fator atinge, diretamente, as classes menos favorecidas, que são a população alvo do PBF.

Em suma, percebe-se que, além do crescimento econômico e da geração de empregos observados durante a gestão Lula, ressalta-se a importância do PBF para elevar a renda dos indivíduos pobres. Como o PBF completará 10 anos, em 2014, faz-se necessário desenvolver estudos no intuito de comprovar o grau de interdependência ainda existente entre os beneficiados frente ao programa. Ademais, diante do objetivo deste estudo de apontar evolução de variáveis socioeconômicas relevantes, fica evidente a importância das políticas de redistribuição da renda e do crescimento econômico sobre a queda da pobreza no Brasil, durante o Governo Lula (2003-2010). Com o aumento dos gastos sociais, em seu segundo mandato, e a trajetória de crescimento da economia brasileira, Lula obteve resultados significativos no combate à pobreza. Todavia,

apesar das conquistas, a análise mostra que existem ainda muitas pessoas com rendimentos inferiores à linha de pobreza e extrema pobreza. Embora não se possa atribuir, exclusivamente, ao programa Bolsa Família tais avanços, fica evidente que o mesmo tem conseguido expandir sua cobertura e tem permitido, mesmo que no curto prazo, a uma parte da sociedade, antes marginalizada, usufruir relativa melhora em suas condições básicas de sobrevivência.

V CONCLUSÕES

Este estudo ressaltou os efeitos das políticas de redistribuição da renda no âmbito do Governo Lula, no que se refere à pobreza e ao crescimento econômico. Quando Lula assume o poder executivo, em 2003, o Brasil enfrentava algumas dificuldades no campo socioeconômico. Entre estas, vale mencionar: taxa de desemprego elevada, modesto crescimento do Produto Interno Bruto, milhares de pessoas extremamente pobres, desigualdade de renda presente na sociedade, inflação dando sinais de crescimento, baixos investimentos na área social, desconfiança dos mercados, entre outros problemas. Essas questões permaneceram durante os primeiros anos de seu mandato, já que não houve mudança nas políticas praticadas, neste período, em relação aos tempos do Governo FHC.

No entanto, em 2006, tal cenário começa a mostrar sinais de mudança, tendo sido destinados mais recursos para investimentos em infraestrutura e para o combate à pobreza, a exemplo da criação do PAC e da extensão do PBF, respectivamente. Entretanto, a retomada do crescimento econômico foi interrompida no último trimestre de 2008 e durante quase todo o ano de 2009, pois os reflexos da crise do subprime⁴ nos EUA chegavam ao Brasil.

Devido a este panorama recessivo, a equipe econômica de Lula introduziu medidas anticíclicas na economia. Isso acarretou

⁴ A crise do subprime ou hipotecas de risco foi desencadeada, em 2007, nos EUA e seu estopim aconteceu no ano de 2008. Essa crise esteve relacionada à quebra de instituições de crédito dos EUA, as quais concediam empréstimos hipotecários de alto risco. Com a insolvência dessas organizações, houve forte queda nas bolsas de valores de todo o mundo e, com isso, eclodiu a crise mundial.

maior consumo por parte da demanda doméstica e, por consequência, a elevação do emprego.

Os principais resultados relacionados à forma de atuação do Governo Lula na luta contra a pobreza destacam alguns pontos positivos e negativos. Luiz Inácio Lula da Silva deixou o poder em 2010, mas algumas questões continuaram. A Reforma da Seguridade Social e a Tributária não saíram do papel. A pobreza e a desigualdade, apesar de sofrerem redução, continuam fazendo parte da sociedade brasileira.

De maneira positiva, pode-se citar, principalmente, a mudança no foco das políticas governamentais, em 2006, em razão da substituição da equipe econômica de Lula. O enfoque passou a ser os problemas sociais, concomitantemente, com incentivos ao crescimento econômico, ou seja, políticas ortodoxas, já praticadas no Governo FHC davam lugar a medidas heterodoxas. Como resultado, observou-se diminuição da pobreza refletida, dada a queda da parcela de indivíduos pobres de 36% para 21%. Houve também redução na desigualdade de renda e na taxa de desemprego, de 10,9%, em 2003, para 5,3%, em 2010, juntamente com a taxa de crescimento econômico média na casa dos 4,05% ao ano (IPEADATA, 2013). Vale destacar que esta variação do PIB real foi atenuada pela recessão vivenciada, em 2009, quando o PIB apresentou variação anual real da ordem de - 0,33 % ao ano. Fatores como o crescimento econômico, a queda do desemprego e a elevação dos gastos sociais contribuíram para a diminuição da pobreza alcançada no Governo Lula, ocasionando, assim, elevação da renda em todo o país, principalmente dos pobres, destacando o aumento significativo alcançado pelas regiões Norte e Nordeste.

Este cenário de redução da pobreza e da desigualdade foi possível em razão da combinação de políticas socioeconômicas ligadas ao aumento de dispêndios na área social, de geração de empregos, de aumentos reais do salário mínimo, entre outras não menos relevantes. Destacando-se a importância das políticas de transferência de renda, é relevante atentar para a viabilidade de programas como o PBF, de ter como meta, além da redução da desigualdade social, o maior dinamismo da economia, fundamentado no aumento de capital em circulação em poder da população. Deste

modo, ocorre elevação, principalmente, do consumo das classes menos favorecidas, as quais detêm maior proporção marginal a consumir.

Em suma, fica evidente que houve crescimento pró-pobre, no Brasil, durante a gestão Lula, mas o cenário ainda é de pobreza e desigualdade de renda no país, cujos impactos negativos estão presentes na sociedade brasileira, desde os tempos coloniais, muito em função da concentração inicial fundiária e de sua estrutura social escravocrata. Destacados os resultados deste trabalho, é relevante apontar como linha de pesquisa futura o aprofundamento da temática sobre as relações existentes entre as políticas redistributivas e a pobreza e o crescimento econômico no Brasil. Ademais, estudos futuros podem, ainda, se incumbirem de aprofundar a pesquisa, no que diz respeito à comprovação se tal incremento observado na renda dos pobres foi em razão, principalmente, do PBF, ou se outros fatores influenciaram. E, ainda, demonstrar qual o impacto deste aumento da renda sobre a economia brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, J. A. **Pobreza, Desigualdade e Crescimento Econômico**: Três ensaios em modelo de painel dinâmico. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará, 2009.

BACEN. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx>. Acesso em novembro de 2012.

BARRETO, F. A. F. D. **Crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda**: o que sabemos sobre eles? Fortaleza: Laboratório de Estudos da Pobreza/ CAEN/UFC. Ensaio sobre Pobreza, 01, 2005.

BARROS, R. P., CARVALHO, M., FRANCO, S., MENDONÇA, R.. **A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza**. Brasília: IPEA, Texto para discussão nº 1256, 2007.

BARROS, R. P.; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão nº 800, 2001.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. **Investimento em educação e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 525, 1997.

BRADSHAW, J.; FINCH, N. Overlaps in dimensions of poverty. *Journal of Social Policy*, Cambridge University Press, v. 32 n. 4, p. 513-525, 2003.

CASTRO, R. S.; PÔRTO JÚNIOR, S.S. Efeitos da desigualdade de renda sobre o crescimento econômico no Brasil: uma análise não linear. **Perspectiva Econômica**; v.3, n, 1, 2007.

CURADO, M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Economia & Tecnologia**, Ano 07, volume especial, 2011.

DEININGER, K.; SQUIREM L. New Ways of Looking at Old Issues, **Journal of Development Economics**, 57, 1998.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80/2011.

FERREIRA, F. H. G. **Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil**: luta de classes ou heterogeneidade educacional. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

HAGENAARS, A.; DE VOS, K. The definition and measurement of poverty. **The Journal of Human Resources**, v. 23, n. 2, 1988.

HOFFMANN, R. Distribuição de renda e crescimento econômico. **Estudos Avançados**, vol. 15, n. 41, São Paulo, 2001.

HOFFMANN, R. Elasticidade da Pobreza em Relação à Renda Média e à Desigualdade no Brasil e nas Unidades da Federação. **Revista Economia**. Julho 2005.

IBGE (2012) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1476

IBRE/FGV, 2005. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/>. Acesso em novembro de 2012.

IPEADATA (2012) Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=2023296539&Tick=1290454847296&VAR_FUNCAO=SubmeterFormulario%28%27frmMain%27%2C%27Series%3FSessionID%3D2023296539%26Text%3Dpobres%26Tick%3D1290454847296%27%29%3B&Mod=S

KAKWANI, K., PERNIA, E. What Is Pro-Poor Growth? **Asian Development Review**, 18(1), 2000

LOPEZ, J. H. **Pro-Poor-Pro-Growth**: Is There a Trade-Off? The World Bank, Policy Research Working Paper No. 3378. 2004

_____ **Pro-poor growth: a review of what we know** (and of what we don't) World Bank's PREM Poverty Group, 2011.

MANSO, C. A.; BARRETO, F. A.; FRANÇA, João Mário Santos de. **Rebatimentos Regionais de Bem-Estar Social no Brasil**: Considerações a Partir dos Ciclos Econômicos da Renda Nacional e da Estrutura do Mercado de Trabalho. Fortaleza: Laboratório de Estudos da Pobreza / CAEN / UFC, 2009. Ensaio sobre Pobreza, 19.

MARINHO, E. SOARES, F. **Impacto do crescimento econômico e da concentração de renda sobre a redução da pobreza nos estados brasileiros**. 2003<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/B36.pdf>.

MATTEI, L.; MAGALHAES L.F. A política econômica durante o Governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. In PAULA, Marilene. **Nunca antes na história desse país...?** : um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

MDS, (2012). Ministério de Desenvolvimento Social, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em novembro de 2012.

MEDEIROS, M. Crescimento, População, Desigualdade e Formulação de Políticas de Combate à Desigualdade e Pobreza no

Brasil. In **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 20, n.1, p. 223-237, 2005.

MIRRLEES, J. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. In **Review of Economic Studies**, 38., 1971.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, vol. 17, n.48, São Paulo, 2003.

PASTORE, A. C.; PINOTTI, M. C. **A Crise de 2008 e o Brasil**. Rio de Janeiro: INAE, Estudos e Pesquisas 259, 2008.

RAVALLION, M.; CHEN, S. **Measuring Pro-Poor Growth**. World Bank, Policy Research Working Paper 2666, 2003.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

_____ Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, p. 153-185. 2005

SEN, A. K. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeiro do Governo Federal. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/>
Acesso em novembro de 2012.

WHITE, H.; ANDERSON, A. **Growth vs redistribution**: Does the pattern of growth matter?, DFID white paper on eliminating World Poverty: making globalization Work for the Poor, 2000

YASBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2003

