ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDAI
FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
ADUR-RJ - S. SINDICAL – ANDES - SN

ADUR-RJ S.SIND

ANDES SINDICATO NACIONAL

End. Rodovia BR 465 – Km7
CEP: 23851-970
Telefones: (21)99919-7788/ (21)99158-4389
E-mail: adurrj@adur-rj.org.br

Seropédica, 17 de novembro de 2026.

NOTA TÉCNICA DA ADUR

Nº 03/2026

BALANÇO PRELIMINAR DO TERCEIRO MANDATO DE LULA (2023-2026): AVANÇOS SOCIOECONÔMICOS E OS LIMITES AO AUMENTO DO PODER DE COMPRA DOS TRABALHADORES [1, 2]

Miguel Henriques de Carvalho (Professor do DeCE-ICSA-UFRRJ
e segundo tesoureiro da ADUR-RJ)

Marcelo Pereira Fernandes (Professor do DeCE-ICSA-UFRRJ
e ex-primeiro tesoureiro da ADUR-RJ)

[1] Com dados até 15 de novembro de 2026.

[2] Agradecemos a Kaio Pimentel e Antonio José Alves Júnior pelas valiosas críticas e sugestões feitas a uma versão anteriores deste trabalho. Os erros e omissões são de nossa inteira responsabilidade.

1. Introdução

O objetivo deste breve artigo é fazer exame preliminar do desempenho da economia brasileira ao longo do terceiro mandato presidencial de Lula (2023-2026). O propósito central é apontar que, apesar dos avanços socioeconômicos registrados (Seção 2), o poder de compra da classe trabalhadora, à luz de alguns indicadores, segue abaixo de valores já observados no período pré-pandemia (fevereiro de 2020) ou sofreu perdas ao longo do atual governo (Seção 3). Neste particular, destacamos três áreas: i) a recomposição apenas parcial do poder de compra do salário mínimo em itens básicos (item 3.1); ii) o aumento do endividamento das famílias e do comprometimento de sua renda com o serviço das dívidas contraídas (item 3.2); e iii) a redução do número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (PBF) e o congelamento do valor do benefício até setembro de 2026 (item 3.3). Seguem as considerações finais (Seção 4).

2. Principais avanços socioeconômicos entre 2023 e 2026[3]

Em primeiro lugar, é preciso destacar que, de um ponto de vista mais geral, entre 2023 e 2026 a economia brasileira apresentou uma melhoria expressiva em um conjunto amplo de indicadores, sobretudo quando comparada aos mandatos presidenciais anteriores desde 2011. Esse desempenho combinou crescimento econômico e do emprego, manutenção da inflação baixa, aumento real do salário mínimo, do rendimento médio do trabalho e da renda domiciliar per capita, além da queda dos índices de pobreza e de desigualdade.

Em termos de crescimento econômico, segundo o IBGE (2026), o PIB brasileiro cresceu 3,2% em 2023, 3,4% em 2024 e 2,3% em 2025, resultando em uma taxa média neste triênio de 3,0% a.a. Se adicionarmos a expectativa de crescimento da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda[4] (2026) para o ano de 2026, de 2,0% (indicativo de que a economia se encontra em desaceleração), teríamos uma taxa média de crescimento do PIB de 2,7% a.a. Segundo dados do Banco Mundial (2026), entre 2023 e 2025, na média, o crescimento do PIB per capita foi de 2,6% a.a., ficando acima da média mundial (1,9% a.a.) e da América Latina (1,6% a.a.).

Comparando os dados do IBGE (2026) do quarto trimestre de 2022 até o segundo trimestre de 2026, destacamos os seguintes resultados positivos para o mercado de trabalho: i)

[3] Os indicadores socioeconômicos apresentados nesta seção encontram-se compilados em https://www.adur-rj.org.br/post/brasil-pib-infla%C3%A7%C3%A3o-e-indicadores-socioecon%C3%B4micos-2003-2026.

[4] Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/setembro/secretaria-de-politica-economica-projeta-crescimento-de-2-para-o-pib-em-2026-e-2-3-em-2027

aumento do nível de ocupação (percentual de pessoas ocupadas na semana de referência em relação às pessoas com 14 anos ou mais de idade), de 57,1% para 58,8%; ii) queda da taxa de informalidade (% da população ocupada), de 38,9% para 37,4%; iii) queda da taxa de subutilização da força de trabalho, de 18,5% para 12,9%; e iv) queda da taxa de desocupação, de 7,9% para 5,4% (atingindo 5,2% no terceiro trimestre de 2026, dado recém-disponibilizado).

Além disso, após um longo período entre 2014 e 2022 em que o salário mínimo e o rendimento médio mensal real efetivamente recebido de todos os trabalhos ficaram praticamente estagnados, houve progressivo aumento de ambos ao longo do terceiro mandato de Lula. Segundo dados do IBGE (apud Ipeadata, 2026), o rendimento médio mensal real efetivamente recebido de todos os trabalhos encontrava-se, em 2025, 17,1% acima do valor observado em 2022. Já o salário mínimo real mensal (corrigido pelo INPC), em outubro de 2026, estava 13,7% acima do valor registrado em dezembro de 2022, indicador que será retomado na Seção 3.1. Além disso, o rendimento domiciliar per capita de todas as fontes atingiu, em 2025, o maior nível da série histórica iniciada em 1995, ficando 25% acima do valor observado em 2022. Os índices de pobreza monetária, por outro lado, atingiram os menores níveis em 2025. Finalmente, a desigualdade social medida por indicadores como o índice de Gini e a razão de Palma, alcançaram o menor patamar em 2024, embora siga em níveis elevados no comparativo internacional e tenha aumentado em 2025 (mas permanece abaixo do nível observado em 2023).

A partir de dados coletados no Ipeadata (2026), em relação à inflação, entre 2023 e 2025 o IPCA médio calculado pelo IBGE foi de 4,6% – mesmo valor da inflação acumulada em 12 meses até outubro de 2026. Até o momento, segundo o IGP-DI (FGV) e o IPCA (IBGE), cujas séries históricas começam, respectivamente em 1944 e 1979, a taxa de inflação média do terceiro mandato de Lula é a menor se comparada a qualquer outro mandato presidencial completo. É importante registrar que a média mensal da taxa de câmbio comercial (venda) em relação ao dólar atingiu a mínima em julho de 2023 (R$ 4,80) e a máxima em dezembro de 2024 (R$ 6,10). Em outubro de 2026, a média situou-se em R$ 5,13, valor inferior ao registrado no início do mandato, em janeiro de 2023 (R$ 5,20) (BCB, 2026). Esse comportamento da taxa de câmbio chama atenção quando consideramos que, em cada um dos quatro mandatos presidenciais anteriores, entre 2011 e 2022, verificou-se uma tendência de desvalorização nominal expressiva.

3. Os limites ao aumento do poder de compra dos trabalhadores

O objetivo desta seção é examinar alguns limites ao aumento do poder de compra dos trabalhadores ao longo do terceiro mandato de Lula. À luz de alguns indicadores, o poder de compra ainda não retornou aos níveis pré-pandemia (fevereiro de 2020). Esse é o caso do poder de compra do salário mínimo em relação à cesta básica, que se recuperou apenas parcialmente. É também o caso do endividamento das famílias e da parcela da renda destinada ao pagamento do serviço da dívida, que não apenas deixaram de voltar ao nível pré-pandemia, como aumentaram entre janeiro de 2023 e agosto de 2026, período em que também subiu a taxa de inadimplência. Menciona-se, por fim, a experiência do PBF, principal programa de transferência de renda do país, no qual se observou, desde o início de 2023, a diminuição dos cadastros ativos, bem como a queda do valor real médio do benefício até setembro de 2026, que só repôs a inflação acumulada em outubro de 2026.

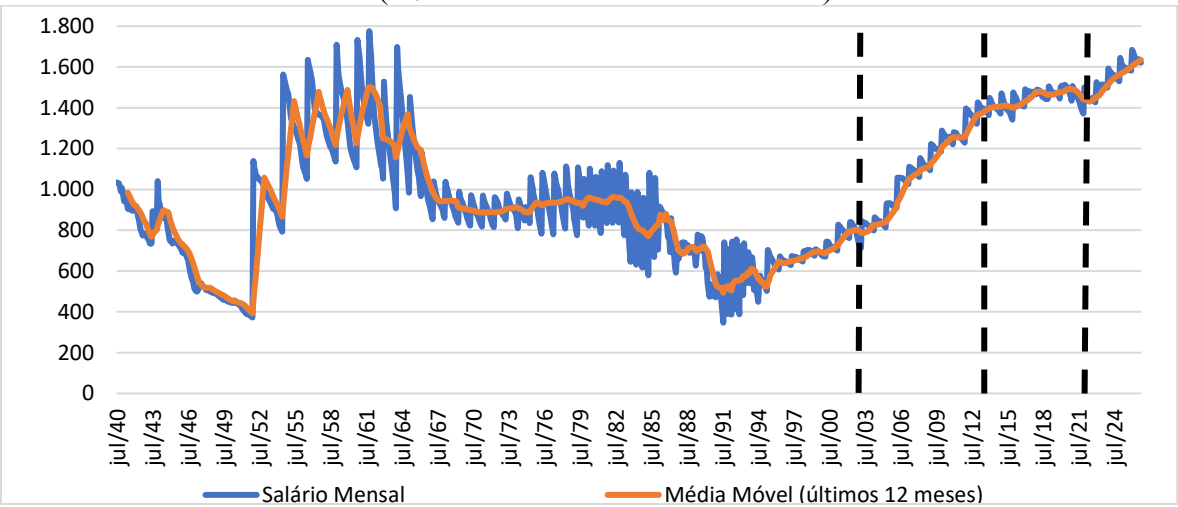
3.1 Recuperação parcial do poder de compra do salário mínimo em itens básicos

O salário mínimo exerce um papel central no rendimento das pessoas ocupadas nos mercados de trabalho formal e informal: diretamente, ao estabelecer o piso oficial do trabalho, e indiretamente, pelo chamado efeito farol, por meio de sua influência sobre outras remunerações. Além disso, desempenha função fundamental nos pagamentos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), abrangendo aposentados e beneficiários de outras políticas sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo dados do Censo de 2022, 68,1% da população ocupada de 14 anos ou mais (cerca de 60 milhões de pessoas) recebiam até dois salários mínimos. Por sua vez, segundo o INSS (2026), 69,1% dos pagamentos previdenciários e assistenciais (cerca de 28 milhões de benefícios) corresponderam, em 2026, a exatamente um salário mínimo.

Em 2023, foram realizados dois aumentos reais do salário mínimo, em janeiro (valor de R$ 1.302 fixado ainda pelo governo anterior, em 2022, pela MP nº 1.143/2022) e maio, de modo que o valor em dezembro ficou 5,0% acima do registrado no mesmo mês de 2022. Em janeiro de 2024, foi retomada a regra que define o reajuste pela recomposição da inflação (medida pelo INPC) acrescida da variação do PIB de dois anos anteriores (caso seja positiva), política que vigorou entre 2007 e 2019, o que significou um aumento real de 3,0% naquele ano. No entanto, no final de 2024 (Lei nº 15.077/2024), essa regra foi revista para se adequar aos limites do Novo Arcabouço Fiscal (NAF), impondo-se um intervalo de reajuste real entre 0,6% e 2,5%. Assim, em janeiro de 2025 e janeiro de 2026, o ganho real praticado foi de 2,5%. Caso a regra anterior tivesse sido mantida, o aumento real teria sido de 3,2% em 2025 e de 3,4% em 2026. Em

outubro de 2026, o salário mínimo encontrava-se 13,7% acima do valor observado em dezembro de 2022 e 6,4% acima do valor de janeiro de 2023, como mostra o Gráfico 1, segundo dados fornecidos pelo Ipeadata (2026), que são corrigidos pelo INPC desde 1979.

Gráfico 1. Brasil: Salário mínimo real mensal de julho de 1940 a outubro de 2026
(R$ constantes de outubro de 2026)

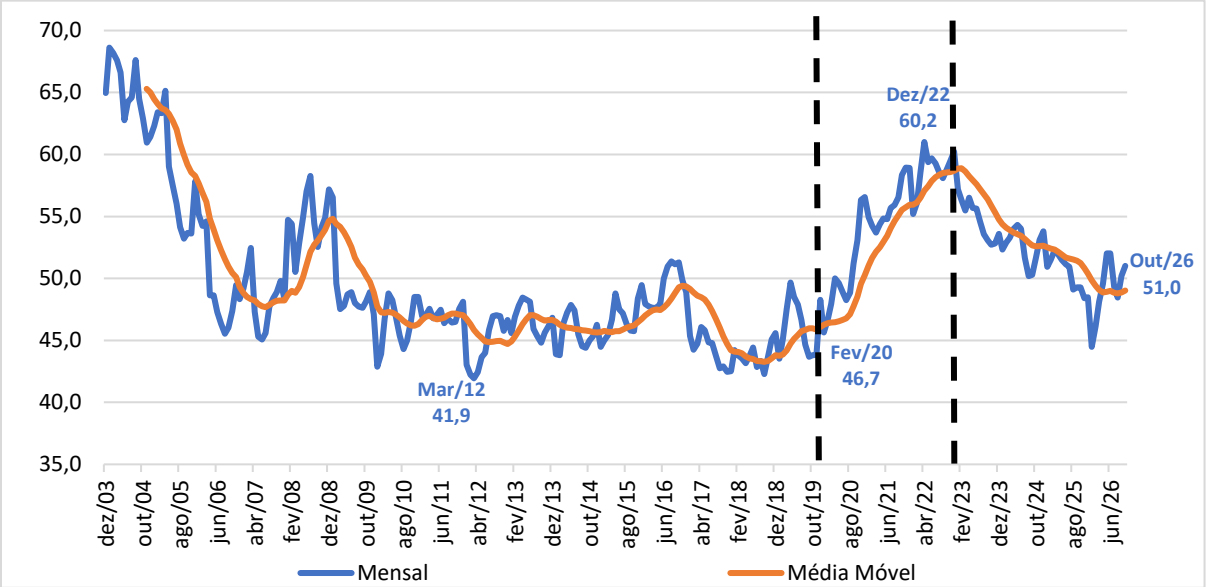


1. Corrigido pelos seguintes índices de preços: IPC-SP/Fipe: jul/1940-jan/1944; IPC-RJ/FGV: jan/1944-jan/1948; IGPC/Ministério do Trabalho: jan/1948-mar/1979; INPC/IBGE: abr/1979-out/2026.
Fonte: IPEA (2026).
Elaboração própria.

Apesar deste aumento real do salário mínimo, corrigido pelo INPC, a razão entre a cesta básica nacional e o salário mínimo líquido (descontada a contribuição previdenciária), calculada pelo DIEESE, caiu ao longo do terceiro mandato de Lula, atingindo 51,0% em outubro de 2026, uma queda expressiva em comparação aos 60,2%, registrados em dezembro de 2022, como mostrado no Gráfico 2. Porém, essa razão seguia acima do valor de fevereiro de 2020 (46,7%), indicativo do encarecimento dos alimentos em relação ao salário mínimo desde a pandemia. Diante da sua amplitude, a razão entre a cesta básica de alimentos[5] e o salário mínimo líquido é um indicador relevante para medir o poder de compra em bens alimentícios de parcelas significativas da sociedade que tem seu rendimento atrelado ao salário mínimo.

[5] A cesta básica de alimentos calculada pelo DIEESE é composta por até 13 itens (13 no Centro-Oeste, Sul e Sudeste, e 12 no Norte e Nordeste) e diferencia-se por região para contemplar os hábitos alimentares locais, servindo como um parâmetro importante para medir o custo da alimentação no país. Por sua vez, o cálculo da cesta básica, que antes considerava 17 capitais, passou a abranger, a partir da divulgação de agosto de 2025, todas as 27 capitais brasileiras. Essa ampliação é resultado da parceria firmada entre o DIEESE e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para contribuir com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e com a Política Nacional de Abastecimento Alimentar, estabelecida em dezembro de 2023.

Gráfico 2. Brasil: Razão entre a cesta básica de alimentos e o salário mínimo líquido[1] entre dezembro de 2003 e outubro de 2026 em meses selecionados (%)



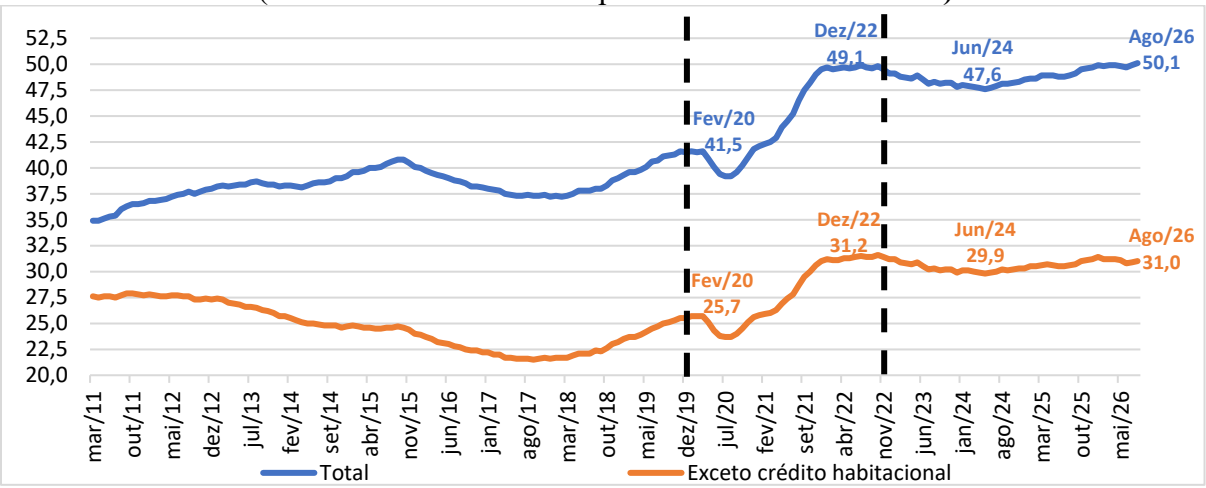
1. Salário mínimo líquido, descontada a contribuição para a Previdência Social.
Fonte: DIEESE (2026). Elaboração própria.

Dessa forma, ao longo do terceiro mandato de Lula, verificou-se, apesar da elevação real do salário mínimo, uma recuperação apenas parcial do seu poder de compra em relação ao valor da cesta básica quando comparado aos níveis observados no período pré-pandemia. Isso se torna mais crítico quando se tem em vista que o peso das despesas com alimentação tende a ser maior à medida que a renda das famílias é menor. Para um exame mais detido sobre o poder de compra do salário mínimo em relação aos demais itens básicos, seria necessário investigar a evolução dos índices de preços de segmentos como moradia, educação, saúde, transporte, lazer, vestuário e higiene, o que foge ao escopo da presente nota.

3.2 Elevado endividamento e aumento da inadimplência das famílias

Outro ponto com repercussões negativas relevantes sobre a capacidade de consumo da população é o endividamento das famílias como proporção da renda. Como mostra o Gráfico 3, esse indicador se elevou abruptamente durante a pandemia de COVID-19, saltando de cerca de 41,5% em fevereiro de 2020 para 49,1% em dezembro de 2022. O endividamento chegou a recuar no início do terceiro mandato de Lula, atingindo 47,6% em junho de 2024, mas a partir do mês seguinte voltou a subir, alcançando 50,1% em agosto de 2026.

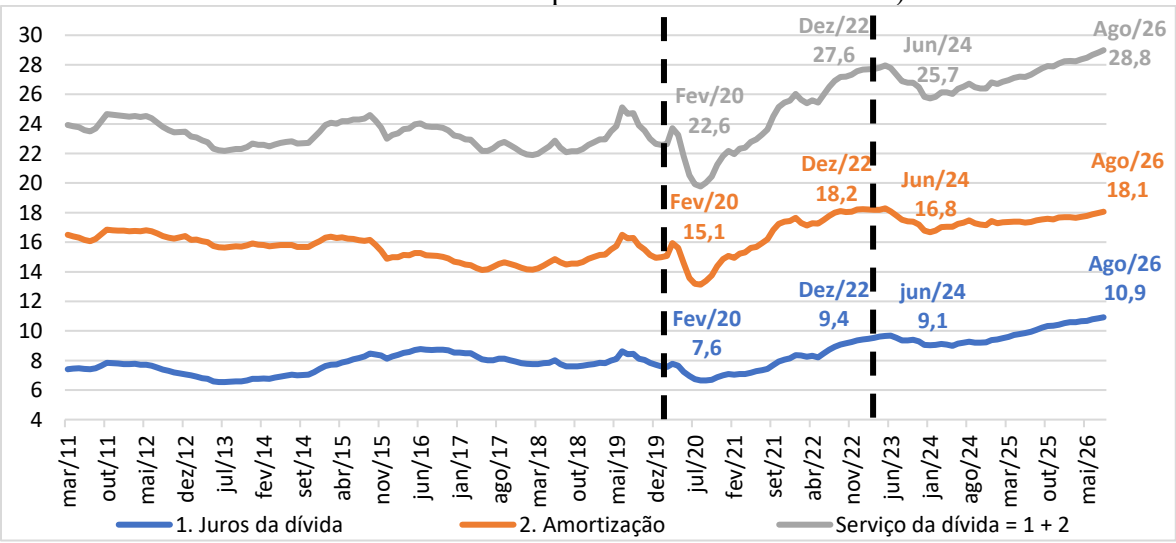
Gráfico 3. Brasil: Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses de janeiro de 2005 a agosto de 2026 (% da Renda Nacional Disponível Bruta das Famílias)



Fonte: BCB (2026). Elaboração própria.

Como mostra o Gráfico 4, também durante a pandemia houve um aumento rápido do comprometimento da renda das famílias com o serviço da dívida (gastos com amortização somados aos gastos com juros), que passou de 22,6% em fevereiro de 2020 para 27,6% em dezembro de 2022. Para esse indicador, verificou-se igualmente uma queda inicial ao longo do terceiro mandato de Lula até junho de 2024, quando voltou a crescer – movimento reforçado pelo ciclo de alta da taxa básica de juros praticada pelo Banco Central do Brasil (BCB), iniciado em setembro de 2024. Em agosto de 2026, a parcela da renda comprometida com o serviço da dívida atingiu 29,0%, o pico da série histórica iniciada em 2005.

Gráfico 4. Brasil: Comprometimento de renda das famílias com juros, amortização e serviço da dívida com o Sistema Financeiro Nacional de março de 2011 a agosto de 2026 (% da Renda Nacional Disponível Bruta das Famílias)[1]



1. Com ajuste sazonal.
Fonte: BCB (2026). Elaboração própria.

Esse aumento do endividamento e da parcela da renda comprometida com o serviço da dívida coincidiu com a elevação da taxa de atraso (de 15 a 90 dias) e da taxa de inadimplência (atraso superior a 90 dias) como proporção da carteira de crédito de pessoas físicas. Assim, entre dezembro de 2022 e agosto de 2026, a taxa de atraso passou de 5,24% para 6,45% e, no mesmo período, a taxa de inadimplência subiu de 3,63% para 5,99%. Importante observar que o governo lançou um programa para renegociação das dívidas das famílias, o Desenrola Brasil, em julho de 2023; diante da persistência do endividamento elevado, lançou em 2026 duas novas edições em formatos distintos, uma em maio e outra em setembro, esta última com previsão de execução em 2027.

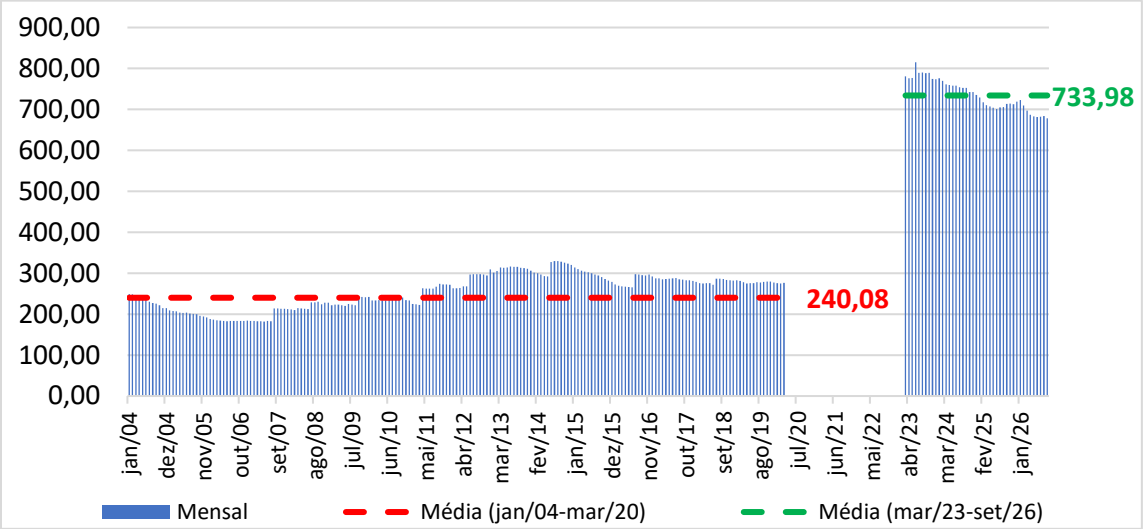
Deixando de lado uma análise das causas desse maior endividamento das famílias, assim como um detalhamento maior dos tipos de dívida, cumpre apenas assinalar que a renda disponível para adquirir bens e serviços foi comprimida, em média, pelo maior desembolso com o serviço da dívida, em um contexto de juros elevados praticados pelo BCB.

3.3 Redução no número de cadastros e perda do poder de compra do benefício do Programa Bolsa Família (PBF) até setembro de 2026

Em substituição ao Programa Auxílio Brasil (PAB), o PBF foi recriado em março de 2023 para atender famílias com renda domiciliar per capita de até R$ 218. Sem entrar nos detalhes dos critérios de elegibilidade e manutenção do benefício, nessa nova etapa o PBF manteve o valor base de R$ 600, vigente na última edição do PAB, acrescido de R$ 150 por criança de até seis anos e R$ 50 por criança ou adolescente entre 7 e 18 anos, adicionais presentes na antiga versão do PBF e cujos equivalentes no PAB eram, na prática, absorvidos pelo piso de R$ 600.

Como mostra o Gráfico 5, em valores constantes de setembro de 2026, o benefício médio do PBF entre março de 2023 e setembro de 2026 foi de R$ 733,98 (cerca de 46,8% do salário mínimo médio do período). Esse patamar é substancialmente superior ao vigente entre janeiro de 2004 e março de 2020, que foi de R$ 240,08 (cerca de 20,5% do salário mínimo do período), o que contribuiu de forma importante para a queda da pobreza e da desigualdade durante o terceiro mandato de Lula. Porém, até setembro de 2026, o PBF não teve nenhum reajuste nominal, acumulando uma perda real (corrigida pelo INPC) de 15% entre janeiro de 2023 e setembro de 2026, observando-se que o piso de R$ 600 vigorava desde agosto de 2022. Somente a partir de outubro de 2026 foi realizado um reajuste para repor a perda inflacionária, elevando o benefício base de R$ 600 para R$ 691 e o benefício médio estimado de R$ 675 para R$ 777.

Gráfico 5. Brasil: Benefício médio real do Programa Bolsa Família (PBF) de janeiro de 2004 a setembro de 2026 (R$ constantes de setembro de 2026)[1, 2]



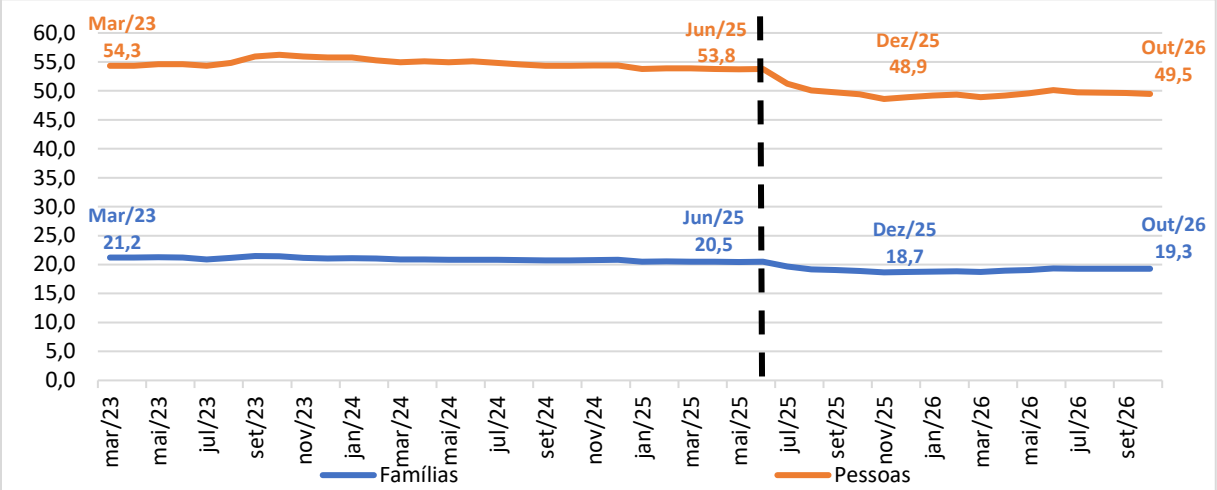
1. Corrigido pelo INPC.
2. O período entre abr/2020 e fev/2023 foi excluído da série. Nesse intervalo, devido à pandemia da COVID-19, os beneficiários do PBF receberam o Auxílio Emergencial (de abr/2020 a dez/2020 e de abr/2021 a out/2021). Posteriormente, entre nov/2021 e fev/2023, esteve em vigor o Programa Auxílio Brasil (PAB), que substituiu o PBF. Em mar/2023, o PBF foi recriado substituindo o PAB, que foi extinto.
Fonte: SAGICAD (2026) para o valor do benefício médio PBF e IBGE apud Ipeadata (2026) para o INPC. Elaboração própria.

Além da redução do valor real dos benefícios base e médio do PBF, registrou-se também uma queda no número de famílias beneficiárias ao longo do terceiro mandato presidencial de Lula. Em primeiro lugar, observa-se que o PAB, além de elevar o valor médio, ampliou o número de famílias atendidas, que saltou de 14,5 milhões em dezembro de 2021 para 18 milhões em março de 2022, atingindo 21,6 milhões em dezembro de 2022, segundo o MDS (2026). Assim, quando o PBF foi recriado em março de 2023, o total de famílias beneficiárias era de 21,2 milhões (correspondente a 54,3 milhões de pessoas), seguindo-se uma tendência de queda gradual no número de cadastros.

É plausível que a recuperação do mercado de trabalho, o aumento do rendimento do trabalho e a maior intensidade dos mecanismos de controle e fiscalização cadastral tenham contribuído para a redução do número de beneficiários. Somam-se a isso as mudanças na chamada Regra de Proteção. Até junho de 2025, essa regra permitia que famílias com renda per capita acima de R$ 218 e até meio salário mínimo (R$ 759) seguissem no programa por até 24 meses, recebendo 50% do valor do benefício. Com a alteração aplicada a partir de julho de 2025, o limite de renda por pessoa para novos enquadramentos caiu para R$ 706, e o prazo de permanência com metade do benefício passou a ser de até 12 meses para famílias sem renda estável (ou de apenas dois meses para aquelas com renda estável, como aposentadoria ou BPC). Após essas mudanças, o número de famílias beneficiárias caiu de 20,5 milhões (53,8 milhões

de pessoas), em junho de 2025, para 18,7 milhões (48,9 milhões de pessoas), em dezembro daquele ano. Ao longo de 2026, o total de atendidos aumentou paulatinamente, chegando, em setembro de 2026, a 19,3 milhões de famílias (49,5 milhões de pessoas) – um nível, no entanto, ainda inferior ao observado em março de 2023, como mostra o Gráfico 6.

Gráfico 6. Brasil: Famílias e pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família de março de 2023 a outubro de 2026 (em milhões)



Fonte: SAGICAD (2026). Elaboração própria.

Foge ao escopo do presente texto analisar as causas específicas, e a avaliação da sua correção, que levaram a essa queda no número de beneficiários do PBF a partir de julho de 2025. O que procuramos sublinhar é que, após um expressivo aumento na cobertura e no valor médio do benefício com o PAB, preservados e até ampliados com a recriação do PBF em março de 2023, verificou-se até setembro de 2026 uma redução tendencial tanto no poder de compra do benefício (corrigido apenas em outubro) quanto no número de famílias atendidas. Assim como no caso da política de valorização do salário mínimo, o NAF, ao impor restrições orçamentárias rígidas à expansão da despesa primária, ajuda a compreender os estreitos limites em que se move a política fiscal atual na execução de políticas sociais, como o PBF, muito relevantes na formação na composição da renda das camadas mais pobres.

A este respeito, constata-se que, segundo dados do IBGE (2026), em 2023, 23% dos domicílios recebiam algum programa social do governo, sendo que 18,9% do total de domicílios recebiam PBF, 4,2%, BPC e 1,4%, outros programas (um mesmo domicílio pode receber mais de um benefício). Em 2025, enquanto houve uma redução da proporção de domicílios atendida pelo PBF, que caiu para 17,2%, aumentou para o caso do BPC (5,3%) e de outros programas sociais (2,4%), de forma que o total que recebia algum tipo de programa social do governo caiu ligeiramente para 22,7%.

4. Considerações finais

O terceiro mandato de Lula, que se encerra ao final de 2026, apresentou até o presente momento, em novembro do mesmo ano, uma melhoria significativa de um conjunto amplo de indicadores socioeconômicos, com aceleração do crescimento, aumento do emprego, salário mínimo e médio, queda da pobreza, da desigualdade, com a inflação em níveis baixos no comparativo histórico.

No entanto, em determinadas áreas, o poder de compra da classe trabalhadora sofreu importantes limitações que foram examinadas com um pouco mais de detalhes na Seção 3. Isso ajuda a compreender que apesar dos avanços em várias áreas, sob determinados aspectos, a situação atual encontra-se abaixo daquela observada no período pré-pandemia para amplas camadas da população. Este é o caso do poder de compra do salário mínimo em relação à cesta básica. Em outros segmentos, o quadro se deteriorou ao longo do mandato, caso dos indicadores de endividamento das famílias, cujo aumento mais expressivo ocorreu durante a pandemia, mas que voltaram a crescer a partir de meados de 2024, e as limitações ao PBF, que apesar de hoje ser um programa muito mais amplo do que era entre 2004 e 2019, não foi reajustado pela inflação desde o início do terceiro mandato de Lula até setembro de 2026, impondo perdas ao poder de compra dos beneficiários neste período, até que, fosse corrigido pela inflação, o que ocorreu em outubro.

Não foi objeto do presente trabalho tratar do regime de política econômica, assim como das medidas específicas tomadas ao longo do mandato. Cumpre somente assinalar que as limitações ao aumento do poder de compra da classe trabalhadora examinadas neste trabalho guardam uma correspondência com a atual política econômica adotada no país, representada pelo NAF (política fiscal), e pelo atual Regime de Metas de Inflação (política monetária), que impõe limites mais restritivos que aqueles que prevaleceram entre 2003 e 2016, período dos mandatos presidenciais anteriores do PT. Revisar essas regras para ampliar a margem de manobra da política econômica é um desafio crucial para o quarto mandato de Lula, que começa em 5 de janeiro de 2027, o que poderia permitir conciliar a preservação dos direitos sociais definidos na Constituição de 1988, a aceleração dos investimentos públicos, maior crescimento econômico e equidade social.[6]

[6] Para uma análise dos desafios da política econômica do quarto mandato de Lula, ver, por exemplo: https://diplomatique.org.br/a-politica-economica-do-governo-lula-4-em-disputa/