

Um Balanço da Economia nos Primeiros Seis Meses do Governo Lula

GABRIEL BRASIL (*)

Em 2022, o Brasil viveu uma das eleições mais importantes da sua história. Estava em jogo, além da escolha entre plataformas políticas significativamente distintas, a resiliência da democracia brasileira, que foi estressada por membros e apoiadores do governo anterior. Neste contexto, a discussão econômica – sempre central eleitoralmente no Brasil – ficou parcialmente de lado, sendo limitada, em certa medida, à alusão superficial, por parte de candidatos e eleitores, a uma lista de desejos amplos (como o combate à miséria e a redução da inflação) sem grande detalhamento dos caminhos para atingir tais objetivos. Neste cenário, o presidente Lula foi eleito e tomou posse num ambiente marcado por muitas incertezas, tanto em relação ao que seu governo representaria para a economia, como, ao mesmo tempo, em relação à forma como agentes econômicos – sobretudo investidores – se comportariam ante o novo presidente.

Passados seis meses de governo, no entanto, já é possível fazer avaliações iniciais acerca do que a gestão Lula III representa para a economia – tanto com relação ao que já foi feito como ao que é ra-

zoável esperar para os próximos três anos e meio. Trata-se, afinal, de período marcado pela discussão e pela implementação de múltiplas propostas e ideias.

1 As Reformas

O principal destaque até o momento, sem dúvida, é a agenda de reformas, que tem avançado em ritmo bem mais acelerado do que aquele esperado por analistas mais céticos. Liderado pelo ministro da Economia, Fernando Haddad, o governo conseguiu articular com o Congresso a aprovação de um novo arcabouço fiscal e, mais recentemente, uma reforma tributária ampla. São medidas com natureza de longo prazo, mas que também carregam consigo uma sinalização importante para o curto prazo. No caso da reforma fiscal, o governo adotou uma solução menos rígida do que a regra anterior (do Teto de Gastos), mas que, ainda assim, representa uma tentativa de gestão fiscal potencialmente capaz de estabilizar a dívida pública – sendo, portanto, favorável para a trajetória da inflação e da taxa de juros. No caso da reforma tributária, o governo usou, como ponto de partida, uma proposta ambi-

ciosa, liderada pelo respeitável economista Bernard Appy. Embora parcialmente diluída durante as negociações no Legislativo e baseada num longo período de transição, a proposta se manteve robusta do ponto de vista de transformação do complexo, oneroso e regressivo sistema atual para um modelo mais racional e compatível com boas práticas internacionais.

Considerado o contexto político (em particular aquele relacionado à dificuldade de se aprovar reformas abrangentes no fragmentado Congresso brasileiro) e o cenário socioeconômico encontrado pelo governo (marcado por elevada inflação e persistente desemprego), as reformas parecem positivas para a maioria dos economistas *mainstream*. Apesar das suas esperadas imperfeições, elas indicam um caminho crível e razoável rumo ao endereçamento de alguns dos principais problemas estruturais da economia brasileira – notadamente a inflação e a baixa produtividade do setor privado.

2 A Agenda Ambiental

Do ponto de vista do longo prazo, a agenda climática representa um

elemento central de projetos econômicos de países emergentes e desenvolvidos mundo afora. A gravidade das mudanças climáticas traz, afinal, a necessidade da ruptura de paradigmas econômicos importantes, particularmente com relação à descarbonização da maioria dos setores. Neste contexto, o governo também fez bons avanços, liderados pela ministra do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas, Marina Silva.

Para o Brasil, o ponto central de uma agenda climática alinhada às metas do Acordo de Paris é a redução do desmatamento, que é a maior fonte de emissões de CO₂ do país. Para isso, Marina Silva e sua equipe implementaram mudanças importantes com relação às políticas praticadas pela gestão anterior tanto na estrutura do ministério como nas suas operações. A ministra também empoderou o Ibama – a principal agência ambiental do país – tanto política como financeiramente, e promoveu medidas voltadas para a modernização e o aumento da fiscalização em regiões da Amazônia, do Cerrado e da Mata Atlântica. A redução do desmatamento tende a favorecer as credenciais econômicas do Brasil, sobretudo do ponto de vista comercial. Trata-se de fenômeno já em curso, segundo indicadores iniciais. Por exemplo, de acordo com dados do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), o desmatamento na

Amazônia caiu 33% entre janeiro e junho de 2023, quando comparado ao mesmo período do ano passado.¹

Do ponto de vista econômico direto, no entanto, a agenda de natureza ambiental mais promissora para o longo prazo tem a ver com a ideia de Marina Silva de transformar a preocupação em torno do clima em agenda transversal dentro do governo, capaz de influenciar a formulação de políticas públicas em outros ministérios. Trata-se de projeto ambicioso, e que tem andado em ritmo frustrante até o momento. Um exemplo disso tem a ver com as iniciativas da Petrobrás voltadas para a expansão das operações da empresa na foz da Amazônia – contrariando um parecer inicial dos técnicos do Ibama e, num sentido mais amplo, a lógica de transição energética que já predomina em mercados mais desenvolvidos.

3 Outras Medidas

Em paralelo à discussão das mencionadas reformas, o governo também se manteve ativo na implementação de medidas microeconômicas e regulatórias de menor impacto, mas que também merecem uma avaliação cuidadosa.

Um exemplo importante, ainda que de baixo impacto orçamentário, foi o programa de incentivo para a compra de automóveis, liderado pelo ministro do Desenvolvimento,

Comércio, Indústria e Serviços, Geraldo Alckmin. Com um custo total estimado em aproximadamente R\$ 800 milhões, a iniciativa mirava promover a recuperação do crescimento da indústria automotiva doméstica a partir da concessão de subsídios para o consumidor final. Como demonstrado por múltiplos autores no debate público, nas últimas semanas (inclusive no Boletim Fipe de abril), o programa – que já foi encerrado – foi mal desenhado e teve um foco desconectado das prioridades do país.² Além de uma natureza evidentemente regressiva, dado que subsidiava veículos inacessíveis para as classes mais pobres da população, o programa ajudou a perpetuar uma lógica de transportes demasiadamente centralizada nos automóveis – um paradigma que contradiz as ambições ambientais do Brasil, inclusive do ponto de vista urbanístico.

Outra proposta em direção parecida, ainda que em estágio inicial, foi anunciada pelo presidente Lula em 13 de julho, e diz respeito à intenção do governo de subsidiar a compra de aparelhos eletrodomésticos para a população.³ Ainda que ela não se materialize, ela reforça uma postura recorrente do governo de introduzir intervenções de forma *ad hoc*, alheias a um plano macroeconômico mais amplo, e sem amparo robusto de boas evidências. Vale notar que, no dia seguinte, Fernando Haddad revelou publicamente que a iniciativa não faz parte da agenda do ministério da Econo-

mia.⁴ Este padrão de gestão errática de temas econômicos por parte de membros do governo, aliás, tem sido recorrente nos últimos meses – seja por estratégia política ou por desafios de coordenação.

4 A Relação com o Banco Central

O ponto mais controverso da gestão econômica de Lula III até o momento, sem dúvida, está relacionado à sua relação com o Banco Central – em particular com o presidente da instituição, Roberto Campos Neto.

Desde que tomou posse, Lula tem mantido retórica agressiva perante Campos Neto, culpando o economista pelo baixo crescimento da economia e o elevado nível de desemprego. O presidente e parte dos seus aliados próximos têm tentado, nos últimos seis meses, emplacar uma narrativa política de acordo com a qual Campos Neto trabalharia em favor do ex-presidente Jair Bolsonaro, de quem o economista é próximo politicamente. Em termos práticos, isso seria representado pela manutenção de elevadas taxas de juros, ainda que, segundo Lula, sem necessidade.

Sem entrar no mérito da discussão técnica a respeito da taxa de juros (sempre complexa e difícil de avaliar sem o apoio de modelos econômicos sofisticados), é evidente que o embate entre Lula e Campos Neto é negativo para a economia.

Conforme amplamente documentado pela literatura, as expectativas dos agentes econômicos são tão melhores quanto mais coesa e previsível é a postura do governo com relação à política econômica. As críticas públicas do governo ao Banco Central representam uma falta de maturidade institucional do país, que não favorece a confiança dos investidores, além de colocar em xeque a credibilidade da instituição – importante ferramenta no combate à inflação. Como ilustração dessa discussão, é oportuna a carta enviada pelo ministro da Economia (*Chancellor of the Exchequer*) do Reino Unido, Jeremy Hunt, em 23 de março, para o governador do Banco Central da Inglaterra, Andrew Bailey.⁵ Na carta, Hunt faz um reconhecimento público dos esforços da autoridade monetária inglesa no combate à inflação, e reforça a intenção do governo de trabalhar em conjunto com o banco central para promover a estabilização dos preços – um exemplo que poderia servir de inspiração para o Brasil.

5 Política Externa

Outro ponto negativo, do ponto de vista econômico, do começo do governo, tem a ver com a política externa. Sem entrar no mérito das incursões de Lula em temas geopolíticos delicados – como o conflito na Ucrânia –, vale destacar a postura controversa do presidente em temas como o comércio e a arquitetura

financeira global, que importam para a economia brasileira. No caso do primeiro, não há avanços. Apesar de acordos de cooperação e de investimentos preliminares com parceiros tradicionais, o governo não tem trabalhado de forma ativa em busca da promoção de acordos comerciais. Além disso, Lula tem atuado de forma a obstruir a efetivação do acordo do Mercosul com a União Europeia – inclusive a partir de críticas públicas. Tal postura protecionista tem ressoado em outras áreas do governo. Por exemplo, em junho, o presidente do BNDES, Aloizio Mercadante, disse que o Brasil deveria limitar a importação de veículos elétricos para estimular a indústria local.⁶

6 Conclusão

Como acontece normalmente, o começo do governo Lula tem nuances positivas e negativas do ponto de vista da agenda econômica. Por um lado, há um esforço claro em endereçar desafios estruturais e, sobretudo, fazê-lo com um foco na parcela mais vulnerável da população, o que é bem-vindo, dados os nossos desafios socioambientais. Por outro, há evidências preocupantes de que o governo tem dificuldades para lidar com *lobbies* setoriais importantes – como o automotivo e o industrial – e, principalmente, que o governo nem sempre favorece uma postura científica para a implementação das suas ambições

– isto é, a formulação de política nem sempre se baseia em evidências.

Tal combinação sugere que os próximos anos serão marcados por avanços moderados se sobrepondo a desafios localizados. Duas variáveis podem afetar este balanço. Uma delas tem a ver com o cenário externo, que pode beneficiar o Brasil, caso o ambiente financeiro global se estabilize e permita a procura pelo risco por parte de investidores. A outra tem a ver com as expectativas de agentes domésticos, que podem colocar o governo num ciclo virtuoso de investimento e crescimento. Pesquisas iniciais sugerem que tal fenômeno está em curso.⁷ Resta ver como tais expectativas se materializarão.

- 5 *Letter from the Chancellor to the Governor*, 23 de março de 2023. Disponível em: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/letter/2023/chancellor-cpi-letter-march-2023.pdf>. Último acesso em 14 de julho de 2023.
- 6 Mercadante quer limitar importação de carro elétrico sem imposto para estimular produção local, *Jornal Extra*, 12 de junho de 2023. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/carros-e-motos/noticia/2023/06/mercadante-quer-limitar-importacao-de-carro-eletrico-sem-imposto-para-estimular-producao-local.ghtml>. Último acesso em 14 de julho de 2023.
- 7 Mercado financeiro muda, passa a apoiar Haddad e 100% apostam em queda de juros, diz pesquisa Genial/Quaest, *Jornal O Globo*, 12 de julho de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/miriam-leitao/post/2023/07/mercado-financeiro-muda-passa-a-apoiar-haddad-e-100percent-apostam-em-queda-de-juros-diz-pesquisa-genialquaest.ghtml>. Último acesso em 14 de julho de 2023.

1 Amazônia tem redução de 33% em áreas sob alerta de desmatamento, **Agência Brasil**, 6 de julho de 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-07/amazonia-tem-reducao-de-33-em-areas-sob-alerta-de-desmatamento>. Último acesso em 14 de julho de 2023.

2 BRASIL, Gabriel. O Setor Automotivo Brasileiro e o Novo Paradigma dos Veículos Elétricos. **Informações Fipe**, abril de 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif511-19-21.pdf>. Último acesso em 14 de julho de 2023.

3 Lula sugere criação de programa para baratear eletrodomésticos, **Revista Exame**, 13 de julho de 2023. Disponível em: <https://exame.com/brasil/lula-sugere-criacao-de-programa-para-baratear-eleto-domesticos-veja-produtos-que-podem-ter-desconto/>. Último acesso em 13 de julho de 2023.

4 Haddad nega encomenda do presidente Lula para desconto no preço dos eletrodomésticos. **Jornal O Globo**, 14 de julho de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/07/14/haddad-nega-encomenda-do-presidente-lula-para-desconto-de-eleto-domestico.ghtml>. Último acesso em 13 de julho de 2023.

(* *Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em Economia Política Internacional pela Universidade de São Paulo. (E-mail: gabrielchbrasil@gmail.com)*