



CONSULTORES ASSOCIADOS



BRAZIL OUTLOOK 2023

BRAZILOUTLOOK2023

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio (eletrônico, mecânico, fotocópia, gravação ou outro), sem a autorização prévia da BMJ Consultores Associados. A violação de direitos autorais é um crime estabelecido pela Lei Federal nº 9.610/1998 e punido pelo art. 184 do Código Penal Brasileiro.



BRAZIL OUTLOOK 2023



CARTA DE ABERTURA

Usualmente diferenciamos nossas métricas temporais através do passado e futuro. O passado é necessariamente essa ideia do que ficou para trás e o futuro, por sua vez, está sempre a nossa frente. Talvez adotemos essa distinção pelo simples fato de que os seres humanos caminham para frente, ao futuro, e deixam para trás o seu passado. É algo meio óbvio e através do nosso cotidiano sempre reforçamos esse entendimento através de figuras de linguagem como “no último mês”, “para os próximos anos”, “anteriormente”, “a partir de agora” e etc. No entanto, quase 2500 km separam Brasília da Zona Andina da América do Sul, onde existe uma outra perspectiva sobre o tempo. Para a cultura Aymara, é o passado que está a nossa frente, diante dos nossos olhos, porque já o vivenciamos anteriormente. Por outro lado, o futuro está sempre atrás porque ainda é desconhecido. Para os aymaras, é muito difícil falar sobre o futuro porque é algo que ainda não existe e para isso é mais preciso entender o presente, através do passado, para compreender o desconhecido.

E essa é necessariamente uma metáfora que nos remete as expectativas e possibilidades para o próximo ano. Entraremos em 2023 com essa sensação de que o passado está à frente dos nossos olhos e o futuro, que é desconhecido, na retaguarda. Um novo governo, mas com um Presidente em seu terceiro mandato. Algo que já esteve no passado e que agora é parte do presente. O passado está a nossa frente e para compreendê-lo é muito mais interessante observar como o presente, o agora, pode trazer reflexões sobre esse futuro desconhecido. O governo Lula 3 se inicia em um momento bastante diferente ao de sua ascensão em 2003. Após 10 anos, o Congresso é outro, as forças políticas são outras e os desafios e prioridades também são diferentes.

No meio dessa busca pelo desconhecido, apresentamos a nona edição do nosso Brazil Outlook, documento elaborado pelo time de especialistas da BMJ que busca oferecer insights sobre os principais riscos e oportunidades para o nosso país em 2023. O nosso material expressa o nosso compromisso histórico com nossos clientes e recorro a uma expressão, também aymara, para te convidar à leitura. Nessa busca pela interpretação do passado que está no presente e nos leva a um futuro ainda desconhecido, *Tanta Sarañani*. No nosso bom e velho português, iremos juntos!

WAGNER PARENTE

BRAZILOUTLOOK2023



BRAZIL OUTLOOK 2023

SUMÁRIO

RISCOS

ESTABILIDADE POLÍTICA.....	9
SANITÁRIO E SOCIAL.....	10
CORRUPÇÃO	11
JURÍDICO E REGULATÓRIO	12
INTERVENÇÃO ESTATAL E AMBIENTE DE NEGÓCIOS.....	13
FISCAL.....	15
AGENDA AMBIENTAL	15
POLÍTICA INTERNACIONAL	16

EVENTOS

POLÍTICA

POLARIZAÇÃO	19
PÓS-BOLSONARISMO.....	20
RUPTURA INSTITUCIONAL E TRANSIÇÃO DE PODER.....	21
ESTRUTURA MINISTERIAL	22
RELAÇÃO COM O CONGRESSO	23
RELAÇÃO COM O JUDICIÁRIO	25
RELAÇÃO COM OS GOVERNADORES.....	26
ORÇAMENTO SECRETO	28
REVOGAÇÃO.....	29
SEMIPRESIDENCIALISMO	30
SAÚDE PÚBLICA.....	30
REESTRUTURAÇÃO DO IBAMA.....	31
TRANSIÇÃO ENERGÉTICA	32
COMBATE AO DESMATAMENTO.....	33
CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR).....	34
RETOMADA DO FUNDO AMAZÔNIA.....	35

ECONOMIA

INFLAÇÃO	37
PRODUTO INTERNO BRUTO	38
DÓLAR.....	39

INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO.....	40
DÍVIDA PÚBLICA.....	41
AGENDA TRABALHISTA.....	42
SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS.....	44
INSEGURANÇA ALIMENTAR E POBREZA.....	45

POLÍTICA EXTERNA

RELACIONAMENTO LATAM.....	47
RELAÇÕES BRASIL-MERCOSUL.....	48
RELAÇÕES BRASIL-CHINA.....	49
RELAÇÕES BRASIL-EUA.....	50
RELAÇÕES BRASIL-UE.....	51
AGENDA AMBIENTAL.....	52
MULTILATERALISMO.....	53
CRISE DE DESABASTECIMENTO.....	54
LEIS INTERNACIONAIS DE DESMATAMENTO E CARBONO.....	56

AGENDA PRIORITÁRIA

BOLSA FAMÍLIA.....	59
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA.....	59
SUBSTITUIÇÃO DO TETO DE GASTOS.....	60
REFORMA TRIBUTÁRIA.....	61
TAXAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS.....	62
REFORMA ADMINISTRATIVA.....	63
POLÍTICA DE PREÇOS DA PETROBRAS.....	64
AUXÍLIO CAMINHONEIRO.....	65
MERCADO DE CARBONO.....	66
CONCESSÕES E PPPs.....	67
DEBÊNTURES DE INFRAESTRUTURA.....	67
NOVAS PRIVATIZAÇÕES.....	68
POLÍTICA CAMBIAL.....	69
PEC DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	70



RISCOS

ESTABILIDADE POLÍTICA

O resultado eleitoral de 2022 será insuficiente para diminuir a polarização social e política no país. Lula herdará um país socialmente dividido entre dois polos políticos antagônicos e iniciará seu mandato com uma considerável taxa de rejeição. Com relação à economia, um cenário de manutenção de altas taxas de inflação e desemprego elevado podem aumentar a percepção negativa do governo. Assim como durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, uma performance econômica insatisfatória pode contribuir para perda de apoio no Legislativo, diminuição da governabilidade e, no limite, perda de apoio da população e aumento da inquietação social. O novo governo sinalizou que tende a buscar equilíbrio em questões fiscais e aumento do gasto público, mas um cenário externo desfavorável pode dificultar esta esfera de atuação, mesmo com uma postura conservadora.

A relação entre Executivo e Judiciário será menos conflituosa do que durante o governo Bolsonaro, não necessariamente por alinhamento entre Lula e os ministros da Corte, mas porque a relação pragmática entre os Poderes era uma das tônicas de suas gestões anteriores. Por outro lado, o presidente eleito deve enfrentar maiores desafios em um Legislativo fortalecido institucionalmente e com perfil de centro-direita. O Congresso Nacional eleito em outubro presenciou um aumento de parlamentares conservadores e ligados com as principais pautas de Jair Bolsonaro. No entanto, estes congressistas foram eleitos através de siglas já estabelecidas do centrão, que não terão um comportamento automático de oposição ao governo. Para atrair estes partidos, Lula deve distribuir cargos de primeiro e segundo escalão, bem como apoiar os candidatos do centrão com melhores chances de se eleger para as presidências da Câmara e do Senado. Além disso, o novo governo deve abandonar propostas polêmicas, como a revogação da reforma trabalhista, e focar em propostas mais moderadas que agradem não apenas os partidos, mas também o eleitor de centro.

O cenário de que um grupo majoritário dos parlamentares se posicione organizadamente contra o governo federal é pouco provável neste primeiro ano de governo. Contudo, ao menos no curto prazo, o bolsonarismo deve se consolidar como uma das principais forças políticas no Brasil. Com o seu principal líder sem mandato institucional, é possível que haja uma disputa entre os políticos conservadores na tentativa de se capitalizarem como os herdeiros desse movimento e se destacarem

nacionalmente mirando nas eleições de 2026. Nos Estados Unidos, apoiadores do ex-presidente Donald Trump seguem um caminho similar. Parte dos apoiadores de Bolsonaro ainda deve manter uma agenda de descrédito das instituições.

O risco de ruptura democrática permanecerá baixo. Apesar de críticas ao Judiciário e ao sistema eleitoral em 2022, as instituições brasileiras se mostraram resilientes. É importante destacar que o cenário brasileiro reflete a dinâmica global de descrédito de instituições democráticas, mas a perspectiva é de que essa tendência não aumente significativamente em 2023 por conta de fatores domésticos relacionados ao governo. Além disso, vale considerar que à nível regional, a perda de apoio à democracia tem vinculação com o descontrole nos indicadores socioeconômicos dos países, como o aumento exponencial da inflação e desemprego ou o declínio agudo da capacidade de consumo da população — elementos que não devem ser registrados no Brasil.

SANITÁRIO E SOCIAL

Embora a COVID-19 não esteja completamente superada, o número de casos segue moderado e não há pressão significativa no sistema de saúde ou risco de colapsos. Neste sentido, o cenário sanitário em 2023 não deverá impactar a economia com a mesma força dos últimos anos. A gestão da pandemia foi amplamente criticada durante a campanha, e por isso a avaliação é de que o Governo Lula trabalhará em forte oposição ao anterior, com ações focadas na prevenção à doença e “despolitização” da vacinação dos brasileiros. A vacina contra a COVID-19 será incluída no Programa Nacional de Imunização, abrangendo crianças de 6 meses a 4 anos — população aprovada para vacinação em setembro de 2022.

Há a expectativa de realização de campanhas de vacinação no primeiro ano de governo para evitar o retorno de doenças já erradicadas, como a poliomielite e o sarampo. O retorno de uma dessas doenças no primeiro ano de gestão poderia resultar em críticas da oposição à gestão e insatisfação popular. Ainda considerando o cenário sanitário, o Ministério da Saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) devem manter o monitoramento de quaisquer avanços ou recuos da Varíola dos Macacos, mas não há perspectiva de uma nova pandemia ou medidas governamentais de isolamento.

Para 2023, a pressão do tema sanitário sobre o Orçamento Geral da União persiste, embora inferior aos anos mais densos da pandemia, sobretudo porque os recursos previstos para a área da saúde são os menores desde 2014. Nesse sentido, mesmo com recursos pressionados, ações de prevenção e conscientização de doenças devem compor a agenda prioritária da saúde, para evitar tais desgastes que se propagam para outros temas sociais.

No que diz respeito ao risco social para 2023, a duração da “lua de mel” entre o presidente eleito e a população depende do sucesso na negociação de espaço fiscal no orçamento para custear as promessas de campanha. O PT fará um esforço para renomear programas sociais com o intuito de desassociar marcas do governo Bolsonaro. O Auxílio Brasil voltará a se chamar Bolsa Família e seus repasses devem não apenas ser mantidos para os beneficiários, como majorados para família com crianças até seis anos. Além das pessoas em situação de vulnerabilidade, Lula pretende fazer acenos para a classe média com destaque para as propostas de aumento da faixa de isenção do imposto de renda de pessoas físicas, reajuste do salário-mínimo acima da inflação e concessão de garantias trabalhistas para prestadores de serviços em aplicativos. Além de acenos mais gerais para a população, o governo deve ter atenção especial a algumas categorias com potencial de organizar protestos como segmentos dos caminhoneiros, do agronegócio e do funcionalismo público.

CORRUPÇÃO

Os casos de corrupção passados com envolvimento do PT foram os pilares centrais dos ataques da campanha eleitoral de Jair Bolsonaro (PL) na tentativa de enfraquecer a imagem de Lula. Como o antipetismo ainda é uma força vigente no âmbito social, a tendência é de que o risco seja um dos principais desafios do governo eleito na tentativa de desvincular os escândalos de corrupção do imaginário social envolvendo o Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, tanto a mídia quanto a oposição ao novo governo devem se manter como os principais atores contenciosos sobre o risco.

Para mitigar o risco, o novo governo deve apostar no discurso de fortalecimento dos órgãos de controle e fiscalização como principal estratégia de combate à corrupção. Lula se empenhará em transmitir a mensagem de que haverá menor interferência do

governo em instituições como a Polícia Federal e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que no governo Bolsonaro saiu do Ministério da Economia e passou a ser subordinado ao Banco Central, que possui autonomia em relação ao governo federal. Flávio Dino, futuro ministro da Justiça possui bagagem técnica na área, mas uma interlocução mais pragmática e a garantia de autonomia para os órgãos de investigação será fundamental para transmitir maior credibilidade na agenda de combate à corrupção. O plano de governo de Lula prevê o restabelecimento dos instrumentos de combate à corrupção com uma atuação colaborativa entre as instituições nacionais de controle interno e externo; maior transparência para garantir o cumprimento da Lei de Acesso à Informação e melhor alocação dos recursos públicos.

A pauta anticorrupção também será fundamental para o relacionamento com o Poder Judiciário, onde Lula fará duas indicações ao Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, o Presidente não deixou claro se irá indicar o Procurador-Geral da República (PGR) seguindo a lista tríplice, uma tradição iniciada em governos petistas. Alguns aliados defendem a recondução de Augusto Aras, mas tal ação poderia esbarrar na estratégia de uma relação mais pacífica com os servidores do Ministério Público.

Historicamente, no primeiro ano de mandato de um novo presidente não costuma haver instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso para investigar possíveis irregularidades do Executivo. Isso ocorre por dois motivos: casos de corrupção levam um certo tempo para serem articulados e descobertos, e governos novos costumam ter força no Congresso capaz de barrar CPIs. Além disso, é possível considerar que o risco corrupção está necessariamente vinculado com os riscos de estabilidade política, social e fiscal. A percepção popular sobre casos de corrupção é muito mais sensível em cenários de crises econômicas, alta polarização e mobilizações em massa.

JURÍDICO E REGULATÓRIO

O ambiente regulatório é um dos mais incertos no Governo Lula. Ocorre que, ao longo de seus mandatos anteriores, Lula traçou uma trajetória crítica às agências reguladoras. Com Dilma Rousseff, consolidou-se uma prática de indicação política para composição da diretoria das agências. Bolsonaro também não atuou no fortalecimento destes órgãos

e vetou diversos dispositivos do Marco Legal das Agências Reguladoras. Em sua campanha, Lula retomou a crítica de que os órgãos de regulação se sobrepõem aos reais executores de políticas públicas. Apesar das críticas em campanha, Lula defende abertamente a importância da independência da Anvisa no curso da contenção da pandemia de coronavírus. É precisamente na seara da saúde, mas no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que se aguarda maior ansia por regulação pela gestão petista, que criticou abusos financeiros no preço de medicamentos, valor de planos de saúde e na liberação de agrotóxicos.

É importante que se recorde que, atualmente, há mais agências do que havia nas gestões anteriores de Lula. Além da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), ainda em plena estruturação, a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) deve contar com maior atenção pelo PT em razão da relevância social da distribuição de água e esgoto. Apesar do passado crítico, a tendência é que Lula continue resguardando a independência dos órgãos de regulação, mas não deixará de indicar profissionais de confiança para ocupar espaços em órgãos voltados para setores-chave. Judicialmente, a pauta do Supremo Tribunal Federal deve ser afetada pelo relacionamento inicialmente positivo com o Poder Executivo, levando a inserir pontos mais econômicos e de interesse privado no cotidiano de votações para evitar tensionamentos institucionais. Por fim, apesar da presença de nomes de centro, como Simone Tebet (MDB) e Geraldo Alckmin (PSB), em sua gestão, a tendência é que iniciativas liberais e de desburocratização do Poder Público não sejam prioridade neste primeiro momento para Lula, diferente da narrativa de importância construída na gestão de Bolsonaro.

INTERVENÇÃO ESTATAL E AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Há um risco de aumento da intervenção no ambiente de negócios para 2023, principalmente considerando as propostas de revogação ou possíveis alterações em

reformas microeconômicas, como a trabalhista, por parte do novo governo. No entanto, considerando a composição do Congresso, há uma possível mitigação desse risco, uma vez que mudanças mais substanciais podem encontrar maior resistência do Legislativo, que mantém um perfil mais reformista e liberal no âmbito econômico. O próximo governo deve ser contrário à pauta de privatizações, embora deva apostar na continuidade de algumas concessões e parcerias público-privadas, em modelos com um espaço maior para o investimento público. Nesse sentido, espera-se uma atuação maior do Estado na economia, embora a sustentabilidade fiscal possa continuar sendo um fator limitante.

A agenda de desburocratização e de simplificação do ambiente de negócios não deve ser abandonada, mas é esperado que sua prioridade seja reduzida em relação ao governo anterior. O interesse do Brasil em aceder à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) deve ser mantido como estratégia de reposicionamento da Política Externa brasileira. Este processo tende a criar incentivos para reformas econômicas favoráveis à iniciativa privada e pode aproximar o Brasil das boas práticas internacionais. Além disso, a necessidade de demonstrar moderação para o público doméstico e internacional fará com que avanços realizados pelos governos Temer e Bolsonaro não sejam revogados. Isso vale para medidas como a autonomia do Banco Central, Lei da Liberdade Econômica, Lei das Agências Reguladoras e a Reforma Trabalhista, esta última podendo passar por alterações pontuais.

Roberto Campos Neto vai permanecer na presidência do Banco Central até dezembro de 2024, já que a lei de autonomia garantiu mandatos fixos ao presidente e aos diretores da autarquia. Campos Neto pode ser reconduzido ao cargo pelo Presidente da República, mas já afirmou que não aceitaria um novo mandato. Em 2023, Lula fará indicações para quatro diretorias: Política Monetária, Fiscalização, Relacionamento e Supervisão de Conduta, Assuntos Internacionais e Gestão de Riscos Corporativos. Em entrevistas, Lula já afirmou que espera que, além de controlar a inflação, o Banco Central priorize também a atividade econômica e a criação de empregos, que são objetivos secundários estabelecidos por lei para o órgão.

FISCAL

O risco fiscal continua acentuado com as discussões sobre mudanças no regime fiscal e aumento dos gastos públicos. Com o aumento de arrecadação nos últimos dois anos e o crescimento do PIB, a dívida pública brasileira está em uma situação relativamente confortável, embora a alta dos juros diminua o espaço para gastos discricionários devido ao aumento de pagamentos do serviço da dívida.

A definição de um novo regime fiscal será o maior desafio do novo governo junto ao Congresso. No entanto, mesmo com um perfil majoritariamente de centro-direita, os parlamentares costumam votar a favor de medidas populares que abram espaço para mais gastos sociais. Até o momento, o mais provável é a adoção de alguma regra que vincule o aumento de gastos ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o que, no curto e médio prazo, conseguiria garantir ao menos a manutenção da relação dívida/PIB (embora não sua redução). Entretanto, a perspectiva de baixo crescimento em 2023 e a necessidade de cumprir as promessas de campanha fará com que o governo eleito implemente uma excepcionalidade às limitações fiscais. Essa estratégia fará com que a discussão sobre a substituição do Teto de Gastos ocorra ao longo de 2023 e seja implementada na construção do Plano Plurianual e do Orçamento de 2024.

Por fim, também há a expectativa de novas contratações, reajustes ou ampliações no funcionalismo público, o que tende a elevar ou criar gastos permanentes. É importante destacar que o ano de 2022 registrou greves de diversas categorias do serviço público que pediam reajustes salariais. As demandas não foram atendidas pelo governo Bolsonaro e há a expectativa de aumento da pressão por reajustes com a entrada do novo governo. Lula já se comprometeu com a promoção de uma Reforma Administrativa que busque modernizar o funcionalismo público e cortar privilégios e benefícios considerados excessivos. Como o novo governo não irá aproveitar a proposta apresentada pelo governo Bolsonaro e a prioridade inicial diz respeito à recomposição dos programas sociais, não há a expectativa de que a Reforma tenha avanços concretos em 2023.

AGENDA AMBIENTAL

A Agenda Ambiental deve ocupar boa parte da atenção do governo Lula, principalmente como forma de melhorar o relacionamento do país com seus pares internacionais. Para isso, o Brasil precisará garantir a diminuição dos índices de queimada e desmatamento da Amazônia registrados em 2022. Além disso, o governo eleito precisará retomar o diálogo com parceiros internacionais para garantir o fluxo de financiamento de projetos ambientais para o país, o que será um dos primeiros desafios do governo eleito.

A desconfiança internacional em relação às pautas ambientais no Brasil também coloca em risco as exportações brasileiras. Será necessário dialogar com o setor produtivo e com agentes internacionais para buscar o equilíbrio entre leis adequadas de conservação para o país e para o exterior. Além disso, será fundamental reforçar o cumprimento da política ambiental brasileira para que o país tenha poder de barganha com agentes internacionais em caso de tentativa de imposição de barreiras comerciais sob o argumento ambiental.

No setor privado, empresas devem continuar se comprometendo com a pauta ESG (Ambiental, Social e Governança). Isso tanto para cumprir com expectativas dos consumidores quanto para se adequar às leis ambientais ao redor do mundo e contribuir para a diminuição de gases de efeito estufa (GEEs) globalmente.

Por fim, a falta de coordenação entre as políticas propostas pelos Poderes Executivo e Legislativo podem prejudicar o andamento da pauta ambiental no país e gerar um cenário de incertezas para os investidores. Nesse sentido, será importante desmobilizar as iniciativas legislativas com potencial prejudicial à imagem brasileira no exterior. Para isso, o novo governo precisará passar a imagem de que o fortalecimento da agenda ambiental não será sinônimo de prejuízo para o setor privado e tampouco se trata de uma matéria ideológica de governo, mas de Estado.

POLÍTICA INTERNACIONAL

Para 2023, o Brasil terá de enfrentar alguns desafios que estão postos nas suas relações internacionais. Entre esses desafios estão a eclosão da guerra da Ucrânia, a crise energética mundial, a desestruturação da cadeia global de suprimentos e altos

índices de inflação que têm desestabilizado grande parte dos países desenvolvidos e emergentes. Espera-se mais manifestações de medidas protecionistas em todo o mundo, com adoção de estratégias direcionadas à defesa dos mercados internos. Esse cenário é agravado pela exacerbação das tensões entre as duas maiores potências mundiais, Estados Unidos e China. O governo eleito já indicou que restabelecerá os princípios da cooperação internacional Sul-Sul, de modo a privilegiar, assim, as relações com América Latina e África, além de fortalecer blocos como o MERCOSUL e os BRICS.

Além disso, o Brasil deve seguir com uma relação pragmática com seus principais parceiros econômicos: Argentina, China e Estados Unidos. Com os dois primeiros, no entanto, a expectativa é de uma maior aproximação política, o que poderá refletir nas relações comerciais. Por fim, com relação ao MERCOSUL, não se espera que Lula avance nas discussões sobre reduções permanentes da Tarifa Externa Comum (TEC) do bloco, como as promovidas pela gestão do governo Bolsonaro. A eleição presidencial na Argentina deve ser um ponto importante sobre esse quesito, já que, atualmente, tanto Lula quanto Alberto Fernández, líderes das principais potências do MERCOSUL, são contra a flexibilização da TEC. A vitória de um candidato mais alinhado com a agenda de reformas no âmbito da União Aduaneira poderia deixar o novo governo isolado. Relativamente ao acordo MERCOSUL-União Europeia (UE), a nova gestão deve intensificar as negociações para sua conclusão e posterior internalização, sobretudo se o novo governo apresentar, de fato, uma mudança na condução da política ambiental do país.

Além disso, é importante considerar que Lula deve adotar uma postura mais ativa no âmbito da Política Externa no Brasil e retomar alguns segmentos notórios de suas últimas gestões, o que ficou conhecido como diplomacia presidencial. Desde 2011, com a ascensão de Dilma Rousseff, o protagonismo presidencial no âmbito externo veio perdendo força. O ativismo deve ser observado principalmente em pautas ambientais e na defesa de reformas no âmbito de organismos multilaterais.



POLÍTICA

POLARIZAÇÃO

Impacto: ●●●●●

O presidente eleito deve trabalhar para manter as alianças políticas firmadas ao longo da campanha — a “frente ampla” —, bem como negociar com partidos do centro para construir a governabilidade já nos primeiros meses de mandato. Em relação ao centrão, a expectativa é de adesão de nomes pragmáticos do grupo político, com a possibilidade de ingresso formal de legendas na base de Lula — como é o caso do Republicanos, do PP e de setores do PL, que têm o histórico de preferir atuar nas fileiras dos governos. Apesar disso, é importante considerar que a vitória de Lula aconteceu com a menor margem de diferença na história do país, o que indica que o presidente eleito herda um país dividido e já entra em cena com um elevado potencial de rejeição. Neste sentido, Lula terá de redobrar os esforços para pressionar a classe política na aprovação de medidas pelo Congresso, bem como para justificar recuos em promessas feitas para o segmento ideológico do seu eleitorado.

Se no cenário imediato a expectativa é de manutenção da polarização e uso da divisão como instrumento de pressão política, o compromisso de não ser candidato à reeleição em 2026, a reaproximação de partidos do centrão, e a exaustão do brasileiro com a divisão do país refletida em pesquisas qualitativas são elementos a serem considerados, no médio prazo, para estimular a redução da polarização política nacional. À primeira vista, a manutenção da polarização pode ser de interesse de políticos mais próximos ideologicamente de Lula e Bolsonaro, já que poderia conter a margem para crescimento de uma terceira via. Contudo, a permanência da polarização vai afetar a popularidade do novo governo e dificultar o avanço de novas propostas. Por ora, a expectativa é de que Lula mantenha uma parcela de seus discursos focados em sua militância, mas privilegie falas de conciliação. Internamente, assessores do Presidente usam como exemplo positivo o primeiro discurso como presidente eleito, quando Lula negou a existência de “dois brasis” e afirmou que irá governar para todos os 215 milhões de habitantes.

A polarização também irá depender do desenvolvimento econômico do país nos próximos anos. Caso o governo não consiga apresentar medidas capazes de estimular o crescimento, a tendência é de que a polarização persista, dando margem, principalmente para novas mobilizações contra o PT, assim como em 2013, quando a pauta econômica se atrelou aos escândalos de corrupção emergentes nas

administrações petistas. Por isso, é possível esperar que dentre as principais ações de contenção à polarização estejam medidas voltadas para a classe média e população mais vulnerável.

PÓS-BOLSONARISMO

Impacto: ●●●●●

Apesar da derrota na eleição presidencial, aliados do presidente Jair Bolsonaro (PL) receberam votações expressivas e terão peso no comando de estados e na composição das casas legislativas federais e estaduais. É importante considerar, contudo, que o conservadorismo se mostrou uma força maior do que o bolsonarismo. Isso é ilustrado no recuo de cerca de 1 milhão de votos recebidos pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro (PL/SP), quando comparado ao seu desempenho nas eleições de 2018. Neste sentido, por mais que os setores da direita conservadora tenham se unido em torno de Jair Bolsonaro, a perda de controle da máquina pública federal pode ocasionar um movimento de disputa interna pelos atores que pretendem ocupar o papel de novo líder nacional da direita.

Do ponto de vista institucional, Lula deve enfrentar obstáculos em dialogar com grupos mais alinhados com Bolsonaro no Congresso Nacional, com destaque para o Senado. No entanto, com a derrota de Bolsonaro os partidos que integraram sua coligação presidencial (PP, PL e Republicanos) já abriram canais de diálogo com o novo governo, considerando que os partidos do centrão obtiveram espaço privilegiado na estrutura ministerial e em cargos de segundo escalão em governos petistas anteriores. Com a concretização deste movimento, é possível que alguns destes partidos passem por rachas internos, a exemplo do que ocorreu com o PSL pós 2018 na disputa entre bivaristas e bolsonaristas. Independentemente das próximas movimentações, parlamentares conservadores do PL, PP e Republicanos devem formar o núcleo duro de uma coalizão de oposição ao novo governo. Vale destacar que o PSDB, partido que historicamente liderava a oposição contra governos do PT no Congresso, está enfraquecido no Congresso, o que pode criar um vácuo a ser explorado por outras legendas.

Se as disputas ganharem força nos partidos do centrão, Bolsonaro e seus aliados poderiam retomar a ideia de criação de um partido exclusivo para os dissidentes

bolsonaristas. Anteriormente, o Aliança pelo Brasil não alcançou as assinaturas suficientes, mas o atual Presidente e seus aliados terão mais tempo hábil para formalizar a criação de uma nova sigla a tempo de disputar espaço institucional nos próximos anos. Essa perspectiva ganha força considerando a perda de espaço de políticos mais moderados no parlamento em comparação com 2018. Nesse sentido, ainda que algumas das legendas do “centrão” se juntem ao governo, parcela relevante dos parlamentares deve manter um discurso antipetista e conservador, possivelmente se colocando contra seus partidos.

Do ponto de vista social, as mobilizações e atos públicos serão as principais ferramentas de mobilização entre os apoiadores de Bolsonaro para manter o engajamento político e social. As redes sociais ainda terão um peso importante nesse cenário. Figuras públicas relevantes seguirão se identificando com o bolsonarismo e tendem a continuar engajando esse setor da sociedade em suas pautas prioritárias, especialmente sobre o antipetismo e a agenda de costumes. No médio prazo, as movimentações poderiam perder força caso Bolsonaro perca visibilidade e seus aliados encontrem dificuldades em encontrar outro líder com o mesmo capital político.

RUPTURA INSTITUCIONAL E TRANSIÇÃO DE PODER

Impacto: ●●●○○

A desordem social foi mais forte imediatamente após o segundo turno, com bloqueios em estradas e perturbações para os processos logísticos de diversos setores da economia. Passados os primeiros dias de novembro, ainda há mobilizações pelo país de manifestações que rechaçam o resultado proclamado pelo TSE. Apesar disso, o movimento não implica em risco concreto de ruptura institucional para o Brasil. O reconhecimento pelos principais líderes do cenário internacional, doméstico e de representantes da sociedade civil organizada e a recusa das forças de segurança em patrocinar atos mais radicais, afastam de imediato o risco de perturbação significativa na transição de poder. Além disso, as instituições democráticas no Brasil são sólidas e capazes de frear quaisquer distúrbios em relação ao processo eleitoral no curto prazo.

No entanto, a polarização oriunda do processo eleitoral deve persistir ao longo dos quatro anos de mandato e ser um elemento de potencial instabilidade.

No cenário de curtíssimo prazo, o processo de transição tem servido de termômetro para a solidez das instituições brasileiras. Lula teve como a vantagem o fato de que as regras de transição são regidas por normativas que impõem o compartilhamento de informações por servidores públicos de carreira com a equipe do governo entrante. Um elemento a ser observado é a prometida “desmilitarização” da administração pública federal, que tem o potencial de desagradar os comandos militares. Um estudo do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2021 revela que mais de seis mil militares ocupavam cargos no setor público federal naquele ano. Em campanha, Lula reforçou a intenção de demitir todos os militares para ocupação das vagas por civis concursados. Como o recorde de militares na Administração Federal se restringiu exclusivamente ao governo Bolsonaro, as demissões devem gerar um desconforto momentâneo, mas as Forças Armadas tendem a manter uma postura pragmática e cooperativa com o Poder Executivo. Vale destacar que a nomeação de José Múcio Monteiro para o Ministério da Defesa foi chancelada por parte do segmento militar e pode auxiliar na reativação de um diálogo mais pragmático do Palácio do Planalto.

ESTRUTURA MINISTERIAL

Impacto: ●●●○○

Os governos Lula ficaram conhecidos pelo elevado número de ministérios e a expectativa preliminar é de que pelo menos oito novas pastas sejam criadas ou recriadas, já subtraindo os desmembramentos de Ministérios já existentes, como o da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Pela divisão dos grupos técnicos da transição, estima-se que entre os novos Ministérios estarão os dos Povos Originários, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos, da Cultura, do Planejamento, da Fazenda, da Pequena e Média Empresa, da Segurança Pública, da Pesca, e da Mulher.

O presidente eleito deverá se concentrar em construir um plano viável de governabilidade logo no início da sua gestão. Nesse cenário, é possível esperar que postos-chave sejam ocupados pela classe política e que as pastas responsáveis pela economia tragam um misto de nomes políticos e do mercado, com o objetivo de passar a imagem de comprometimento com a responsabilidade fiscal e transmitir a perspectiva de boa relação com o Congresso.

Um argumento utilizado pelo PT é que o “encolhimento” ministerial dos últimos anos não provocou necessariamente uma redução dos gastos públicos, já que algumas pastas apenas foram rebaixadas para nível de Secretarias, mantendo boa parte dos gastos com pessoal. Com um Congresso mais conservador, a alocação de aliados, principalmente de partidos do centro, seria uma das alternativas mais viáveis para construir uma governabilidade estável para os próximos anos. Nesse sentido, Lula poderia ceder espaço para a indicação de nomes oriundos do PSD, MDB e alguns partidos que estavam mais próximos de Bolsonaro, como o PP e, até mesmo, do PL. Contudo, a resistência de alas do PT em abrir mão do comando de pastas estratégicas e de grande visibilidade pode colocar em risco os esforços pela manutenção de uma frente ampla.

RELAÇÃO COM O CONGRESSO

Impacto: ●●●●●

A busca por um bom relacionamento com o Congresso será o principal desafio de Lula, especialmente diante do Legislativo formado predominantemente por deputados e senadores de centro-direita. Pelos cálculos preliminares de dezembro de 2022 a Câmara, tem 152 deputados que já declaram apoio a Lula, 145 independentes e 216 que manifestam algum grau de oposição. Já o Senado conta atualmente com 27 membros que apoiam Lula, 22 independentes e 32 de oposição. Contudo, é importante considerar que muitos parlamentares que hoje fazem parte da base de Bolsonaro podem ter incentivos para compor a base de apoio a Lula.

Lula teve um histórico de bom relacionamento com o Congresso no período em que esteve no Palácio do Planalto. Mesmo com as denúncias do mensalão, em 2005, o então presidente Lula conseguiu evitar a abertura de um processo de impeachment e garantir sua reeleição no ano seguinte. Boa parte da consolidação do bom relacionamento com o Congresso vem das alianças políticas que Lula buscou realizar durante o seu mandato. Os nomes apontados para os ministérios palacianos também serão essenciais na construção de uma relação mais amistosa com o Congresso. O futuro ministro da Casa Civil, Rui Costa (PT), é um articulador habilidoso e pode

viabilizar alianças com o centrão. A tendência é de que o governo demonstre disposição para dialogar com os diferentes nichos ideológicos do Parlamento.

É importante considerar que o perfil do Congresso Nacional será uma barreira para que Lula avance com mais pautas mais à esquerda, como a revogação da reforma trabalhista, por exemplo. Nesse sentido, o novo governo deve priorizar pautas de maior consenso, principalmente para aproveitar de melhor maneira o seu período de “lua de mel”, como é conhecido o primeiro ano de gestão, quando os novos governos têm mais facilidade de aprovar temas mais robustos em matéria econômica. Além disso, a pressão constante do mercado, assim como os contínuos impactos das crises no cenário global, irá forçar o governo a ter uma postura mais pragmática no campo econômico já que o Congresso não autorizou que o Bolsa Família seja excluído do Teto de Gastos permanentemente.

A boa relação com o Congresso se faz necessária não somente para a aprovação de matérias, mas principalmente porque atualmente o manejo do Orçamento está concentrado nos parlamentares. Esse processo de aumento do poder do Congresso em relação ao Orçamento começou em 2015, com a aprovação das emendas impositivas. Desde então, o Executivo é obrigado a executar as emendas individuais de cada parlamentar, cujo limite é de R\$ 16,3 milhões. Em 2019, foram criadas as emendas de relator, também chamadas de Orçamento Secreto, cuja destinação se baseia em critérios políticos. Para 2023, foram reservados mais de R\$ 19 bilhões para as emendas de relator e Lula espera conseguir negociar o fim desse mecanismo, que enfraqueceu o poder de decisão do Executivo nas definições sobre os repasses de verbas federais.

Há a possibilidade de Lula sequer precisar negociar com os parlamentares o fim do orçamento secreto, já que o Supremo Tribunal Federal (STF) deve julgar a legalidade do mecanismo. Dentro da Corte, existe o entendimento de que a vitória de Lula abre espaço para uma resolução menos conflitiva em relação ao fim do Orçamento Secreto, já que uma decisão desse teor durante o governo Bolsonaro poderia trazer maiores instabilidades para a relação entre os Poderes. No entanto, se por um lado o Poder Executivo se livra do ônus político do fim dessa medida, Legislativo e Judiciário poderiam entrar em um novo embate.

Caso o julgamento não seja realizado ou o STF considere as emendas de relator válidas legalmente, o fim do Orçamento Secreto vai depender do convencimento da maioria dos parlamentares para que essa modalidade de repasse de verbas fique de fora da Lei Orçamentária de 2024. Como Lula tem uma agenda de medidas que exigem quórum

amplo para aprovação — como o novo regime fiscal, a reforma tributária e mudanças nas leis trabalhistas — é possível que o presidente eleito se esforce em formas alternativas e mais transparentes para os repasses parlamentares, principalmente para fugir dos holofotes midiáticos de novos discursos de corrupção.

RELAÇÃO COM O JUDICIÁRIO

Impacto: ●●●○○

A tendência é que haja ambiente mais plácido entre o Executivo e os tribunais superiores e de que se estabeleça uma harmonia institucional mais sólida, com o posto presidencial mais sóbrio e respeitoso às decisões do Supremo, mas não isento de críticas. Uma expectativa do governo é a revisão do “orçamento secreto” pelo Plenário do STF. Apesar do alinhamento entre os Poderes Executivo e Judiciário, a perspectiva é que o Poder Legislativo receba o enfraquecimento das emendas RP9 de forma crítica. Uma decisão contrária aos interesses do Poder Legislativo pode trazer novamente à pauta tentativas de impeachment ou criação de CPIs para investigar membros do STF. A definição da presidência do Senado será determinante para esta questão, já que esta é a casa responsável por avaliar impeachment de membros do judiciário. A vitória de um nome moderado tende a contribuir para a harmonização da relação entre os poderes.

Além disso, Lula fará ao menos duas indicações ao STF, já que Ricardo Lewandowski e Rosa Weber atingem a idade de aposentadoria compulsória em 2023. Ainda não há nomes definidos, mas a tendência é de que a vaga de Weber seja ocupada por outra mulher. As indicações promovidas nas gestões petistas anteriores, sobretudo as de Lula, costumavam vir de nomes consagrados em funções públicas e áreas de estudo do direito, por isso, é natural aguardar que uma das vagas seja ocupada por um ministro de tribunal superior. Caso haja algum indicado oriundo da advocacia privada ou pública, o mais provável é que seja para a segunda vaga em sua gestão, para traçar uma alternância de ocupações, visto que o último indicado à Corte foi André Mendonça, advindo da Advocacia-Geral da União (AGU). Outro fator relevante dos nomes para o Supremo é que sejam candidatos mais novos, para assegurar a composição de uma maioria mais progressista para o tribunal por muitos anos em antecipação ao risco de o

Partido dos Trabalhadores não consagrar um sucessor para Lula e ser derrotado nas urnas em eleições seguintes.

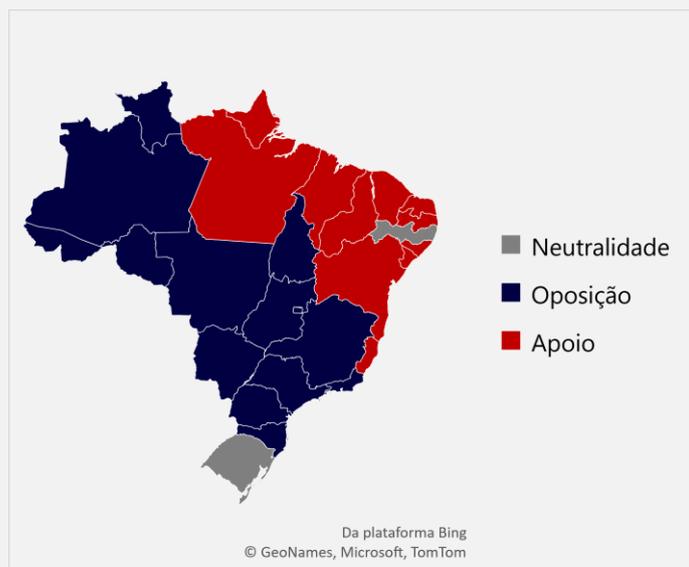
Por fim, o tema da Operação Lava Jato ainda deve trazer reflexos para o governo Lula. A eleição para o Congresso Nacional de protagonistas da Operação, notadamente Deltan Dallagnol para a Câmara dos Deputados e Sérgio Moro para o Senado, contribuirá para a leitura petista do caráter político da condução da operação. Um reflexo prático dessa ainda presente tensão de Lula com o tema é a busca por um novo tipo de relacionamento com o Ministério Público. Em 2023, o mandato de Augusto Aras como Procurador-Geral da República (PGR) se encerra e Lula terá a opção de retomar o uso da lista tríplice para a indicação presidencial. O compromisso com o combate à corrupção será reforçado, mas os moldes do relacionamento com o Poder Judiciário podem ser estremecidos no tema. É provável que Lula faça algumas ressalvas à atuação do Judiciário, porém sem ataques incisivos, um modo também de diferenciar seu governo de Jair Bolsonaro.

RELAÇÃO COM OS GOVERNADORES

Impacto: ●●●●○

Para o próximo ano, Lula já tem o apoio consolidado de 11 governadores, sendo a grande maioria no Nordeste: RN, MA, CE, PI, AP, AL, BA, PB, SE. Além disso, o Presidente eleito contará com apoio no PA e ES. No espectro independente, Lula encontrará o RS e PE. Complementarmente, na oposição se concentram outros 14 governadores: AC, DF, GO, PR, RJ, RR, MT, TO, MG, SP, SC MS, RO.

1 - MAPA DE APOIO A LULA



Apesar da escalada da tensão popular em ambiente nacional após o resultado do segundo turno, a tendência é de um clima moderado e de diálogo, mesmo com os governadores da oposição. Portanto, a polarização observada nas eleições tende a ser amenizada e isso se dá por alguns fatores. O primeiro deles é a presença de atores dentro da base de Lula, que conseguem dialogar com a oposição, como por exemplo o vice-presidente eleito, Geraldo Alckmin (PSB) e André Ceciliano (PT). Além disso, uma postura conflituosa com o Poder Executivo poderia travar temas de interesse para os próprios governadores. O presidente eleito já afirmou que uma de suas primeiras tarefas será retomar o conselho com governadores para reconstruir o diálogo com os gestores locais, que colecionaram desgastes ao longo da gestão Bolsonaro.

Dentre as pautas que devem ser prioridades em 2023 constam a reforma tributária e a medida do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos combustíveis, que impactou os fundos de arrecadação dos entes federados. Na reforma, Alckmin liderará o diálogo com governadores, já que os entes federados têm um alto receio de perder arrecadação. No que tange a medida do ICMS dos combustíveis, o Projeto de Lei foi aprovado de forma a trazer benefícios temporários, entretanto, o teto para a alíquota é permanente. De início, a federação cobriria a diferença entre o ICMS fixado e a alíquota anterior, mas, em última instância optou por não seguir com essa cobertura.

Diversos governadores enfrentam um sério risco de aumento das dívidas estaduais. Alguns deles têm buscado estratégias próprias para a recomposição de receitas, seja pela majoração de impostos estaduais ou pela revisão de benefícios fiscais. Além disso, assim como na União, também há pressão de reajustes para servidores estaduais. Esse cenário pode gerar um aumento na rejeição em muitos estados e colocar muitos governadores em uma posição de fragilidade. Por outro lado, cabe destacar que as eleições de 2022 trouxeram menos outsiders para o comando das máquinas públicas, o que tende a ser positivo para a formação de bases governistas nas assembleias legislativas.

ORÇAMENTO SECRETO

Impacto: ●●●●○

Este foi o principal instrumento de acomodação política da base aliada de Jair Bolsonaro entre os anos de 2020 e 2022. Lula é contrário ao mecanismo e se comprometeu a extinguir o Orçamento Secreto no período de campanha. Na prática, apenas o próprio Congresso ou o STF podem definir o destino desta matéria. A execução de parte dos recursos orçamentários mediante a liberação das emendas de relator (rubrica RP-9 na Lei Orçamentária), essência do Orçamento Secreto, é objeto de Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal. A expectativa é de julgamento nas próximas semanas de forma a permitir que a peça orçamentária do próximo ano seja votada e aprovada pelo Congresso em contexto claro de definição do destino das emendas de relator. Há uma possibilidade de que a corte chegue a um entendimento que permita a continuidade das emendas de relator desde que novos ajustes sejam feitos para assegurar princípios da transparência e isonomia na execução de recursos orçamentários. Weber já tinha votado contra o Orçamento Secreto e oito ministros seguiram seu entendimento, o que demonstra que a Corte tem espaço para formar maioria contra a proposta.

Independentemente da decisão do STF, o tema tem o potencial de permear os debates e definir relações de força entre a classe política, o Executivo e o Judiciário no primeiro ano de mandato de Lula. Se houver decisão contrária à continuidade do Orçamento Secreto, segmentos da classe política, capitaneados principalmente por Arthur Lira (Progressistas/AL), devem iniciar uma forte reação contra o Poder Judiciário. Atualmente, o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2023 prevê destinar mais de R\$ 19 bilhões através das emendas de relator para o próximo ano. Vale destacar que, além dos Presidentes das duas casas legislativas – cuja definição, a despeito de favoritismos depende da eleição interna em fevereiro – o relator-geral do Orçamento de 2023 é o terceiro protagonista. Em 2023, o relator do Orçamento Geral é o senador Marcelo Castro (MDB/PI), responsável pela assinatura formal de liberação das emendas, e alinhado politicamente com o presidente Lula.

REVOGAÇÃO

Impacto: ●●○○○

O “revogaço” prometido por Lula é um movimento de natureza política, sem relação com as promessas de revogação do teto de gastos, de dispositivos considerados excessivos na legislação trabalhista aprovados desde o governo Temer ou de redução tributária vigentes. Estão na mira do revogaço: o sigilo de cinco anos imposto ao conteúdo da visita de Bolsonaro à Rússia em fevereiro, antes do início do conflito com a Ucrânia; os sigilos de 100 anos ao cartão de vacinação do presidente Bolsonaro; aos registros das reuniões realizadas com pastores acusados de participar do esquema de corrupção do Ministério da Educação durante a gestão de Milton Ribeiro; aos gastos com cartão corporativo de Bolsonaro e do vice-presidente (e senador eleito), Hamilton Mourão; e ao ingresso dos filhos do presidente, Carlos e Eduardo, ao Palácio do Planalto, dentre outros.

Uma vez públicos, os atos podem eventualmente municiar adversários em ações contra Bolsonaro. O objetivo do PT seria capitalizar eventuais irregularidades através de denúncias que possam levar a condenação que o deixe inelegível para as próximas eleições. A medida é bem recebida pelo eleitorado mais fiel de Lula, mas é necessário ressaltar que o novo governo herda uma alta polarização social e a medida poderia ser um dos primeiros pontos de desgaste com o Congresso, assim como com os eleitores de Bolsonaro, que representam mais de 58 milhões de habitantes.

Para além das revogações políticas, há o compromisso do presidente eleito em reestruturar órgãos de proteção e fiscalização ambiental, o que resulta na expectativa de revogação de decretos, portarias e instruções normativas de alcance ambiental editados entre 2019 e 2022. Por fim, o episódio em torno da prisão do ex-deputado Roberto Jefferson (PTB/RJ) às vésperas do segundo turno das eleições deve reforçar a pressão para que o presidente eleito reestruture regras de posse, porte, transporte de armas e munições no Brasil. A flexibilização de posse e porte de armas foi uma das principais bandeiras do governo Bolsonaro. Vale destacar que em setembro, antes do primeiro turno das eleições, Lula se manifestou favorável à posse de armas por produtores rurais, para uso exclusivo de defesa pessoal, o que dá indícios que o novo governo optaria pela revisão de apenas alguns pontos que destoem do Estatuto do Desarmamento.

SEMIPRESIDENCIALISMO

Impacto: ●○○○○

O Grupo de Trabalho da Câmara aprovou um relatório com uma minuta de um Projeto de Decreto Legislativo (PDL) para a realização de um plebiscito no qual a população decidiria sobre o semipresidencialismo. Pelo texto dos deputados, o presidente se tornaria apenas o chefe de Estado, enquanto o comando do governo ficaria a cargo de um primeiro-ministro, que seria indicado pelo presidente eleito e aprovado pelo Congresso Nacional. O relatório propõe mudanças no sistema de governo a partir de 2030. O semipresidencialismo enfraquece a figura do Presidente e fortalece os partidos de centro, que dominam as articulações no Congresso. Uma das vantagens seria reduzir os desgastes provenientes de novos pedidos de impeachment, já que em caso de insatisfação com o governo bastaria que o Congresso trocasse o primeiro-ministro.

A continuidade das discussões em torno do semipresidencialismo depende da reeleição de Arthur Lira, principal patrocinador das discussões, como presidente da Câmara dos Deputados. Lira é favorito na eleição interna. No início de 2022, quando Lira contava com a expectativa de vitória de Jair Bolsonaro para um segundo mandato, a ideia era retomar o debate sobre o tema nos primeiros meses da próxima legislatura. Com a vitória de Lula nas urnas, no entanto, a expectativa é de que Lira adie qualquer debate para além de 2023. O avanço da matéria dependerá da qualidade da relação que Lula estabelecer com o Congresso.

SAÚDE PÚBLICA

Impacto: ●●○○○

O Sistema Único de Saúde (SUS) enfrenta desafios estruturais no atendimento de mais de 190 milhões de pessoas, das quais 80% dependem exclusivamente dos serviços públicos para qualquer atendimento. O crescimento da demanda por serviços, a incorporação de novos medicamentos e tecnologias, e a gestão de recursos são os principais pontos de atenção, além do combate à novas doenças. As prioridades de Lula incluem a retomada e fortalecimento de programas de gestões petistas, como o Farmácia Popular e o Mais Médicos, que passará a priorizar médicos brasileiros (o que apresenta novos desafios, como a fixação de profissionais em áreas remotas). O foco

para 2023 estará na atenção básica, de forma a reduzir os agravamentos que resultam em gastos maiores. Ainda nesta pauta, destaca-se o tema de imunizações. Lula irá priorizar o combate à COVID-19, com a inclusão da vacina no Programa Nacional de Imunização e a retomada do atendimento às demandas que foram represadas durante a pandemia. Os temas relacionados à COVID (bem como à monkeypox) devem ser priorizados nos primeiros 100 dias do governo, de forma a buscar contraste frente às ações de seu antecessor.

Medidas para lidar com problemas estruturais demandarão mais tempo e força política, como é o caso de investimentos para fomento ao Complexo Industrial da Saúde, antigo desafio na saúde pública, mas que se destaca pelo seu potencial de aumentar a capacidade de produção de medicamentos e tecnologias para a saúde. O orçamento para a Saúde também será um desafio para a implementação de mudanças mais significativas. O valor previsto para a área no próximo ano é o mais baixo desde 2014, com redução prevista de 10,1% quando comparado à 2022. Mudanças implementadas na política fiscal (como a flexibilização ou substituição do Teto de Gastos) podem aumentar o volume de gastos para saúde pública.

REESTRUTURAÇÃO DO IBAMA

Impacto: ●●●○○

O governo Lula deve trabalhar ativamente para a reestruturação do Ibama e para a reconstrução da imagem do Instituto perante a sociedade. Nos últimos anos, as ações de fiscalização do Ibama passaram por um processo de enfraquecimento e bilhões de reais em multas ambientais foram perdoados a partir de modificações no processo sancionador da autarquia. A pauta de flexibilização era uma das principais bandeiras da gestão de Bolsonaro e, portanto, deve ser um dos principais contrapontos com o novo governo.

Lula deve focar no papel fiscalizador do Ibama e retomar atividades de monitoramento como forma de demonstrar seu compromisso com a política ambiental brasileira. Para que esse processo resulte em grandes modificações já no primeiro ano de seu mandato, Lula precisará dialogar com o Congresso Nacional para ajustar o orçamento do órgão

em 2023. A atual versão da peça orçamentária prevê um valor 6,4% menor para o Ministério do Meio Ambiente (de R\$ 3,71 bi para R\$ 2,96 bi); -12% para o Ibama (de R\$ 1,9 bi para 1,7 bi) e -2% para o ICMBio (de R\$ 726 mi para R\$ 711 mi) quando comparado com o orçamento de 2022. No cenário atual, contudo, é possível que o aumento dos recursos para a pasta ambiental não seja uma prioridade para o Congresso.

Caso o ajuste não ocorra em 2023, é possível que as atividades do Instituto sejam retomadas por meio da elaboração efetiva das campanhas de conscientização e monitoramento ambiental previstas e por meio de estratégias que consolidem sua imagem como órgão legítimo de fiscalização ambiental. Além disso, o novo dirigente do Ibama deve realizar novos ajustes no processo sancionador para impedir a continuidade do perdão das multas ambientais. Um dos argumentos utilizados por Lula é de que a reestruturação do órgão será benéfica para o reposicionamento da imagem do agronegócio brasileiro no cenário internacional. Para tal, será necessário o diálogo entre ruralistas e ambientalistas com o objetivo de efetivar a implementação da política ambiental brasileira.

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Impacto: ●●●○○

Para o ano de 2023, é esperado que Lula tenha a transição energética do país como uma de suas pautas mais importantes. Seu programa fala em aprofundamento e expansão das fontes limpas e renováveis, através do desenvolvimento de hidrelétricas de menor porte, usinas solares e elétricas. Na mesma linha de Bolsonaro, espera-se que Lula também dê sequência à atração de investimento estrangeiro para a expansão da produção de energia eólica em parques offshore e desenvolvimento do hidrogênio verde, setor que deverá ser um dos líderes de investimento mundial nos próximos anos. A deputada federal Marina Silva (Rede/SP) entregou uma carta com tópicos relevantes para a transição energética e proteção dos biomas brasileiros. Entre os pontos listados, destaca-se a implementação do mercado de carbono e a criação de uma Autoridade Nacional de Segurança Energética, para contribuir com a descarbonização das indústrias brasileiras.

Outro elemento importante para Lula é a reinserção da Petrobras em um debate mais amplo do setor energético do país, e, com isso, a maior participação da empresa na

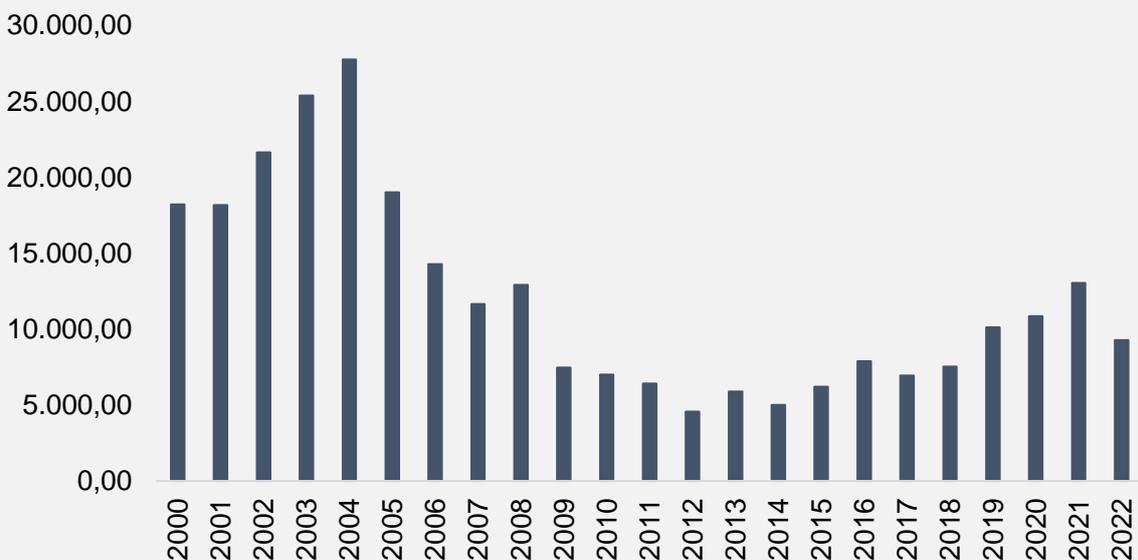
transição energética brasileira. Interlocutores da campanha do petista já afirmam que é necessária uma maior participação do corpo técnico da empresa na produção não só de biocombustíveis, mas também de hidrogênio verde e outras energias renováveis, deixando de ser apenas uma empresa exploradora de petróleo. Em carta enviada pelo Sindicato dos Petroleiros à campanha de Lula, também é destaque a necessidade de reinserção da empresa no tema de energia renovável, incluindo a geração através de usinas eólicas e solares, além dos temas já citados.

COMBATE AO DESMATAMENTO

Impacto: ●●●●○

A redução do desmatamento será uma das prioridades para o governo Lula. O aumento no desmatamento ilegal nos últimos anos contribuiu para a piora da imagem do Brasil frente à comunidade internacional e aumentou as preocupações relacionadas à mitigação das mudanças climáticas e conservação da biodiversidade. Ambientalistas e a comunidade internacional criticavam amplamente o governo Bolsonaro, principalmente pelo aumento constante das taxas de desmatamento no Brasil. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o desmatamento na região amazônica subiu 73% nos últimos três anos.

Evolução do Desmatamento na Amazônia Legal (km²)



O governo Bolsonaro estipulou o compromisso de reduzir o desmatamento ilegal em 15% por ano até 2024, chegando em 50% em 2027. Apesar disso, o que se observou foi um aumento. Os dados também mostram que 15% deste avanço deu-se em áreas de reservas indígenas. Outro problema importante na área é o crescimento total da área degradada, apontando para o risco de se atingir um ponto de não retorno.

Espera-se que o governo Lula recorra à retomada dos planos de prevenção e controle do desmatamento da Amazônia (PPCDAm) e do Cerrado (PPCerrado), medidas que obtiveram sucesso para a contenção do desmatamento ilegal em anos anteriores. Para isso, o governo deve ter um foco em causas que propiciam a ocorrência do desmatamento ilegal, como a extração de garimpo ilegal e o aumento da exploração econômica de terras indígenas. Para conter a problemática do desmatamento, a nova gestão também deve apostar no fortalecimento das ações de fiscalização das leis ambientais nos demais biomas. É importante considerar que as mudanças irão requerer um diálogo constante e mais sólido com o setor produtivo a fim de garantir a conciliação entre a preservação ambiental e a produção agrícola. Sob pressão, os nomes escolhidos para o Ministério da Agricultura e do Meio Ambiente também precisarão convergir nessas temáticas. Além disso, a reestruturação do Ibama, da Funai e do ICMBio será uma etapa fundamental para o cumprimento dos objetivos de redução do desmatamento no país.

CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

Impacto: ●○○○○○

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico de âmbito nacional, criado a partir da Lei 12.651 de 2012 (Código Florestal). O CAR é obrigatório para todos os imóveis rurais e possui a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades rurais para compor a base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. O governo Lula deve defender aceleração da implementação do CAR e a suspensão da validade dos cadastros incidentes sobre terras públicas. Nesse cenário, é possível que ganhem destaque as discussões relativas à Proposta e Emenda à Constituição (PEC) 7 de 2022, que disciplina a destinação de terras públicas e pode incorporar o arcabouço legal para

suspensão dos cadastros em terras públicas. A medida deve encontrar resistência no âmbito do Poder Legislativo, o que pode dificultar a concretização deste objetivo por parte do governo. Apesar da dificuldade, é esperado que o Congresso debata as alterações no CAR ao longo de 2023.

RETOMADA DO FUNDO AMAZÔNIA

Impacto: ●●○○○

O Fundo Amazônia é um mecanismo criado para o financiamento de recursos nacionais e internacionais reinvestidos, principalmente, em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia, contribuindo com o controle das mudanças climáticas. O Fundo é mantido principalmente por doações advindas da Noruega (93%) e da Alemanha (5%), países que retomarão os investimentos a partir de 2023, depois de interromper os repasses em 2019 quando o governo Bolsonaro extinguiu os comitês responsáveis pela gestão do projeto. A fim de evitar o encerramento de projetos pela falta de financiamento, parlamentares debatiam o Projeto de Lei (PL) 415/2020, matéria que busca dar mais segurança jurídica ao Fundo Amazônia e que foi aprovada pelo Senado Federal no final de 2021. Contudo, o anúncio de retomada do financiamento internacional pode diminuir a pressão para que a proposta seja aprovada.

Em 2022, a Controladoria Geral da União (CGU) publicou o Relatório de Avaliação da governança do Fundo Amazônia¹, que aponta irregularidades no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) na administração do Fundo Amazônia. Como resposta ao relatório da CGU, o MMA anunciou a criação de um grupo de trabalho para discutir uma “reestruturação” da iniciativa. O GT teria como papel “analisar e propor as estruturas de governança do Fundo Amazônia e seus objetivos como instrumento de financiamento das políticas públicas nacionais”. Essa decisão demonstrou a preocupação do Ministério em demonstrar preocupação com a região após anos de críticas de diversos setores. O GT ainda deve ter um papel significativo na gestão do governo Lula. A tendência é de que o Fundo Amazônia seja reestruturado no curto-médio prazo, liberando projetos de conservação e desenvolvimento nos estados amazônicos do país.

¹ CGU, 2022. Relatório de Avaliação da Governança do Fundo Amazônia exercida pelo Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1042162>>

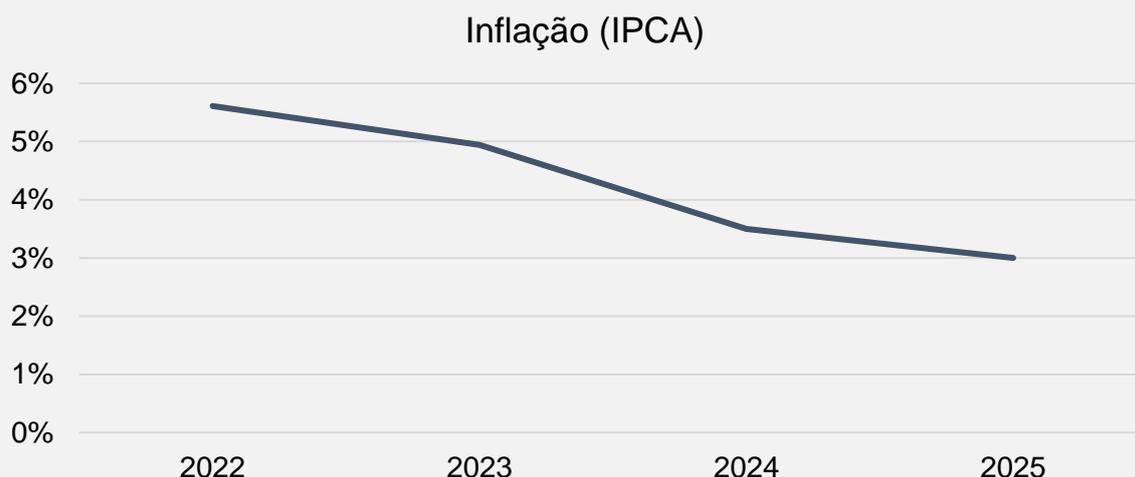


ECONOMIA

INFLAÇÃO

Impacto: ●●●●●

Não se espera que a inflação cumpra com a meta do Banco Central, o que representaria o terceiro ano consecutivo descumprindo o regime de metas de inflação — um dos tripés macroeconômicos do Brasil. Contudo, a inflação deve ser menor que a de 2022. A pressão deve ser puxada pelo lado da demanda, considerando o aumento dos repasses do Bolsa Família e de outros programas sociais. Em contrapartida à política fiscal expansionista do Executivo, o Banco Central do Brasil (BCB) manterá sua política monetária contracionista. A perspectiva é de que a taxa básica de juros (Selic) se mantenha no patamar de dois dígitos e encerre o ano de 2023 em 11,25%. Entretanto, se o aumento de gastos públicos for maior que o esperado, é possível que a Selic atinja um número mais alto.



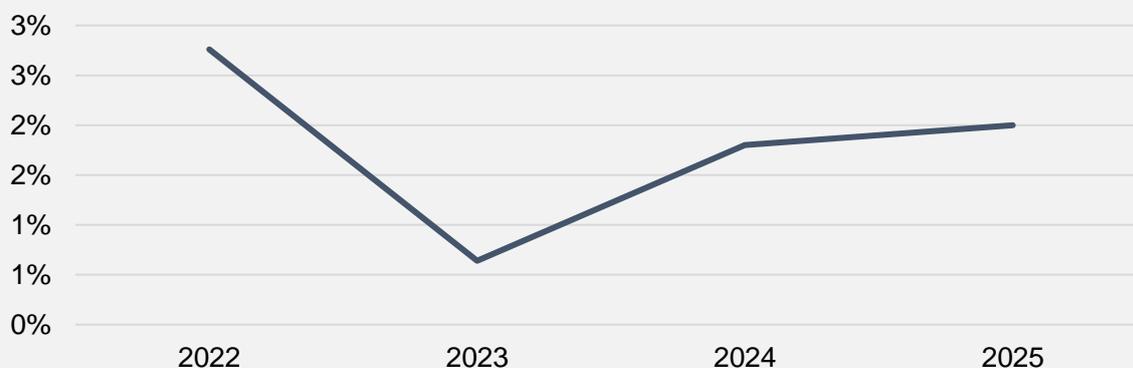
A manutenção de altas taxas de juros será observada em diversos países, especialmente nas economias dos Estados Unidos, da União Europeia e do Reino Unido. Esse cenário terá efeito negativo no crescimento mundial em 2023. Um dos efeitos da queda da atividade econômica mundial é a queda no preço das *commodities* no mercado internacional. Isso é prejudicial para o Brasil como exportador de insumos, mas é favorável para as empresas consumidoras desses produtos, o que poderá diminuir a pressão inflacionária ao reduzir os custos de produção. Dessa forma, o cenário global da inflação em 2023 será de pressão maior pelo lado da demanda e menor pelo lado da oferta, ao passo que a recessão global deve reduzir os preços no mercado internacional, possibilitando a expansão da produção no Brasil.

PRODUTO INTERNO BRUTO

Impacto: ●●●●○

Apesar do crescimento econômico acima das expectativas em 2022, a variação do PIB em 2023 deve ter magnitude reduzida, embora ainda positiva. No contexto internacional, há a expectativa de uma recessão global, resultado da elevação dos juros nos Estados Unidos e Europa, pressionando a demanda mundial para baixo. A crise energética na Europa também pode contribuir para uma piora do desempenho das economias do continente. Esse contexto tende a aumentar a aversão ao risco e reduz a demanda global, o que deve desacelerar a atividade no Brasil. No cenário nacional, pode haver um efeito positivo a partir de possíveis estímulos fiscais à demanda, mas a continuidade dos juros altos deve ser um fator limitante ao crescimento (no que tange tanto o consumo quanto o investimento). Se houver piora do cenário fiscal, uma política monetária contracionista deve ser adotada por um período mais longo — o que prolongaria uma fase de baixo crescimento e impactaria negativamente o PIB do país.

Focus | Produto Interno Bruto (PIB)



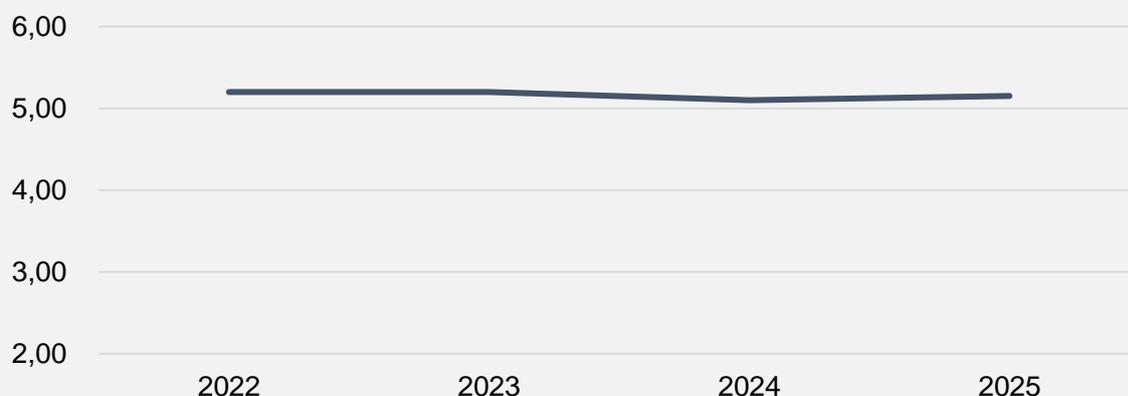
O crescimento diminuído do PIB não é tão prejudicial em termos de governabilidade em comparação a um resultado negativo. Ainda assim, esse cenário deve representar um desafio significativo ao novo governo ao iniciar com um cenário de relativa estagnação da renda logo após os resultados de 2022.

DÓLAR

Impacto: ●●●●○

A expectativa de mercado é que o Real permaneça desvalorizado em relação ao dólar no médio prazo. Semelhante ao registrado em 2022, a previsão do Banco Central é que o câmbio brasileiro continue acima de R\$ 5,00 em 2023, influenciado pelo cenário doméstico e por fatores internacionais. A norma para substituir o Teto de Gastos influenciará diretamente no cenário fiscal brasileiro, o que poderá elevar a desvalorização do real no curto prazo. A necessidade de Lula buscar apoio de partidos de centro tende a diminuir o nível de intervenção estatal na economia em relação a gestões anteriores do PT, o que poderá equilibrar o risco de piora na saúde fiscal e, conseqüentemente, manter a estabilidade na cotação do dólar. Como já abordado anteriormente, o Banco Central vai manter a Selic elevada em resposta à tendência de juros altos em países desenvolvidos. Esse movimento pode aumentar a atratividade do Brasil para investimentos e evitar a fuga de dólares, o que impediria maior desvalorização do Real. Contudo, para que esta tendência se concretize, é preciso que o governo garanta sustentabilidade fiscal.

Focus | Dólar (Câmbio R\$/US\$)



De acordo com os dados do Relatório Focus do Banco Central, a relação entre o real brasileiro e o dólar americano deve se manter ao redor dos R\$ 5,00 nos próximos anos. É possível que a moeda flutue nesse patamar com base nas políticas anunciadas pelo governo Lula ao longo dos próximos anos e seus impactos no cenário fiscal brasileiro. Mesmo com a expectativa de um cenário fiscal desfavorável, a posição de credibilidade de Lula pode aliviar a desvalorização da moeda frente ao dólar.

INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

Impacto: ●●○○○

A perspectiva para a entrada de fluxos de Investimento Externo Direto (IED) no Brasil é positiva, dado o cenário internacional. Com a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, os investidores estrangeiros alteraram a prioridade de alguns requisitos para envio de investimentos. Ainda focados em países que possibilitarão o lucro, os investidores agora analisam os riscos geopolíticos das regiões, considerando os conceitos de *near* e *friendly shoring*. Dessa forma, os investidores externos procuram ambientes aos quais sejam próximos dos principais mercados mundiais e possuam estabilidade com seus vizinhos — características essas que o Brasil possui. A repercussão positiva da vitória de Lula pelos principais líderes europeus pode corroborar essa visão para investidores internacionais.



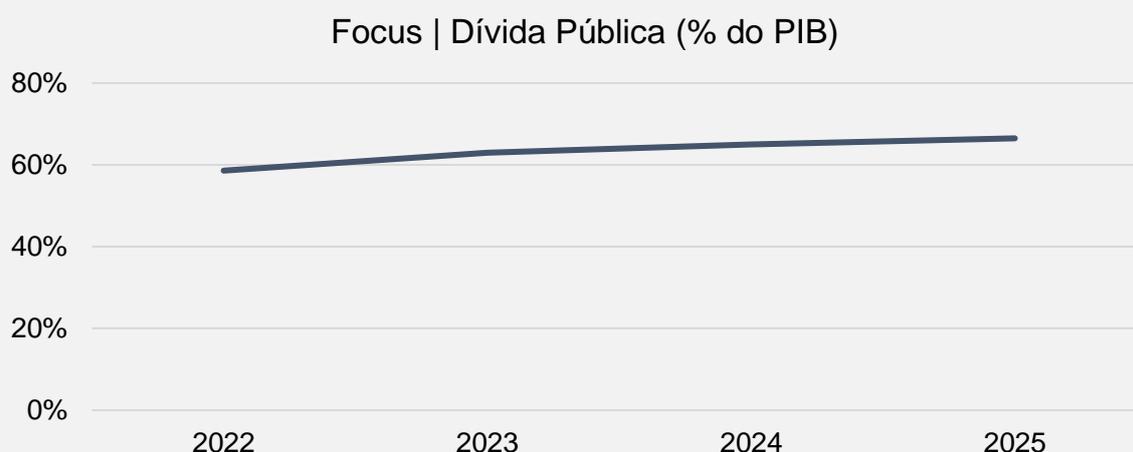
Os dados do Banco Central apontam uma tendência de elevação da entrada de Investimentos Diretos no País, dado a melhora no cenário de estabilidade política. A interação entre Lula e Congresso será definitiva para a entrada de investimentos estrangeiros, dado que pautará as possíveis reformas a serem feitas pelo governo. Além disso, a incerteza no cenário internacional pode trazer tornar o Brasil mais atrativo aos investidores externos.

Além disso, o Governo Federal deve realizar conversas com governadores dos estados para desenhar um programa de concessões e de Parcerias Público-Privadas (PPP) para os próximos anos, visando atrair mais investimentos. Esses programas também devem focar na reindustrialização do Brasil, por meio de incentivos às empresas. Nesse contexto, espera-se que o Brasil continue atraindo investimentos ao longo de 2023. Porém, o aumento do risco fiscal é um fator capaz de impedir que a atração de investimentos atinja seu potencial.

DÍVIDA PÚBLICA

Impacto: ●●●○○

Os resultados positivos da dívida pública em 2022, atingidos pela alta da arrecadação e pelos juros baixos nos anos anteriores, criaram um ambiente melhor do que o projetado durante o ápice da pandemia. No entanto, discussões sobre mudanças no regime de teto de gastos podem reverter esta tendência. Com isso, a expectativa para 2023 é de manutenção ou aumento da dívida em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), considerando o esperado baixo crescimento e os juros elevados, que encarecem o pagamento da dívida já existente. Há, também, uma expectativa de elevação de gastos com investimentos públicos e funcionalismo, seja com novas contratações ou reajustes — embora o perfil de centro-direita do Congresso possa servir como contrapeso, promovendo sustentabilidade fiscal no médio e longo prazo. A situação da dívida deve pressionar a inflação em 2023, que deve superar a meta por mais um ano.



Os dados do Relatório Focus preveem um aumento da relação Dívida Pública/PIB ao longo dos próximos anos. Esse aumento de relação já era esperado, dado que a alta taxa de juros do país tende a elevar a proporção. Contudo, vale notar que a tendência do governo Lula, especialmente no primeiro ano, é de elevação dos gastos do governo, o que pode pressionar ainda mais a Dívida Pública. Ao longo dos demais anos de mandato, espera-se que as medidas de ajuste fiscal sejam mais bem definidas, evitando uma elevação demasiada do indicador.

AGENDA TRABALHISTA

Impacto: ●●●●○

A pauta trabalhista será uma das principais agendas do governo Lula, que vai apostar em novas políticas de incentivo à criação de empregos formais, como a concessão de benefícios a empresas e um possível gatilho em caso de aumento das demissões. A nova gestão herda uma taxa de desemprego de 8,7%. Apesar da redução deste índice nos últimos meses (ver gráfico abaixo), a pauta foi central nos embates da corrida presidencial. Para 2023, a tendência é de queda no desemprego, mas de forma mais moderada do que foi observada em 2022. Uma das causas da contenção do desemprego foi provocada pela “ressaca da pandemia”, quando o país começou a gerar novos postos de trabalho, mas com salários mais baixos comparados ao período pré-pandemia. Esse último ponto também deve constar na agenda da nova gestão.



Tendência de desaceleração na queda do desemprego, de forma que o Brasil deve finalizar 2022 com o índice ao redor da casa do desemprego natural (8,7%). Dado que

as medidas de Lula não terão efeito imediato e a demanda global tende a se retrair no início de 2023, o indicador deve se manter constante no primeiro trimestre. Espera-se observar uma queda na casa do 2% por trimestre, como resposta às medidas governamentais. Assim, o país chegaria ao fim de 2023 com o desemprego abaixo de 8%. Contudo, vale notar que a taxa, abaixo do natural, não será sustentada a longo prazo sem medidas que elevem também a produtividade do mercado.

Um fator que poderá impedir o aumento das contratações é o reajuste do salário-mínimo acima da inflação. O valor para tal ainda não está fechado, mas o novo governo deve se empenhar durante o governo de transição para criar um espaço mais favorável para a valorização. Considerando o curto espaço de tempo para inclusão no Orçamento de 2023, o governo poderia aplicar o reajuste a meados de maio, como era praxe antes das administrações do PT.

Lula chegou a cogitar a revogação da reforma trabalhista, mas essa medida é considerada inviável dada a composição do Congresso e necessidade de sinalizações ao mercado. Uma das saídas para agradar a militância será o foco em novas categorias. Lula deve apresentar, possivelmente dentro dos primeiros 100 dias de governo, um Projeto de Lei (PL) específico para trabalhadores de aplicativo. O Presidente trabalhou ao longo de 2022 com as empresas que seriam afetadas, as quais tendem a apoiar a proposta a ser apresentada, facilitando a sua aprovação. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)², o Brasil tem quase 1,5 milhão de trabalhadores de aplicativos no país. No Senado, Randolfe Rodrigues (Rede/AP), uma peça influente na nova gestão Lula, já havia apresentado o PL 974/2021 sobre o tema. O governo poderia apostar nessa proposta. Nova Iorque, União Europeia, Reino Unido e Japão também debatem propostas similares.

O cenário internacional da economia também tende a afetar a criação de empregos no país, mas em menor magnitude, dado que o consumo no país tende a ser elevado por meio das medidas governamentais. Dessa forma, o aumento da demanda interna tende a aumentar a criação de emprego em setores que produzem para o mercado interno, enquanto a redução da demanda externa deve manter estável os empregos de setores para exportação. O desemprego no Brasil também estará atrelado a outras condições codependentes: informalidade, poder de compra da população, inflação e preço dos produtos básicos. A América Latina, em geral, deve presenciar uma redução nas taxas

² IPEA, 2022. Carta de Conjuntura. Mercado de Trabalho: **Painel da Gig Economy no setor de transportes do Brasil**: quem, onde, quantos e quanto ganham. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220510_cc_55_nota_14_gig_economy.pdf

de desemprego em 2022, mas os países da região devem retornar aos níveis de pré-pandemia somente a partir de 2024.

SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS

Impacto: ●●●●○

O desafio central para os estados em 2023 é encontrar uma solução negociada para compensar as perdas de arrecadação decorrentes da aprovação da Lei Complementar (LC) nº 179/2022, que incluiu combustíveis, energia elétrica, comunicação e transporte coletivo no rol de bens essenciais tributados pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Após seis anos de resultados fiscais positivos, a mudança nas regras do principal imposto estadual gerará perdas de arrecadação, com potencial de alterar a trajetória positiva de desempenho fiscal dos entes da Federação ainda no primeiro semestre do próximo ano. A compensação aos estados está em negociação em um Grupo de Trabalho no Supremo Tribunal Federal.

Além dos impactos diretos da LC nº 179/2022, os estados terão que lidar com a queda nos repasses da União decorrente da redução linear do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), mantida no Orçamento da União do próximo ano. As perdas de arrecadação estimadas com promulgação do Piso Nacional de Enfermagem estão solucionadas para o próximo ano, mas, ao longo de 2023, deputados e senadores precisarão definir uma fonte de receita permanente para o piso salarial. Além disso, existe a possibilidade de nova redução nas transferências se confirmada a atualização da tabela do Imposto de Renda prometida durante a campanha eleitoral pelo Presidente eleito. Vale destacar que Lula tem o compromisso de negociar com os governadores a aprovação de uma reforma tributária ainda em 2023.

A situação deve ser levada pelos próprios gestores locais ao novo Presidente, uma vez que Lula tem afirmado sua intenção de reconstruir o Pacto Federativo com governadores e prefeitos. Uma das promessas de campanha do Presidente eleito também foi a ampliação do Fundo de Participação dos Municípios, como defendido pelo Movimento Municipalista Brasileiro. A nova gestão está ciente de que a ampliação de medidas como essa depende da situação das contas públicas para o próximo ano.

Neste sentido, a situação fiscal ou novas regras fiscais para os entes federados podem entrar na agenda de negociação no curto e médio prazo.

INSEGURANÇA ALIMENTAR E POBREZA

Impacto: ●●●●○

Com foco na redução da pobreza, o Executivo pressionará o Congresso Nacional para aprovar a manutenção do Auxílio Brasil de R\$ 600 e renomear o programa de Bolsa Família. Além disso, a equipe de Lula já afirmou que implementará um aditivo de R\$ 150 para cada criança de até 6 anos na família, mas que terá diversas contrapartidas para a obtenção do adicional, como cartão de vacina atualizado e histórico escolar. Um estudo da FGV Social, realizado através dos índices disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que a taxa de pobreza cresceu de 7,6% para 10,8% entre 2020 e 2021, ou seja, mais de 23 milhões de brasileiros ingressaram na pobreza — ganhando menos de R\$ 210 por mês. A pandemia foi o principal vetor, mas a redução deve exigir um esforço concentrado em outras pautas além da assistência social, como educação e saúde.

Com foco na redução da segurança alimentar, o governo tende a focar em políticas públicas que ampliem o acesso a refeições por parte das famílias de baixa renda. Espera-se que a ação governamental para redução da insegurança alimentar ocorra por outras frentes, como pelo reajuste do valor dedicado às marmitas nas escolas públicas e a expansão desse programa para mais escolas ao redor do país. No Brasil, diversas crianças dependem da comida na escola para se alimentar. As políticas de merenda escolar abrangem quase 40 milhões de estudantes e o Brasil é líder nos incentivos de alimentação escolar³.

Existe um receio por parte do agronegócio brasileiro de uma possível medida para restringir as exportações de itens essenciais na alimentação do brasileiro. Contudo, tendo em vista que o governo buscará trazer estabilidade e credibilidade para a nova administração, é pouco provável que medidas nesse sentido sejam aplicadas.

³ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1778012>



POLÍTICA EXTERNA

RELACIONAMENTO LATAM

Impacto: ●●○○○

O governo Lula se soma a outros países da América Latina que, neste momento, encontram-se mais alinhados à esquerda do espectro político — como, por exemplo, os vizinhos Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia e Peru, além da segunda maior economia da região, o México. A tendência de governos de centro-esquerda na América Latina remete a um período similar aos anos 2000, quando governos de esquerda chegaram ao poder em diversos países da região. Nessa época, a ascensão da esquerda teve causas similares com os atuais, principalmente o aumento da desigualdade e os altos índices de inflação. No entanto, a nova onda rosa que se inaugurou em 2019 tem uma roupagem diferente, principalmente em relação a sua agenda prioritária e ao alinhamento controverso com países como Venezuela, Cuba e Nicarágua. Nem todos os políticos que emergiram nesse período se mantêm alinhados com os governos mencionados anteriormente. Além disso, parece haver uma preocupação central com outros temas, como a questão climática e reformas estruturantes, mas sem deixar de lado a aplicação de uma agenda social ampla.

A expectativa é que o governo do PT trabalhe pelo fortalecimento de Organismos Regionais, como MERCOSUL, Celac e Unasul, além de outras iniciativas de integração. Durante o auge dos governos de esquerda nos anos 2000, a principal ressalva é que alguns fóruns internacionais se reservaram apenas ao papel ideológico, deixando de lado a importância de uma cooperação econômica mais robusta.

Um dos temas que deverá servir ao impulso de fortalecimento da integração latino-americana é a agenda ambiental, prioridade compartilhada com os governos de Petro na Colômbia e Boric no Chile. Essa maior sintonia política entre líderes da América Latina tem o potencial de relançar a região no debate sobre meio ambiente. Além disso, espera-se o avanço no relacionamento com países fronteiriços da região Amazônica para a construção de metas e políticas mais convergentes.

Com relação à pauta comercial, apesar das divergências ideológicas com o governo Bolsonaro, a Argentina, Chile e México seguiram entre os principais parceiros comerciais do Brasil, com destaque para a Argentina, que ocupa a terceira posição, atrás somente de China e Estados Unidos, respectivamente. Para 2023, apesar da afinidade política entre seus líderes, os países da região terão de lidar com um contexto

de baixo crescimento econômico mundial e de aumento da inflação, o que poderá impedir um incremento significativo do fluxo comercial. Vale reforçar, contudo, que uma das prioridades do PT é recolocar o Brasil como o maior parceiro comercial da Argentina, título que foi perdido para a China em 2021.

RELAÇÕES BRASIL- MERCOSUL

Impacto: ●●●○○

Com o foco na relação Sul-Sul, o governo Lula deve utilizar o fortalecimento e modernização do MERCOSUL como um dos pilares da política externa da nova Administração. Vale destacar que tanto Paraguai quanto Uruguai são governados por governos de direita, o que pode dificultar uma agenda de cooperação mais significativa através do bloco no curto-prazo. Portanto, um dos principais desafios dentro do bloco será a relação com o Uruguai, que pressiona pela flexibilização das negociações comerciais unilaterais pelos membros, que hoje deve ser feita em comum acordo. Além disso, o Uruguai também defende a revisão da Tarifa Externa Comum (TEC), assim como a atualização e revisão do bloco. Contudo, Lula já afirmou ser contra uma nova redução da TEC, o que deve retirar a prioridade do tema do posicionamento brasileiro no MERCOSUL, principalmente durante gestão pro-tempore do Brasil no MERCOSUL.

Com relação à Argentina, espera-se que haja atuações em conjunto para fortalecer o bloco, em crise com os atritos entre as duas principais economias. Com Lula, o presidente da Argentina, Alberto Fernández, contará com apoio contra a redução da TEC, e existe a possibilidade de retomada do lado social do MERCOSUL, fortalecido nos governos de Lula e Kirchner e retirado de pauta durante os governos de Macri, de Temer e de Bolsonaro. Ainda, é esperado uma maior cooperação brasileira na crise vivida pela Argentina, tendo em vista que a estabilidade econômica da segunda maior economia do bloco é fundamental para a harmonia e crescimento do MERCOSUL. No entanto, é importante considerar que esse alinhamento com a Argentina também dependerá dos resultados das eleições presidenciais no país em outubro de 2023. Atualmente, os aliados peronistas de Lula estão sob forte pressão devido à crise econômica que assola a Argentina. Uma guinada a direita na Argentina a partir de 2023 poderia trazer mais ímpeto para a agenda de reformas no MERCOSUL.

Durante o segundo semestre de 2023, o Brasil ocupará a presidência pro-tempore do MERCOSUL. O ocupante do cargo é responsável por organizar as reuniões dos órgãos do bloco e por pautar os temas para discussão entre seus membros. Nesse contexto, a segunda metade de 2023 tende a ter foco na assinatura do Acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, dada a prioridade do tema para o governo Lula. Ainda, o governo deve também focar na assinatura e ratificação do Acordo com Singapura, que foi finalizado em 2022, e prosseguimento na agenda verde do bloco.

RELAÇÕES BRASIL-CHINA

Impacto: ●●●○○

Recentemente, a relação Brasil-China passou por alguns momentos de crise, que foram superados e contornados pela ala mais técnica do governo Bolsonaro e pela paradiplomacia — estados, municípios, setor privado, Congresso Nacional e Itamaraty, que atuaram de maneira mais ativa em questões externas. A pandemia, por exemplo, foi um dos fatores que resultaram no tensionamento entre os dois países. Por sua vez, ao longo do seu governo (2003-2010), Lula consolidou as relações Brasil-China, considerando a importância estratégica desta potência emergente à época e que atualmente é o maior parceiro econômico do Brasil. Portanto, o novo governo Lula deve apostar na relação Brasil-China como uma das principais estratégias para ampliar o desenvolvimento brasileiro através da ampliação dos acordos comerciais internacionais. Vale destacar que o Presidente se comprometeu a restaurar as relações com a China nos primeiros seis meses de governo.

Apesar de as crises diplomáticas terem gerado receio acerca da relação comercial entre os dois países, o superávit com a China disparou durante o governo Bolsonaro, que pôde contar com a elevação dos preços das *commodities* e a retomada das atividades econômicas no contexto pós-pandemia. Logo, o governo Lula deve aproveitar do bom momento em termos econômicos e apostar na reconstrução da relação diplomática com a China, consolidando uma das suas principais propostas de governo para a política externa brasileira: pôr fim ao isolamento internacional experimentado pelo país nos últimos anos.

Mesmo com a expectativa de que a gestão Lula tenha uma postura mais ativa na Política Externa, a diplomacia a nível global vem passando por diversas modificações, dentre elas, uma maior inserção dos entes subnacionais, setor privados e o próprio Congresso

Nacional em matérias diplomáticas. Isso não quer dizer que o Ministério das Relações Exteriores perderá protagonismo na agenda, mas que a descentralização da diplomacia brasileira torna a aproximação com outros países muito mais efetiva e pragmática. Além disso, é necessário observar que a participação chinesa na economia brasileira também depende dos desdobramentos do mercado em Pequim. Atualmente, a China enfrenta estagnação econômica, crise no mercado imobiliário, crescimento do desemprego, agravamento da crise global, repiques nos casos de coronavírus, e crescimento do desemprego entre jovens. A desaceleração contínua da economia chinesa pode trazer impactos diretos para o Brasil, já que tem o potencial de reduzir o consumo de matérias primas, minérios de ferro e alimentos brasileiros.

RELAÇÕES BRASIL-EUA

Impacto: ●●●○○

Os primeiros governos de Lula mantiveram boas relações com os EUA, sobretudo no nível técnico. A relação foi tensionada quando veio à tona a suposta espionagem do governo Obama sobre integrantes do governo Dilma Rousseff. Para 2023, contudo, a tendência é de manutenção do caráter pragmático entre os países e de estreitamento dos laços em áreas até então pouco exploradas como a defesa do meio ambiente. No campo do comércio, impulsionado pela entrada em vigor do Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica, o ano de 2022 foi de recordes para as importações e exportações brasileiras e a perspectiva é que o comércio bilateral entre Brasil e Estados Unidos não seja afetado pela mudança de governo.

O aumento dos preços das *commodities*, a guerra da Ucrânia e a consequente desestruturação da cadeia global de suprimentos podem representar uma oportunidade para o fortalecimento das exportações brasileiras. Além disso, o governo brasileiro pode ser um articulador estratégico nas relações de Washington com Caracas. O governo Biden tem afrouxado algumas sanções energéticas na Venezuela e pretende usar o petróleo venezuelano como forma de reduzir a dependência energética global da Rússia. Nesse sentido, ao apostar na neutralidade, o governo Lula tem condições de se estabelecer como um importante mediador para estas tratativas. Em contrapartida, é importante observar que a América Latina pode ficar em segundo plano em detrimento de outras agendas da Política Externa norte-americana, cujos esforços deverão estar concentrados em fortalecer as relações com a Europa, com países fronteiriços (México e Canadá), bem como em conter a Rússia e administrar as tensões com a China.

Com a reorientação da política ambiental doméstica, os Estados Unidos deverão restabelecer seu apoio à acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O governo do Democrata Joe Biden tem condicionado seu apoio às melhorias concretas na agenda ambiental do Brasil, com especial atenção ao desmatamento ilegal. Ressalta-se, porém, que o processo de adesão à entidade dura, em média, cinco anos. Sua celeridade dependerá, basicamente, da prioridade dada pelo governo.

RELAÇÕES BRASIL-UE

Impacto: ●●●○○

As relações entre Brasil e União Europeia (UE) ao longo do primeiro ano de governo Lula devem ser pautadas por temas ambientais e a vontade de finalização do Acordo entre MERCOSUL e UE. Com o cenário de aumento no desmatamento das florestas e ecossistemas no Brasil, os países europeus começaram a pressionar para a reabertura do texto do Acordo nos pontos ambientais, mesmo com o capítulo de Desenvolvimento Sustentável sendo o mais avançado já alcançado pelos europeus em negociações comerciais. Por outro lado, com a crise de *commodities* causada pelo conflito na Ucrânia, a UE voltou a buscar a finalização do Acordo. Uma das formas para essa aceleração da conclusão do Acordo seria a divisão dos textos, de forma que a aprovação da parte de comércio de bens e serviços dependeria apenas do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, sem necessidade de análise pelos países-membros. Nesse contexto, o governo Lula deve atuar para avançar com o preparo de um Protocolo Adicional, uma solução para evitar a abertura do Acordo, no qual será reforçado o compromisso dos países do MERCOSUL com a proteção ambiental. Espera-se, assim, que o Tratado avance no primeiro ano de governo Lula, com a Espanha na Presidência rotativa do Conselho da UE e o Brasil na Presidência Pro tempore do MERCOSUL durante o segundo semestre de 2023.

Entretanto, pressões europeias com relação a pauta ambiental não deverão delimitar-se apenas à negociação do Acordo mencionado. O Brasil é atualmente um dos principais alvos da Regulação de Desmatamento na União Europeia, que deverá bloquear a entrada de uma lista de produtos advindos de áreas de desmatamento. Ainda é considerado incerto o quanto o país será impactado, pois a regulação ainda está em discussão. Porém, há certeza de que as exportações brasileiras ao bloco serão afetadas

de alguma maneira. Dessa forma, a entrada de um Presidente com maior linha de diálogo com os europeus poderá ser importante para reduzir o impacto negativo da regulação aos exportadores do Brasil. Deve-se notar, da mesma forma, que a União Europeia avança em outros temas ambientais que poderão impactar empresas brasileiras, como a nova Diretiva de Energia Renovável, o Mecanismo de Ajuste na Fronteira e a *Due Diligence* em Sustentabilidade Corporativa. Sendo assim, o resgate da agenda ambiental brasileira, principalmente na sua imagem internacional, será um desafio e uma necessidade do próximo governo para melhorar a relação com a UE.

Por fim, a implementação das novas quotas agrícolas da União Europeia para o Brasil também deve ser uma prioridade ao longo do ano. Visando garantir o acesso de produtos agropecuários no bloco europeu, o governo brasileiro buscará finalizar a aplicação das novas quotas após a saída do Reino Unido da União Europeia.

AGENDA AMBIENTAL

Impacto: ●●●○○

O foco da agenda ambiental para 2023 será garantir a execução das leis ambientais vigentes (*law enforcement*) com o objetivo de reposicionar o Brasil no cenário internacional. A princípio, é esperado que o Poder Executivo dê legitimidade à pauta ambiental por meio de campanhas que transmitam o compromisso do governo com o meio ambiente à população e aos investidores.

Para trazer maior destaque ao tema, o governo deve criar a Autoridade Climática, órgão que seria responsável pela liderança da agenda ambiental brasileira junto à comunidade internacional, bem como atuar em conjunto com outros ministérios de maneira transversal. Vale destacar, contudo, que integrantes do grupo técnico de Meio Ambiente do gabinete de transição veem com ceticismo essa nova estrutura, que pode ficar com pouco espaço orçamentário e ser ofuscada pelo Ministério do Meio Ambiente.

Os instrumentos econômicos de política ambiental também devem ocupar um papel de destaque na política ambiental brasileira. O Mercado de Carbono e o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) são pautas que devem avançar no governo Lula e contribuem para a abertura do diálogo entre ambientalistas e ruralistas. De forma geral, os instrumentos econômicos possuem maior potencial de consenso entre as partes, ao

passo que contribuem para a conservação ambiental por meio de incentivos financeiros em detrimento de penalizações. Além disso, o avanço dessas pautas transmite um sinal positivo à comunidade internacional.

O novo governo deve se empenhar em recompor o orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e de outros órgãos ambientais, como o Ibama e ICMBio. O funcionamento adequado dessas instituições será fundamental para a garantia de cumprimento das leis ambientais e de suas respectivas atividades, como a fiscalização de leis ambientais e garantia de aplicação e a cobrança efetiva de multas ambientais. Nesse sentido, Lula encara que o primeiro passo da agenda ambiental será restaurar a imagem brasileira no exterior por meio da aplicação adequada de leis já existentes no âmbito doméstico. Por fim, o novo governo deve desarticular a flexibilização do Código Florestal brasileiro.

MULTILATERALISMO

Impacto: ●●●○○

A agenda em defesa do multilateralismo será um dos pilares da Política Externa do novo governo. O foco desse tipo de relação deve ser colocado em parceiros regionais latino-americanos e em economias em desenvolvimento fora do eixo Europa-EUA. No entanto, uma relação amigável e ainda próxima dos países desenvolvidos deve continuar em agendas prioritárias, sem grandes rupturas e conflitos expressivos. Um fator marcante será a tentativa de contrapor a Política Externa de Jair Bolsonaro. É esperado que ocorra uma mudança do foco em relações bilaterais e que posições controversas na área ambiental e dos costumes sejam revistas para revigorar a imagem internacional do Brasil.

Em instâncias de relacionamento multilateral global como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização das Nações Unidas (ONU), Lula deve reforçar institucionalmente o corpo diplomático brasileiro e fortalecer agendas de cooperação pouco priorizadas, como as relações Sul-Sul e cooperação com os BRICS. Assim como ocorreu durante seus mandatos anteriores, a defesa do multilateralismo e ampliação do diálogo com parceiros será a principal bandeira da atuação nesses fóruns, que devem ganhar proeminência durante a gestão. No histórico internacional, as gestões de FHC, Lula, Dilma Rousseff e Temer foram conhecidas por uma postura muito mais ativa em

fóruns internacionais e multilaterais, principalmente como estratégia de posicionar o Brasil como líder na região.

O Brasil deve manter o pleito de buscar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, ainda que as chances de sucesso permaneçam baixas. Espera-se uma mudança de posição do país em questões como o conflito Israel-Palestina, com o retorno de um viés mais à esquerda em pautas internacionais nas esferas social e política. Vale destacar que a política internacional frequentemente é uma esfera que permite uma atuação mais ideológica por parte do Executivo, uma vez que é menos acompanhada pela maior parte da sociedade e raramente entra na esfera dos Poderes Legislativo e Judiciário. Economicamente, processos como a adesão à OCDE e a negociação de Acordos de Livre Comércio não devem ser abandonados e podem ser utilizados dentro da estratégia de reposição do Brasil na comunidade internacional.

A integração regional via organizações de cooperação como Mercosul, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) pode ser empreendida de forma mais enfática, especialmente considerando a atual composição (mais à esquerda) de governos da região. Avanços concretos na direção de integração regional ainda tendem a encontrar desafios, assim como ocorreu nas outras administrações do PT, mas podem ser revigoradas a partir de 2023. Nesse sentido, espera-se que outras organizações possam tomar a frente em esforços mais contundentes, ainda que possuam papel concreto menos ativo no momento.

CRISE DE DESABASTECIMENTO

Impacto: ●●●●○

Persistindo desde 2021, a crise de desabastecimento se apresenta como uma questão de importância global, que também foi estimulada ao longo de 2022 por fatores como o conflito Rússia-Ucrânia (exportadores importantes para a cadeia), a crise energética e a continuidade dos impactos da pandemia da COVID-19. Isso gerou maior volatilidade na demanda do consumidor e desestabilização do transporte marítimo global, impactando diretamente as cadeias de suprimentos mundiais. O cenário experienciado em 2022 impactou diretamente a

cadeia produtiva de alimentos ao prejudicar a fabricação de insumos. Além disso, países dependentes de importações, como é o caso do Brasil, sentiram diversos impactos em sua produção agrícola. Um contexto semelhante é encontrado na maior parte da América Latina em relação ao abastecimento de insumos e matéria-prima para o setor produtivo, que ainda aflige a região, impactada por uma cadeia produtiva que ainda não se reorganizou após a pandemia e ainda é impactada pelo conflito na Ucrânia. Enquanto isso, nos Estados Unidos, a seca também prejudica colheitas importantes para a reestruturação da cadeia.

Nesse contexto, a expectativa é de uma retomada paulatina da normalidade na cadeia global ao longo de 2023 após sua desestruturação e as crises energética e logística, mas ainda com riscos de desestabilização. Para lidar com fatores que englobam infraestrutura, logística e até mesmo o impacto de mudanças climáticas na produção, o governo federal terá um papel importante em relação às medidas adotadas para direcionar uma conclusão à problemática, por exemplo, com a continuidade do Plano Nacional de Fertilizantes (PNF). O plano de governo de Lula prevê a criação de uma Política Nacional de Abastecimento. Com isso, a nova gestão poderia optar pela ampliação de financiamentos voltados a produção de alimentos, principalmente direcionadas a pequenos e médios produtores, e pela regularização dos estoques de alimentos do país. Além disso, considera-se a busca por outras medidas que reduzam os custos de produção e o preço de comercialização de alimentos, adentrando também na agenda econômica do governo. Contudo, apesar da urgência do tema, o ajuste do orçamento para a adoção de tais medidas não deve ser imediato, colocando a política de abastecimento para uma perspectiva de médio prazo.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) também discute a capacidade de países em desenvolvimento formarem estoques de alimentos (commodities), visando a garantia da segurança alimentar e alinhando-se à narrativa do governo petista em relação a alternativas viáveis. Nesse cenário, a capacidade de articulação internacional do governo também entrará em jogo e poderá contribuir para melhorar o posicionamento internacional do país para abrandar o cenário de desabastecimento e inflação dos preços de alimentos no país, que se colocam entre as pautas prioritárias do novo governo.

LEIS INTERNACIONAIS DE DESMATAMENTO E CARBONO

Impacto: ●●●●○

O ano de 2022 foi muito importante para o avanço de regulações e discussões internacionais que buscassem exportar normas internas para o comércio internacional com a finalidade de controlar as emissões de carbono e o desmatamento ilegal. A União Europeia já aprovou no Parlamento Europeu tanto a regulação que deverá controlar a entrada de produtos associados ao desmatamento e degradação florestal (Regulação do Desmatamento), quanto o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, na sigla em inglês).

A UE deverá impor um ordenamento interno que criará um mecanismo de análise de risco que avaliará as áreas do globo em baixo, moderado e alto risco de desmatamento ou degradação florestal. A forma com que essa análise será feita ainda está em discussão, entretanto, será o braço executivo do bloco. Ela levará em conta diversos aspectos, mas não se acredita que leis nacionais de proteção ambiental servirão de grande valia, tendo em vista que o Brasil é um dos principais alvos da medida e possui um vasto arcabouço de proteção ambiental. Já o CBAM é um mecanismo que trabalhará em conformidade com o Sistema Europeu de Licenças de Emissão de Gases de Efeito Estufa (EU ETS). Através deste, o bloco colocará uma sobretaxa para a importação de produtos oriundos de áreas que não contribuem com as metas climáticas de redução de emissão de GEEs. A medida evita que indústrias altamente poluentes transfiram sua produção a países com normas ambientais mais flexíveis e depois exportem à UE.

Embora as leis da UE sejam as mais relevantes, medidas similares avançam no Reino Unido (Produtos em Risco Florestal) e nos Estados Unidos (FAIR e Ato Florestal), o que indica que todo o comércio internacional sofrerá algum tipo de impacto. A preservação da Floresta Amazônica é um tema de extrema relevância para ambientalistas estrangeiros, que foram bastante críticos em relação à condução da agenda ambiental durante o governo Bolsonaro. Assim, Lula terá como desafio dar ampla prioridade à questão ambiental. A indicação de quadros técnicos para o Ministério do Meio Ambiente e a retomada do prestígio de instituições como Ibama, Funai e ICMBio serão pilares

para suprir às pressões internacionais e impulsionar a agenda ambiental como temática paralela à Política Externa do Brasil e na busca por protagonismo no âmbito internacional. O Brasil possui peso internacional relevante na temática ambiental, o que reforça que o país poderia ser um dos maiores alvos dessas regulações externas. Dessa forma, tanto para proteger o meio ambiente como o comércio brasileiro, é importante que o próximo governo leve em consideração a imagem ecológica do país.



AGENDA PRIORITÁRIA

BOLSA FAMÍLIA

Chances de Aprovação: ●●●●●

A expectativa é de que Lula seja capaz de aprovar, ainda na fase de transição, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que retoma o nome de Bolsa Família ao atual Auxílio Emergencial e garante a manutenção do benefício em R\$ 600 com acréscimo de R\$ 150 para famílias que possuem crianças abaixo de 6 anos. Ainda, a nova gestão deve reestabelecer condicionantes para o pagamento do benefício, como a manutenção dos filhos na escola e vacinação de crianças. Apesar da PEC garantir o custeio do programa nos dois primeiros anos de governo, a medida deve gerar um rombo próximo de R\$ 170 bilhões nas contas públicas além do que estava previsto originalmente na proposta orçamentária de 2023 enviada por Bolsonaro em agosto.

O governo precisará se empenhar para uma solução de longo prazo para o custeio do programa a partir de 2024, já que o mercado não irá reagir bem a novas extensões de excepcionalidades ao mecanismo fiscal. As discussões sobre os repasses que serão praticados a partir de 2024 devem ser mais árduas, já que demandarão uma substituição ao Teto de Gastos ou a criação/majoração de impostos. Vale destacar que os gastos com programas sociais também disputam espaço com outras promessas de campanha do PT, como a recomposição dos gastos para a saúde pública e a isenção do imposto de renda para quem ganha até R\$ 5 mil mensais.

REVISÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

Chances de aprovação: ●●●○○

O plano de governo de Lula diz que o foco principal nesta área será trazer proteção social a todas as formas de ocupação e relação de trabalho, com foco em trabalhadores que prestam serviços em aplicativos. Além disso, Lula pode propor a revisão de itens introduzidos na Reforma Trabalhista de 2017, como o restabelecimento do acesso gratuito à justiça do trabalho e a recriação de mecanismos para fortalecer os sindicatos. Além dos temas prioritários para o PT, também há uma demanda do PDT de aprovar um novo Código Brasileiro do Trabalho (CBT) para substituir a Consolidação das Leis

do Trabalho (CLT). O CBT foi uma das condições impostas pelo PDT e por Ciro Gomes ao apoio à candidatura de Lula no segundo turno. O plano de governo de Ciro Gomes abordava o Código Brasileiro de Trabalho de forma superficial, e apontava apenas que a nova norma seria para o país incorporar práticas modernas e previstas nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Ainda não há um texto apresentado pelo governo para as mudanças na legislação trabalhista, mas a expectativa é de que as mudanças ocorram por meio de lei ordinária, tema que pode ser debatido no Congresso via Projeto de Lei ou via Medida Provisória. As novas regras para prestadores de serviço por aplicativo podem ser referenciadas nas regras estabelecidas na Espanha, onde os trabalhadores desta modalidade são considerados assalariados e possuem todas as proteções previstas em lei. O tema tem sido debatido há algum tempo, e pode-se atingir acordo com as empresas do setor. A aprovação de mudanças desta natureza poderia ser bem recebida pela classe média e trazer para a base de apoio do governo eleitores que votaram em Bolsonaro nas eleições de 2022. Já as revisões da reforma trabalhista de 2017 tendem a ser mal-recebidas pelo mercado e Lula pode evitar endereçar esses temas no início de seu mandato para evitar a contaminação do período de lua de mel. Já as discussões sobre o CBT podem ficar em segundo plano, tendo em vista que o apoio de Ciro e do PDT não foi considerado decisivo pela campanha de Lula, que pode priorizar demandas de aliados mais relevantes para a garantia da governabilidade.

SUBSTITUIÇÃO DO TETO DE GASTOS

Chances de aprovação: ●●●●○

O novo ministro da Fazenda, Fernando Haddad (PT), deve propor a substituição do atual regime por um modelo flexível, anticíclico, que altere a regra de vinculação das despesas. A proposta deve apresentar métricas de compatibilização da sustentabilidade fiscal com a necessidade de ampliação dos investimentos sociais e de infraestrutura. Proposta pode ser apresentada pelo Executivo no primeiro semestre de 2023 e deve tramitar inicialmente pela Câmara dos Deputados e depois pelo Senado. Os ritos podem ser acelerados por acordo político e porque há o precedente da PEC do Orçamento de Guerra, que em 2020 teve todas as etapas de análise e votação direto nos Plenários.

Apesar da substituição do teto de gastos ser um dos pontos centrais da campanha, integrantes do governo avaliam que é necessário tempo para maturação da ideia, o que impediria a aprovação da proposta já nos primeiros meses do governo. Além disso, a necessidade de fortalecimento da frente ampla e de apresentar sinalizações ao mercado, podem levar a uma moderação em relação à visão defendida pelo núcleo duro do PT. Embora o Congresso eleito em outubro tenha um perfil mais conservador, a classe política tradicionalmente pressiona por mais espaço para gastos que assegurem bônus políticos em seus redutos eleitorais. De imediato, para assegurar os compromissos de campanha já em 2023, Lula deve articular com o atual Congresso a aprovação, até dezembro, de uma PEC que flexibilize o atual teto até dezembro do próximo ano.

REFORMA TRIBUTÁRIA

Chances de aprovação: ●●●○○

Logo após o segundo turno, Lula e seus aliados sinalizaram que o governo poderia priorizar a deliberação da PEC 110/2019, que se encontra na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal. A proposta substitui 5 tributos — Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e Imposto Sobre Serviços (ISS) — por um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) Dual e um Imposto Seletivo.

Contudo, ao indicar o economista Bernard Appy para o cargo de secretário especial para a Reforma Tributária, Haddad sinalizou que o governo deve priorizar outra proposta. Appy idealizou a PEC 45/2019, que tramita na Câmara e também possui a finalidade de unificar tributos federais, estaduais e municipais. A proposta prevê a substituição de cinco tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por um só, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Cabe destacar que a PEC 45 foi fonte de atrito entre Arthur Lira (Progressistas/AL) e Rodrigo Maia (PSDB/RJ) no contexto de eleição para o comando da Câmara. Pouco após assumir a presidência da Mesa Diretora Lira decidiu avocar a deliberação da proposta ao Plenário, alegando a extrapolação do prazo regimental para os trabalhos da Comissão Especial.

O que há época foi visto como uma estratégia para barrar de vez a tramitação da proposta, hoje pode ser encarado como um elemento positivo pelo governo uma vez que elimina a necessidade de negociar o tema no âmbito das comissões e coloca a discussão diretamente em Plenário. Ainda, destaca-se que Rodrigo Maia deve assumir a presidência da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) a partir de 2023, o que pode favorecer a criação de um consenso no setor financeiro.

Apesar de estarem em diferentes estágios de tramitação, o texto das propostas é muito similar. Ambas tratam de uma ampla alteração no Sistema Tributário Nacional, com enfoque na tributação sobre o consumo. Devido às discussões das propostas na Câmara e no Senado, o relatório final da PEC 110/2019 apenas se difere da PEC 45/2019 na criação de um IBS dual, com um imposto federal e outro unificado para os estados e municípios, já a proposta da Câmara traz um IBS unificado, para os três entes da federação. Por serem semelhantes, ambas propostas sofrem a crítica de setores econômicos de unificar o tratamento tributário sem considerar as peculiaridades do impacto da tributação em cada um. Nesse sentido, o setor agropecuário, que articulou para evitar a aprovação da PEC 110/2019 no Senado Federal, pode novamente impor resistências a um texto sem tratamento diferenciado setorial. Por ser um seguimento que apoiou em larga medida a campanha de Bolsonaro, o Governo Lula terá que creditar parte de seu capital político para administrar essa resistência e assegurar um consenso para a aprovação da Reforma Tributária.

O interesse de Haddad em entregar uma reforma robusta em sua gestão no Ministério da Fazenda somado à pressão do mercado podem criar um ambiente propício para o avanço da matéria. Por outro lado, a necessidade de priorizar a aprovação de um novo mecanismo fiscal em 2023 e os dissensos entre os principais stakeholders pesam contra. A PEC precisará de aprovação ao menos 49 votos no Senado e 308 na Câmara em dois turnos de votação, tarefa que não será simples para um governo que ainda enfrenta resistência de segmentos do centrão.

TAXAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS

Chances de aprovação: ●●●●○

O PL 2337/2021 define uma alíquota de 15% sobre lucros e dividendos para sócios e acionistas de empresas com faturamento de até R\$ 4,8 milhões anuais. O texto também prevê a redução nas alíquotas do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) de 15% para 8%, mediante a implantação de um adicional de 1,5% da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) incidente sobre a extração de ferro, cobre, bauxita, ouro, manganês, caulim, níquel, nióbio e lítio. O texto ainda contempla a redução da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 9% para 8% no caso geral. A redução para instituições financeiras prevista no projeto é de 20% para 19%; e demais instituições financeiras, de 15% para 14%. A matéria ainda corrige a faixa de isenção do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) em 31,3%.

Aprovado pela Câmara em 2021 mediante um acordo que envolveu os partidos de esquerda, a proposta está paralisada na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, na fase de recebimento de emendas. O relator Ângelo Coronel (PSD/BA) é aliado de Lula, o que pode facilitar a apresentação de parecer favorável ao governo e sua votação. A matéria exige maioria simples para aprovação. Se for aprovado com alterações no Senado, o texto deve retornar para a Câmara para deliberação final.

A taxa de lucros constou no programa de governo de Lula, mas ainda não há clareza se Lula irá “aproveitar” o projeto, já aprovado pela Câmara, para assegurar o cumprimento da promessa de campanha. O uso do projeto em tramitação acelera o processo legislativo porque evita que o tema seja discutido “do princípio”. Se optar por avançar com a matéria disponível, o governo precisará construir um acordo político em torno do conteúdo do projeto — uma vez que não há expectativa de aprovação pelo Senado do texto na forma como foi aprovado pelos deputados em 2021. A medida tende a ser impopular entre investidores, mas o aumento da isenção do imposto de renda é um importante aceno para a classe média e pode contribuir para a popularidade do novo governo. Além disso, os recursos obtidos com a tributação de lucros e dividendos poderiam ser utilizados como fonte para o financiamento do Bolsa Família.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Chances de aprovação: ● ○ ○ ○ ○

Durante a campanha, interlocutores de Lula admitiram a necessidade de apresentação de uma proposta abrangente, com sistema de avaliação dos servidores públicos; modernização de concursos públicos; qualificação do funcionalismo e alteração da estrutura das carreiras para aumentar o intervalo de salários entre a base e o topo da hierarquia no setor público. Além disso, encontra-se em tramitação a PEC 32/2020, apresentada pelo governo Bolsonaro.

A nova proposta ainda não foi apresentada e precisaria passar pelo debate na Câmara e no Senado. Embora tenha sido citado por Lula como um tema inevitável, a aprovação da reforma administrativa não consta da lista de prioridades e pode ser adiada. Historicamente, o PT tem no funcionalismo público parcela importante de sua base eleitoral. Além disso, é importante considerar que as categorias pedem por reajustes desde o governo Bolsonaro e que essa demanda não deve ser cumprida, uma vez que não há recursos — nem justificativa política — para assegurar percentuais superiores à recomposição de menos de 5% prevista na Lei Orçamentária enviada por Bolsonaro. O PT trabalha com a fórmula de diluição das perdas salariais ao longo dos quatro anos de mandato, modelo adotado durante a gestão Dilma Rousseff, sob o argumento de limitações orçamentárias e fiscais. Confirmado o modelo, o cenário será de insatisfação imediata do funcionalismo, e patrocinar uma reforma administrativa em um ambiente político hostil abriria uma nova frente de conflito no primeiro ano de governo.

POLÍTICA DE PREÇOS DA PETROBRAS

Chances de aprovação: ●●●●○

Durante sua campanha, em um contexto de alta nos preços dos combustíveis, Lula afirmou que alteraria a política de preços da Petrobras, e que teria como objetivo acabar com o Preço de Paridade de Importação (PPI) da empresa. A alteração depende de decisão do Conselho Administrativo da Petrobras, que conta com sua maioria indicada pelo Presidente da República. Desta forma, uma vez empossado Presidente da República, Lula deverá indicar os novos membros do Conselho, incluído o Presidente, que terão maioria para determinar a política de preços da companhia.

A alteração na política de preços da Petrobras deve ser uma prioridade para o Poder Executivo já no primeiro ano de mandato. Atualmente, o Governo Federal possui maioria no Conselho de Administração da companhia, e haverá nova composição do Conselho concomitantemente à designação de um novo presidente para a Petrobras, o que deve ocorrer nas primeiras semanas de governo. Após o processo de aprovação dos novos membros em Assembleia, a nova composição do Conselho poderá iniciar as negociações relativas à mudança na política de preços da Petrobras. A interferência da União nas políticas da Petrobras tem alguns custos, já que as Leis de Sociedade por Ações e a de Responsabilidade das Estatais determinam que, caso a Petrobras seja utilizada como instrumento para viabilizar determinadas políticas públicas, a União deverá ressaciar a empresa e seus sócios por eventuais prejuízos. Vale notar que a lei das estatais impõe restrições à indicação de parlamentares em exercício do mandato, ainda que estejam afastados das atividades legislativas. Isso pode fazer com que o Conselho seja composto por nomes majoritariamente técnicos, mas não há impedimento para que políticos sem mandato vigente, como o ex-senador Jean Paul Prates (PT/RN) assumam cargos estratégicos na empresa estatal.

AUXÍLIO CAMINHONEIRO

Chances de aprovação: ●○○○○

Ações de transferência de renda direta para caminhoneiros não fizeram parte das promessas de campanha e Lula chegou a criticar o auxílio implementado por Bolsonaro durante a corrida eleitoral. A eventual necessidade de contornar movimentos grevistas, como a paralisação de caminhoneiros de 2018 ou os bloqueios pós-vitória de Lula, pode levar o governo a fazer acenos a essa categoria. Contudo, não é esperado que isso ocorra pela via de programas de transferência de renda. Um fator que eleva a importância de medidas dessa natureza é que parte relevante do grupo pode seguir identificada com Jair Bolsonaro. Esse segmento pode ser mais resistente e pessimista com relação ao novo governo, possivelmente ameaçando realizar paralisações e greves. O impacto e abrangência são pouco prováveis de se aproximarem dos vistos na greve de 2018, mas isso dependerá do comportamento que as principais lideranças irão adotar, bem como do desempenho da economia e do atendimento de pautas-chave da categoria.

O aumento dos preços de combustíveis e o tabelamento de frete foram os principais estopins para a crise de 2018. Sobre a última pauta, Lula já anunciou que deve adotar uma postura que, direta ou indiretamente, influencia na agenda dos caminhoneiros: o fim da política de paridade de preços da Petrobras.

MERCADO DE CARBONO

Chances de aprovação: ●●●●○

A implementação do mercado de carbono no Brasil passou por tímidos avanços em 2022, principalmente a partir da publicação do [Decreto 11.075/2022](#), que estabelece os procedimentos para a elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas e institui o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa. Lula não abordou a questão do novo mercado como prioridade durante a sua campanha, mas o novo governo deve optar pela regulamentação do mercado de carbono nos próximos anos. A adoção de instrumentos econômicos de regulação ambiental, como o mercado de carbono, apesar de não ter sido tradicionalmente escolhida por governos anteriores do PT, é uma tendência internacional que pode reposicionar o Brasil como país sustentável no cenário internacional. A pressão internacional, principalmente dos pares europeus, também é um *driver* que deve influenciar as discussões do novo mercado no médio prazo.

Não há grande resistência no âmbito do Poder Legislativo para a aprovação do PL 2148/2015, mas existe a possibilidade de o Poder Executivo apresentar um novo texto que esteja mais alinhado com os interesses do novo governo. A construção de um texto ideal depende do diálogo entre o setor público e o setor privado, havendo pequenas divergências em relação a detalhes operacionais do mercado de carbono que precisam ser solucionadas. Os esforços na revisão da política ambiental brasileira podem criar um melhor ambiente no Congresso para que a deliberação prospere.

A aprovação de um Projeto de Lei, todavia, não garante a implementação imediata de um mercado de carbono no Brasil. Segundo as perspectivas atuais, a operacionalização do mercado pode levar até dois anos e várias definições precisarão ser realizadas nesse período, como o estabelecimento de um limite de emissões de determinados gases de efeito estufa (GEEs) e a precificação e distribuição adequadas das licenças negociáveis do mercado. Dessa forma, ainda que a pauta caminhe em 2022, a implementação efetiva de um mercado de carbono regulado no país dependerá do compromisso

contínuo do novo governo e do Poder Legislativo por alguns anos. Internacionalmente, a COP27 deverá trazer atualizações internacionais para a construção de um mercado global de carbono, ainda que tentativo. Os reflexos do encontro de novembro de 2022 ainda serão analisados dentro do próximo governo.

CONCESSÕES E PPPs

Chances de aprovação: ●●●○○

O PL 7063/2017 reformula o Marco Legal das Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) e cria novos contratos de concessão, dentre eles o de concessão simplificada para projetos de menor valor e com rito de contratação acelerado, e a concessão conjunta de serviços. Além disso, amplia o uso da Arbitragem para solução de controvérsias e regulamenta a colação de contratos.

O substitutivo está pronto para votação do Plenário da Câmara dos Deputados. Apesar de já ter tramitado pelo Senado, se aprovado pelos deputados, as alterações precisariam passar pelo crivo dos senadores antes do encaminhamento para a sanção presidencial. Ao longo da campanha, Lula anunciou a intenção de promover dois programas de infraestrutura — um emergencial para 2023, de ações em rodovias, em ferrovias e de incremento na faixa de isenção aos mais pobres no Programa Casa Verde Amarela até que o Minha Casa Minha Vida seja recriado — e o programa mais estruturado até o final do governo, que passa por concessões e parcerias público-privadas. Contudo, a agenda legislativa do presidente eleito está em negociação pela equipe de transição. Se o presidente Lula decidir encampar a modernização do marco das concessões, pode usar o PL 7063/2017 como instrumento para acelerar a tramitação do tema no Congresso Nacional. Vale destacar que o PL constou na lista de prioridades do governo Bolsonaro ao longo dos quatro anos, sem avanços reais, e quando houve negociação para aprovação do substitutivo pela comissão especial, os integrantes do PT no colegiado concordaram com o acordo de votação.

DEBÊNTURES DE INFRAESTRUTURA

Chances de aprovação: ●●●○○

O PL 2646/2020 define as regras para emissão de debêntures de infraestrutura por sociedades de propósito específico, concessionárias, permissionárias, autorizadas ou arrendatárias, constituídas sob a forma de sociedade por ações. Ademais, estabelece normas para o funcionamento dos Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE), Fundos de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP-PD&I) e Fundos Incentivados de Investimento em Infraestrutura (FI-Infra).

Atualmente, a proposta encontra-se no Plenário do Senado Federal. O senador Wellington Fagundes (PL/MT), que relata a matéria, não foi reeleito, sendo assim necessária a designação de um novo relator em 2023. Se aprovado pelo Senado sem alterações, a matéria seguiria para sanção presidencial. Por outro lado, se modificado pelos senadores, retornaria para a Câmara para deliberação final. O projeto também constava nas prioridades do governo Bolsonaro, o que pode resultar em resistência política do PT em usar o texto já aprovado pelos deputados, mas o aperfeiçoamento do mecanismo de debêntures para infraestrutura é convergente com as ideias do PT para a área de infraestrutura.

NOVAS PRIVATIZAÇÕES

Chances de aprovação: ●○○○○

O PT é historicamente contrário a prática de privatização, de forma que o plano de governo de Lula mencionava a recomposição do papel do Estado como indutor e coordenador das empresas estatais e explicitava a posição contrária à privatização da Petrobras. Dessa forma, o presidente eleito não pretende privatizar nenhuma estatal, mas também diz que não irá reverter nenhum processo concluído. Esse é o caso da Eletrobras, que teve sua privatização aprovada no Congresso durante o governo Bolsonaro, com validação em 2022 pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, há o PL 591/2021, que permite a exploração pela iniciativa privada de todos os serviços postais e está tramitando na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE).

A privatização da Eletrobras já foi finalizada, enquanto a dos Correios, sob o PL nº 591/2021, teve seu texto aprovado pela Câmara dos Deputados em agosto de 2021 e foi enviado ao Senado Federal. No entanto, desde seu encaminhamento à casa

legislativa, o projeto ficou parado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), e é pouco provável que avance. Vale destacar que o PL em questão encontra resistência no Senado, especialmente de senadores de estados onde há municípios e comunidades mais afastadas. Existe o temor de que a privatização do serviço de entregas reduza a oferta de entregas de locais mais distantes. O governo Bolsonaro chegou a negociar a votação do projeto na CAE no último ano, mas sem êxito. O ímpeto na negociação da proposta perdeu força em 2022, especialmente por se tratar de ano eleitoral. O Executivo também preferiu deixar o projeto de lado para evitar uma derrota no Congresso. Nesse contexto, o projeto não deve ter avanços ao longo do governo petista.

POLÍTICA CAMBIAL

Chances de aprovação: ●○○○○

Aprovada e publicada em Diário Oficial em 30 de dezembro de 2021, a Nova Lei Cambial (Lei nº 14.286/2021) entrará em vigor em 31 de dezembro de 2022. O texto, que sancionou o novo marco legal cambial e consolidou os dispositivos legais já editados sobre o tema, visou a desburocratização e o estímulo às empresas brasileiras para sua maior inserção no mercado internacional. Dentre as mudanças, destacam-se a ampliação do valor declarado para viagens internacionais e a eliminação de restrições aos exportadores para uso livre de seus recursos.

O Banco Central publicou, em outubro de 2022, a minuta de resolução para regulamentar o novo marco legal. O texto, que foi objeto de Consulta Pública dentre maio e julho de 2022, regulamentou aspectos relacionados ao mercado de câmbio e ao ingresso e saída do país de valores em moeda nacional e estrangeira. A medida entrará em vigor juntamente com o marco legal. Após a entrada em vigor da lei, o Banco Central ainda deve publicar outras Consultas Públicas para regulamentações de outros dispositivos previstos no texto sancionado, assim como normativas para regulamentar temas que já foram alvo de Consulta. Entre os temas estão a utilização de capital estrangeiro no país as operações de investimento estrangeiro direto e de crédito externo, e o uso de capitais estrangeiros na modalidade de investimento nos mercados financeiros e de capitais e capitais brasileiros no exterior.

Já aprovada e publicada, não se espera interferência do Executivo em uma possível revogação ou alteração da lei, nem em relação às demais propostas que serão

apresentadas para regular a normativa. Mesmo com a desvalorização do real, o governo não deve alterar o regime de câmbio flutuante, dado que é um dos pés macroeconômicos que traz estabilidade e credibilidade, e uma possível valorização artificial da moeda brasileira em relação ao dólar seria prejudicial às exportações do agronegócio, o principal motor da balança comercial do país. Além disso, a equipe econômica de Lula buscará apresentar sinais favoráveis aos mercados, reduzindo a incerteza sobre uma sua gestão econômica, tendendo assim a manter o câmbio flutuante.

PEC DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Chances de aprovação: ●○○○○

Proposta articulada pelo governo ao longo do ano traria a previsão de que a atividade normativa, mesmo nos setores regulados, será exercida por meio de Conselhos ligados aos Ministérios e às secretarias que atuarão nas funções de regulação, deslegalização e edição de atos normativos infralegais. A atividade de contencioso administrativo será exercida por meio de órgão administrativo julgador independente no qual se garanta o duplo grau e o direito à ampla defesa e contraditório. Criação de Conselho, vinculado aos Ministérios e agências reguladoras, para deliberação de atividades normativas.

A proposta não chegou a ser apresentada pelo Executivo, mas figura entre as prioridades da Frente Parlamentar do Empreendedorismo. O texto enfrenta forte resistência do setor produtivo porque há o entendimento de que a PEC tira autonomia das agências reguladoras e aumenta a insegurança jurídica para investidores das áreas reguladas. Além disso, a aprovação da PEC das Agências Reguladoras não consta da agenda do presidente eleito. Por ser uma alteração constitucional, que exige maioria expressiva de votos (3/5 das duas casas), sem apoio do governo e com resistência dos setores atingidos, a PEC enfrentará problemas para avançar rumo à promulgação. Com o avanço de novos temas no Congresso e os desafios do presidente eleito, a PEC das Agências não deve encontrar espaço necessário no debate político para sua discussão.