

GOVERNO LULA III: VELHOS IMPASSES, NOVOS DESAFIOS

Lula III government: old impasses, new challenges

Agnaldo dos Santos¹

Resumo: A análise deste novo mandato de Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em janeiro de 2023, precisa obviamente levar em conta as expressivas diferenças entre o cenário que ele encontrou em 2003, em sua reeleição em 2006, e o que existia no final de 2022. A análise de boa parte dos analistas é a de que este início de mandato de Lula foi orientado à reconstrução de muitas das capacidades de gestão da máquina pública, que foram fragilizadas no mandato anterior. Então, a avaliação deste primeiro ano do terceiro mandato de Lula deve considerar: 1) a herança do período anterior (políticas de austeridade econômica, pandemia da Covid-19 e a eclosão da Guerra da Ucrânia); 2) a expansão eleitoral da extrema-direita ao redor do mundo nos últimos anos; 3) os limites de construção de governos de coalizão, que tiveram sua maior crise em 2016. A partir desses dados, tentaremos ao final propor cenários prospectivos para os próximos anos desse terceiro mandato presidencial de Lula.

Palavras-chave: Governo Lula; Extrema-direita; Economia brasileira.

¹ Docente do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Unesp (Faculdade de Filosofia e Ciências, *campus* Marília).
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6254-5661>. E-mail: agnaldo.santos@unesp.br

Abstract: The analysis of this new government of Luís Inácio Lula da Silva, which began in January 2023, obviously needs to take into account the significant differences between the scenario he found in 2003, in his re-election in 2006, and what existed at the end of 2022. The analysis of most analysts is that the beginning of Lula's term was aimed at rebuilding many of the management capabilities of the public sector, which were weakened in the previous term. Therefore, the assessment of this first year of Lula's third term must consider: 1) the legacy of the previous period (economic austerity policies, the Covid-19 pandemic and the outbreak of the Ukrainian War); 2) the electoral expansion of the extreme right around the world in recent years; 3) the limits of building coalition governments, which had their biggest crisis in 2016. Based on these data, we will ultimately try to propose prospective scenarios for the coming years of Lula's third presidential term.

Keywords: Lula Government; Far right; Brazilian economy.

Cenário anterior conturbado

Desde a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994 até a primeira eleição de Dilma Rousseff, em 2010, o país experimentou um relativo período de normalidade institucional. Ocorreram muitas turbulências, é claro (como por exemplo a denúncia da compra de votos para a emenda da reeleição em 1997, o apagão em 2002, ou a denúncia do chamado “mensalão” em 2005), mas nenhuma delas chegou a representar uma crise generalizada do sistema partidário ou das instituições republicanas. O cenário se altera a partir de 2013 (ano das grandes manifestações a partir de junho), o que gerou uma disputa acirrada no processo eleitoral de 2014 com a reeleição de Dilma e a crise de seu segundo mandato, que culminou no *impeachment* de 2016. Uma conjugação de crise econômica, aumento da autonomia das corporações do Judiciário e do Ministério Público e fortalecimento da extrema-direita no país desestruturou as bases do que vinha sendo classificado como “presidencialismo de coalizão”, expressão cunhada em artigo publicado no fim do governo José Sarney pelo cientista político Sérgio Abranches (1988).

Em linhas gerais, o conceito buscava descrever o tipo de governança criada pela última Constituição Federal, que consagrou o modelo presidencialista mas atribuiu igualmente poderes consideráveis ao parlamento, preocupação legítima surgida após 21 anos de ditadura militar. Ocorre que o sistema partidário fragmentado que emergiu ao final da ditadura propiciou a formação de bancadas vinculadas mais a interesses corporativos (bancada do agronegócio, da saúde e educação privadas, das igrejas *etc.*) do que a agendas programáticas ligadas aos partidos mais estruturados. Em partes (e não vamos entrar aqui nesse mérito), esse modelo levou à crise do primeiro governo eleito após a ditadura, de Fernando Collor, que se recusava a barganhar com os parlamentares pulverizados em agendas dispersas e acabou no então inédito *impeachment* presidencial, em 1992. Desde então, todos os governos posteriores (Itamar Franco, Fernando Henrique, Lula e Dilma) tiveram que conviver com este modelo, que entra em crise justamente no período que antecede o outro *impeachment*, este de Dilma, em 2016.

Ocorre que este movimento, que acabou bem-sucedido, ao impor um programa político de Estado mínimo derrotado em quatro eleições seguidas (expresso em 2015 no documento “Ponte para o Futuro” do MDB de Michel Temer), veio acompanhado de uma ojeriza generalizada pelo sistema político, afetando inclusive os artífices do *impeachment* de Dilma, como Aécio Neves e Temer. A evolução desse abalo no mundo político atinge seu ápice com

a condenação de Lula à prisão pelo juiz Sérgio Moro no âmbito da operação Lava Jato, em abril de 2018². O cenário para as eleições que ocorreriam naquele ano era do impedimento do favorito, devido à sua prisão, da fraqueza dos partidos da direita tradicional (especialmente do PSDB e do MDB de Temer, com altas taxas de rejeição) e da ascensão de um candidato considerado até aquele momento um *outsider*, o deputado Jair Bolsonaro, com um discurso de extrema-direita. Todo o processo eleitoral foi tumultuado, com a radicalização do discurso da extrema-direita e a indefinição da candidatura de Lula, que só foi substituído pelo antigo prefeito de São Paulo e ex-ministro da Educação Fernando Haddad, próximo do primeiro turno. O episódio da facada sofrido por Bolsonaro no início de setembro sinalizava à perfeição a singularidade do quadro político no país. E mesmo sua vitória no segundo turno contra Haddad não arrefeceu os ânimos de seu grupo, que alegava uma suposta “fraude” que teria impedido sua vitória no primeiro turno. Por sinal, esse tom de questionamento permanente contra a justiça eleitoral e contra o Supremo Tribunal Federal foi a marca de todo seu governo.

Bolsonaro e seu ministro da Economia, Paulo Guedes, tentam aprofundar a agenda ultraliberal iniciada no governo Temer. Contudo, o cenário econômico nacional e mundial apresentou diversas dificuldades para os planos do novo governo. No lugar de uma ampla e generalizada abertura econômica anunciada pelos defensores da globalização desde meados dos anos 1990, as primeiras décadas do século XXI (principalmente após 2008) são marcadas por um processo reverso, de fechamento.

Processos de “desglobalização”

Ao longo da segunda década do século, foi se tornando evidente que as consequências da crise financeira mundial de 2008 ainda perdurariam por muito tempo. Os níveis mundiais de crescimento não ultrapassaram os 3%, e isso porque a China e o mercado oriental (mesmo com sua própria redução em relação aos índices anteriores de 10% ao ano) seguraram a atividade econômica, com sua evidente expansão comercial. Entre 2017 e 2019 o fluxo comercial indicava alguma recuperação (tendo o aumento das exportações de *commodities* como um importante sinalizador), ainda que inferiores aos patamares pré-2008. No entanto, dois eventos no início da terceira década demonstraram o quão frágil era a retomada do

² Para uma discussão abrangente de todo o processo que levou ao afastamento de Dilma e a imposição de um governo neoliberal, ver Souza (2016).

processo de globalização econômica: a eclosão da pandemia do coronavírus Covid-19 e a guerra da Rússia contra a Ucrânia.

No final de 2019 surgiram as primeiras notícias de um novo tipo de coronavírus, que estaria atacando de forma fulminante a população chinesa, cujas características lembravam uma gripe forte e enfraquecimento da capacidade respiratória. Em poucos meses, a doença se espalhou para os demais continentes e, nos primeiros meses de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a situação como uma pandemia. Na impossibilidade de tratar os enfermos da nova doença desconhecida, e com o aumento exponencial de internações em todo o planeta, diversos países começaram a impor isolamento social por meio de quarentena. Obviamente, o impacto econômico foi gigantesco. Nem todos puderam desenvolver atividades em *home office*, e mesmo quem o fez (como no caso da educação, em todos os níveis) percebeu a queda do rendimento e as dificuldades da nova situação. Houve recuo nas atividades produtivas e no comércio, mas principalmente no setor de serviços, onde a relação interpessoal é necessária. Os governos logo perceberam que seriam necessários amplos programas de distribuição de renda, de incentivos econômicos e de gastos com saúde pública, para que as economias nacionais não entrassem em recessão. Exatamente o oposto do que pregavam os relutantes defensores das políticas liberais e da austeridade fiscal. Um aspecto em especial se evidenciou naquele contexto: a necessidade de internalizar a produção de princípios ativos de vacinas, equipamentos e produtos relacionados ao complexo médico-farmacêutico, pois as dificuldades de importação e a sabotagem comercial mostraram as fragilidades das cadeias globais produtivas em situações emergenciais. Ou seja, um dos pilares da globalização passou a ser gradativamente abandonado, especialmente pelo Norte Global, que tanto o defendeu por décadas. Debates na mídia e campanhas eleitorais em diversos países passaram a privilegiar o tema da “reindustrialização” ou da internalização de cadeias produtivas.

Outro evento reforçou a percepção de que não é possível confiar totalmente na combinação de descentralização produtiva e livre comércio: a eclosão da guerra da Rússia contra a Ucrânia. Este não é o espaço adequado para explicar as origens e as motivações que levaram ao conflito, mas fundamentalmente é um evento ligado às tensões entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)³, em que este último tenta instalar bases militares cada vez mais próximas das fronteiras dos grandes países asiáticos, como Rússia e China. Episódios internos da Ucrânia (como conflitos entre populações russas residentes no

³ “Qual o papel da Otan no confronto entre Rússia e Ucrânia?”, por Juliana Braun. **BBC News Brasil**. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60580704>. Acessado em 11/12/2023.

país e grupos de extrema direita) acabaram sendo usados para justificar a invasão de tropas russas ao território ucraniano em fevereiro de 2022, que por seu lado vem recebendo ajuda bélica dos Estados Unidos e de países europeus. Como a Rússia foi por muito tempo a principal fornecedora de gás aos europeus, e como os Estados Unidos e a União Europeia vem promovendo sanções contra esse país, logo ficou claro que haveria impactos econômicos expressivos de ambos os lados. A redução da venda de gás russo e o aumento da importação dos europeus à *commodity* estadunidense, além dos enormes recursos que a ajuda à Ucrânia exigem, tornam a situação europeia muito delicada. A continuidade do conflito, que parece interessar não só ao presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, mas também aos Estados Unidos (que vislumbram um enfraquecimento significativo da Rússia de Vladimir Putin na região), vem indicando cada vez mais um recuo das transações comerciais multilaterais prometidas quando se instituiu a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995⁴.

Mas é preciso reconhecer que as questões econômicas, em geral decisivas em processos eleitorais, não são as únicas motivadoras da postura militante de parte da população em anos recentes. Ainda que na raiz a questão do aumento da desigualdade (portanto, uma questão econômica) seja a principal fonte de ascensão de forças de extrema-direita ao redor do planeta, o ressurgimento do neofascismo e sua vertentes também exige um olhar atento para compreender a conjuntura política recente.

Crise da democracia liberal no início do século XXI

A fragilidade da esquerda (partidos, sindicatos, movimentos sociais) nos últimos anos não significou a supremacia da direita clássica, que aceita a alternância no poder e princípios democráticos gerais. Pelo contrário, no transcorrer das últimas décadas o chamado “centro político” foi sendo cada vez mais fagocitado pela extrema-direita, que utiliza o mal-estar geral para atacar o que chamam de “sistema”, ou seja, todas as demais forças políticas. O caso mais emblemático, que inclusive antecedeu e inspirou Bolsonaro no Brasil, foi a eleição de Donald Trump em 2016. Sua retórica xenófoba, contra o Estado, pró-mercado, aliada a pautas de costumes (contra o aborto, união de pessoas do mesmo sexo *etc*) encurralou inicialmente seus concorrentes no Partido Republicano, jogando a base do partido cada vez mais para posições

⁴ “Guerra Comercial entre EUA e China paralisou negociações da OMC”, entrevista com Alberto do Amaral. **Jornal da USP**. Disponível em <https://jornal.usp.br/atualidades/guerra-comercial-entre-eua-e-china-paralisou-negociacoes-da-omc/>. Acessado em 11/12/2023.

extremistas e inviabilizando o surgimento de lideranças mais moderadas. Mesmo sendo derrotado em 2020 pelo democrata Joe Biden, vem se mantendo como forte opção para as eleições estadunidenses de 2024. No lugar da luta de classes, temos pretensamente a luta da tradição contra a modernidade.

Essa camuflagem (porque, sem exceções, todos tem apoio do grande capital) ajuda a explicar a atual resiliência eleitoral da extrema-direita que, mesmo quando derrotada, continua influente entre as classes populares. Conseguem sucesso quanto mais desviam o debate das pautas econômicas (em especial, criação e distribuição de riqueza) e inserem temas de cunho moralista.

O problema da democracia no século XXI é que suas virtudes positivas estão se esgotando. Evitar o desastre, por si só, não basta. Para a democracia florescer, ela precisa preservar sua capacidade de combinar resultados benéficos com reconhecimento pessoal, o que não está mais acontecendo. Ainda não os benefícios e ainda há o reconhecimento: só não ocorrem ao mesmo tempo. As soluções comuns, que dependem cada vez mais da especialização técnica, tendem claramente no sentido da tecnocracia. As demandas de reconhecimento, cada vez mais manifestas na linguagem da identidade pessoal, estão indo no sentido oposto, rumo a alguma coisa que lembra o anarquismo. Ao longo do século XX, a experiência coletiva de luta política - tanto para resolver os problemas comuns quanto para enfatizar o reconhecimento democrático - manteve a democracia intacta. No século XXI, a experiência dispersa de fúria está contribuindo para que se despedace (Runciman, 2018, pp. 228-229).

Uma leitura que ajuda a compreender esse “despedaçamento” da democracia pode ser encontrada em *Austeridade - a história de uma ideia perigosa*, de Mark Blyth. Ele indica como uma tese cara aos economistas ortodoxos e aos grandes agentes financeiros, que defendem um Estado enxuto que libere recursos a serem melhor alocados pelo setor privado, gerando ao final maior corrosão do tecido social e descrença nos instrumentos políticos.

A austeridade é uma ideia econômica zumbi porque foi repetidamente reprovada, mas continua a aparecer. Em parte, porque a noção sensata de que “mais dívida não cura dívida” continua a ser sedutora na sua simplicidade, e, em parte, porque permite que os conservadores (voltem a) tentar afastar o detestado Estado de Bem-Estar que parece nunca morrer. Em suma, a austeridade é uma ideia perigosa por três razões: na prática não funciona; depende de os pobres pagarem os erros dos ricos e repousa sobre a ausência de uma grande “falácia da composição” que está demasiado presente no mundo moderno (Blyth, 2017, *ebook*).

A ideia de que, cortando gastos, uma economia nacional deve crescer aumentando exportações vira uma “falácia da composição” porque todos os demais países tentam adotar a mesma postura. Se todos reduzem gastos, não há comprador. Uma constatação já feita no

século passado por John M. Keynes, mas que os economistas ortodoxos fazem ouvidos moucos. Como na época de Keynes, há hoje a sensação de que deixar o mercado ser guiado pela suposta auto-regulação conduz a sociedade à desagregação. Isso explica porque surgiram políticas como o *New Deal* estadunidense nos anos 1930 e a construção pós-guerra do Estado de Bem Estar Social.

No entanto, o Brasil e a América Latina vivem um paradoxo: enquanto países ao redor do mundo começam a rever as políticas de austeridade, o debate político e econômico continua interdito pelos defensores das teses neoliberais. Mesmo com as vitórias eleitorais da esquerda nos últimos 20 anos, existe uma linha que os grandes agentes econômicos e seus representantes na mídia não permitem ultrapassar: a da revisão do arcabouço neoliberal nas políticas macroeconômicas. Esse foi o dilema que acompanhou os mandatos do PT no período.

Do governo Lula I ao Lula III - avanços e limites

A literatura que trata do período é extensa e alguns autores já são referência para o assunto, como André Singer (2012), Armando Boito Jr. (2018) e Laura Carvalho (2018). Em linhas gerais, o período dos mandatos de Lula entre 2003 e 2010 é caracterizado pela manutenção do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, controle fiscal e controle inflacionário). Implementado a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, tal arcabouço foi bem sucedido em manter estável a inflação, mas sob o preço da decrescente desindustrialização e da reprimarização da economia. Que, já no governo Lula, foi reforçada pelo aumento significativo da demanda por *commodities* puxado pela China, que entrou no atual século como um dos maiores produtores manufatureiros do planeta. É bastante comum a interpretação de que o *boom* das exportações desses produtos primários (soja, minérios de ferro *etc.*) foi o responsável pelo sucesso econômico do governo no período, especialmente no segundo mandato. Contudo, se levarmos em conta que esse não foi o primeiro grande aumento das exportações de *commodities* da história recente, então se faz necessário buscar outras explicações. Existem indicadores consistentes que apontam o aumento real do salário mínimo (referência, por exemplo, para reajustes aos beneficiários do INSS), políticas sociais de transferência de renda como o Bolsa Família, investimentos públicos em infra-estrutura responsáveis pela ativação de cadeia produtivas na construção civil *etc* como fatores decisivos no aumento da renda e do consumo. Sem dúvidas, o governo soube surfar na onda do boom

das *commodities* para alavancar o crescimento econômico, evitando o confronto, naquilo que Singer chamou de “reformismo fraco”, porque muito dependente de acordos no Congresso Nacional com maioria conservadora. Mas foi decisivo para enfrentar o abalo econômico internacional da crise do *subprime* em 2008, iniciada nos EUA.

É necessário mencionar, também, que as vicissitudes da política doméstica brasileira estavam completamente entrelaçadas com as novas disputas da geopolítica global, especialmente no que se refere à formação do bloco conhecido como BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Após a crise de 2008, e ao longo da segunda década, foi se desenvolvendo a percepção de que a hegemonia plena do Ocidente liderado pelos Estados Unidos apresentava fissuras. E que este e seus aliados não iriam assistir a ascensão da China e seus parceiros do BRICS sem reação. Desse modo, o período que vai de 2013 até 2016 foi marcado pela chamada “guerra híbrida”, ou seja, a utilização de espionagem, sabotagem, *lawfare* (uso do poder judiciário contra adversários políticos), financiamento externo de movimentos sociais e mídia corporativa para desestabilizar governos não-alinhados com o Atlântico Norte. Além do aviso do presidente turco Recep Erdogan à Dilma Rousseff, ainda em seu primeiro mandato, de que tinha informações de que ela estava sendo espionada, os arquivos vazados pelo *Wikileaks* de Julian Assange mostraram que os EUA de fato tiveram acesso a conversas privadas de autoridades como Dilma no Brasil e Angela Merkel na Alemanha⁵. É bem robusta a hipótese de que o afastamento da Dilma, a implementação de uma agenda neoliberal típica sob Michel Temer e a eleição de Jair Bolsonaro são partes de uma conjunção entre interesses internos e interesses de fora do Brasil, nessa disputa maior na geopolítica global. Podemos ver, mesmo com intensidades distintas, o mesmo *modus operandi* nas hostilidades da OTAN contra a Rússia e na guerra comercial contra a China, usando inclusive a disputa entre a República Popular no continente a ilha de Taiwan, cujos projetos de independência são indiretamente estimulados pelo Ocidente.

Mesmo sendo importante, e sem nunca deixar de ser um pano de fundo, a “nova guerra fria” precisa ser acompanhada de uma análise das particularidades da estrutura política brasileira. Com o fim da ditadura e o surgimento do sistema pluripartidário, a polarização entre conservadores e progressistas ficou temporariamente nublada, ainda que os partidos ligados aos dois do período ditatorial chegassem a uma aglutinação no período da Assembleia Nacional

⁵ “EUA grampearam Dilma, ex-ministros e avião presidencial, revela Wikileaks”. **G1 Política**. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/lista-revela-29-integrantes-do-governo-dilma-espionados-pelos-eua.html>. Acessado em 12/12/2023.

Constituinte e da primeira eleição presidencial, em 1989. Em todo esse período até os dias recentes, o Partido dos Trabalhadores se notabilizou por ter sido protagonista de todas as eleições presidenciais, ficando em 2º lugar em quatro oportunidades (1989, 1994, 1998 e 2018) e vencendo outras cinco vezes (2002, 2006, 2010, 2014 e 2022). Do ponto de vista eleitoral é o partido mais bem sucedido da história recente. Mas entre o momento histórico de sua fundação (1980) e a terceira eleição de Lula, a sociedade brasileira passou por uma profunda transformação. E isso afetou a capacidade mobilizadora do partido, trazendo consequências também nas eleições proporcionais, para o parlamento. Ainda que o número de deputados federais e senadores tenha aumentado desde os anos 1980, o PT (e a esquerda no geral) nunca conseguiu atingir mais de 200 parlamentares na Câmara dos Deputados, nem atingir número expressivo no Senado. A consequência disso é que o parlamento brasileiro apresenta estruturalmente um perfil conservador, e os governos de esquerda até hoje tiveram minoria orgânica, dependendo de alianças para ampliar a sua base, que geralmente puxam o governo para o centro e dificultam a implementação de sua plataforma política.

A chamada crise do presidencialismo de coalizão, como citada acima, ocorre no momento em que o Executivo, sob a presidência de Dilma Rousseff, não conseguiu mais a maioria parlamentar não só para aprovar projetos de seu interesse, mas também para evitar a votação do *impeachment*, em um expediente inexistente no presidencialismo clássico. Porque, ao contrário do parlamentarismo, onde o governo pode ser deposto se não consegue formar a maioria, no presidencialismo o mandatário continua governando até o final do seu mandato, mesmo com minoria parlamentar e baixa popularidade. O impedimento só ocorre quando um crime grave de responsabilidade é devidamente caracterizado no termos da lei. Sabemos hoje que a alegação para a abertura do impedimento foi um ajuste contábil no orçamento (apelidado de “pedalada fiscal”) que havia sido utilizada amplamente por outros presidentes, mas que nunca foi motivo para abertura de processo de afastamento. O que ocorreu foi a utilização de um expediente parlamentarista em um regime presidencialista, com o aval do Supremo Tribunal Federal e apoio entusiasmado da grande mídia.

A partir de então, o antigo presidencialismo de coalizão deixa de existir, e gradativamente o poder do Legislativo vai aumentando significativamente. Os governos Temer e Bolsonaro foram se acomodando à execução das emendas parlamentares, principalmente com a ascensão do deputado Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados e discípulo de Eduardo Cunha, que foi afastado da vida parlamentar após sua condenação em casos de corrupção. As chamadas “emendas impositivas” foram o instrumento encontrado por Lira e

seu grupo para garantir o repasse de verbas para as bases políticas dos parlamentares em suas cidades e estados, pulverizando o orçamento federal mas garantindo sua hegemonia local. Principalmente desde o governo Bolsonaro, vem sendo constituindo uma espécie de “semi-parlamentarismo”, onde o Executivo fica com parte do orçamento comprometido pelas tais emendas impositivas, dificultando a implementação de projetos apresentados pelo presidente eleito durante as eleições. Além do mais, esse modelo de governabilidade difere do antigo presidencialismo de coalizão porque, mesmo entregando ministérios e cargos no segundo escalão, o governo não garante apoio dos partidos contemplados. Alegam interesses heterogêneos dentro de cada partido, o que leva o Executivo a negociar permanentemente de maneira *ad hoc* e pontual, sem ter a garantia de apoio em projetos apresentados futuramente.

Então, com o fim do presidencialismo de coalizão, surge uma espécie de “presidencialismo sob coação”, em que o Executivo fica em estado permanente de pressão e sob a ameaça de algum processo contra o presidente ou os seus ministros do “núcleo orgânico”, próximos da agenda do presidente. E num cenário onde parte expressiva do parlamento é composta por deputados e senadores alinhados com a extrema-direita, fruto das eleições de Bolsonaro em 2018 e replicada em 2022, mesmo sem a reeleição do primeiro. Para conter esse bloco, o chamado “centrão” (ou “arenão”, em referência à ARENA da ditadura, nos termos do jornalista José Roberto de Toledo⁶) vende caro seu apoio ao governo para neutralizá-los, nos termos indicados acima. Temos então um parlamento com fragmentação partidária (ainda que gradualmente reduzida, desde a minirreforma partidária de 2015, alterada em 2017 e 2023), propícia ao tipo de relação que o grupo de Lira pretende manter com o governo. Mas uma parte deste parlamento é ideológica, nos termos da luta pelo conservadorismo cultural, buscando bloquear qualquer iniciativa de um governo de esquerda.

Uma questão, levantada pelo cientista político Antonio Lavareda, é que o Congresso Nacional, desde a década de 1990, mas em especial nas últimas legislaturas, vem tentando redesenhar a Constituição brasileira por meio de um grande número de Propostas de Emenda Constitucional (PEC)⁷. No entanto, há limites para o uso desse instrumento, pois mudar o teor constitucional (de viés claramente social-democrata) exigiria uma nova assembleia

⁶ “Os Donos do Poder: Coesão Estamental e Dominação de Elites no Brasil”, por Jorge Alexandre Neves. **Jornal GGN**. Disponível em <https://jornalgggn.com.br/artigos/os-donos-do-poder-coesao-estamental-e-dominacao-de-elites-no-brasil-por-jorge-alexandre-neves/>. Acessado em 12/12/2023.

⁷ “Por que somos a única democracia com o presidente da Câmara filiado a partido com só 1% da preferência popular?”, por Antonio Lavareda. **O Globo**. Disponível em <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2023/08/artigo-por-que-somos-a-unica-democracia-com-o-presidente-da-camara-filiado-a-um-partido-com-so-1percent-da-preferencia-popular.ghml>. Acessado em 12/12/2023.

constituente. Então, mesmo sem a legitimidade da investidora constituinte, os parlamentares vêm buscando redesenhar a Carta Magna. O problema se torna ainda mais complexo quando vemos membros do Supremo Tribunal Federal, como o ministro Gilmar Mendes, advogando a favor de um modelo “semi-parlamentarista”, desconsiderando que ocorreu um plebiscito em 1993 que decidiu pelo presidencialismo (outro, em 1963, tivera o mesmo resultado). Em termos históricos, a cultura política brasileira aceitou o centralismo presidencialista, que demonstrou atender melhor os anseios da maioria da população do que um modelo de governança baseado no parlamento, cuja reputação nunca foi elevada.

Considerando esse pano de fundo, temos que avaliar o que se considera como positivo e os limites do terceiro mandato de Lula, iniciado em 2023. Talvez o aspecto mais evidente deste primeiro ano de mandato foi a volta de uma certa “normalidade” institucional, ou seja, um certo apaziguamento entre os três poderes, mesmo com os atritos pontuais entre legislativo e judiciário (por exemplo, no caso do marco temporal das terras indígenas votado no Congresso Nacional, mas julgado ilegal pelo STF) e executivo e legislativo (a já citada disputa sobre o controle do orçamento). Não ter um presidente que a todo momento ameaça romper com a ordem constitucional é considerado um avanço até pela oposição mais moderada ao atual governo. A pronta ação do governo no dia 8 de janeiro, quando ocorreu uma tentativa frustrada de golpe pelos apoiadores do candidato derrotado Bolsonaro, também precisa ser destacada. Ao invés de assinar uma Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que colocaria na prática as Forças Armadas no controle da capital federal, com consequências imprevisíveis, Lula decretou intervenção federal na secretaria de segurança pública do Distrito Federal, o que pode ter sido decisivo na contenção dos militares nas casernas.

Também podemos considerar como bem sucedida a gestão econômica, garantida pela PEC da Transição⁸, que desmontou a estrutura do Teto de Gastos criada no governo Temer. Ao contrário dos prognósticos mais pessimistas, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu próximo a 3%, ao invés da queda prevista para 2023. Isso permitiu que algumas áreas que haviam sido muito penalizadas nos 6 anos anteriores, como Educação e Ciência & Tecnologia, voltassem a ter parte de seu orçamento recomposto. Mas é preciso analisar quais são as possibilidades e as dificuldades que o governo encontrará nos anos seguintes.

⁸ “Câmara conclui votação e aprova PEC da Transição; Texto volta ao Senado”, por Luiz Felipe Barbiéri, Vinícius Cassela, Paloma Rodrigues e Wellington Hanna. **G1 Política**. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/21/votacao-da-pec-da-transicao-na-camara-dos-deputados.ghtml>. Acessado em 12/12/2023.

Cenários prospectivos

O dilema da democracia moderna é não conseguir mais entregar o bem-estar geral prometido nas eleições e pelas instituições. Portanto, um fracasso do governo eleito em 2022 pode dar espaço para a volta do bolsonarismo, mesmo sem a figura de Jair Bolsonaro, tornado inelegível pelo Tribunal Superior Eleitoral até 2030. Lula terá que encontrar uma forma de conviver com um Congresso Nacional cada vez mais faminto por fatias do orçamento federal e disposto a “co-governar” com o Executivo, mas sem o ônus de eventual dissolução de gabinete que ocorre no parlamentarismo. Só conseguirá isso se mantiver sua taxa de popularidade alta. Ao longo de 2023, conseguiu manter sua avaliação estável, e até mesmo melhor entre aqueles que não votaram nele. Certamente, além do carisma inquestionável do presidente, os primeiros resultados econômicos obtidos com a PEC da Transição, além da aprovação no Congresso da reforma tributária que simplificou sua estrutura, entram nesse cálculo. Não só não piorou o quadro, como até mesmo obteve alguns números positivos, como os relacionados com a taxa de desemprego.

Contudo, muitos analistas indicam que o bom resultado da economia em 2023 (que teve ajuda significativa do *superávit* obtido no agronegócio) não se repetirá automaticamente em 2024⁹. O compromisso apresentado pelo Ministério da Fazenda para zerar o *déficit* público (medida que nenhum país com pertinência econômica implementa), nos próximos anos, pode se transformar num grande obstáculo para fazer a economia crescer, recolher mais impostos e distribuir renda. O Novo Arcabouço Fiscal¹⁰, votado no primeiro ano do governo, pressupõe eliminar o *déficit* por meio de aumento de arrecadação fiscal, que só ocorre com crescimento econômico. Caso isso não ocorra, e para manter o compromisso de zerar o *déficit*, será necessário cortar gastos em investimentos e políticas sociais, que terá caráter recessivo e será politicamente catastrófico.

Há também os desafios que virão do quadro internacional. Não só a guerra na Ucrânia (e antes, como indicado, a pandemia) mostraram processos de “desglobalização”, na qual os países tentam re-estruturar cadeias produtivas internas para diminuir a dependência de insumos e bens de capital importados (o maior exemplo foi a campanha “America First” durante o

⁹ “Três visões dos desafios para a economia brasileira em 2024”. Blog da Conjuntura Econômica. Disponível em <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/tres-visoes-dos-desafios-para-economia-brasileira-em-2024>. Acessado em 15/01/2024.

¹⁰ “Novo Arcabouço Fiscal busca equilíbrio entre responsabilidade fiscal e social”. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/novo-arcabouco-fiscal-busca-equilibrio-entre-responsabilidade-fiscal-e-social>. Acessado em 12/12/2023.

governo Donald Trump, cuja essência foi mantida por Joe Biden)¹¹. O quadro se complicou com o início do conflito entre Israel e o grupo Hamas da Palestina, cuja resposta desproporcional israelense gerou ações de represália de grupos pró-palestinos (houthis, do Iêmen)) na navegação comercial pelo Mar Vermelho, por onde as exportações asiáticas chegam até ao Oriente Médio, Golfo Pérsico e Europa. A intensificação desses ataques, e a dificuldade em reprimi-los, já afeta os preços das transações comerciais¹².

É preciso considerar, além de tudo, as crescentes hostilidades dos EUA e Europa contra os países não-ocidentais que ascenderam nos últimos anos (a exemplo da China), que estão consolidando e ampliando o bloco BRICS. Em 2023, seis países foram convidados a ingressar no chamado “BRICS 10”: Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Irã, Egito, Etiópia e Argentina¹³. Este último declinou do convite, após a posse de Javier Milei, que prefere um alinhamento com os EUA e Europa. As tentativas de utilizar o Novo Banco de Desenvolvimento (Banco BRICS) para contornar as exigências impostas pelo Banco Mundial e pelo FMI, além da busca por uma alternativa ao dólar como reserva internacional de valor, vai na direção das exigências destes países (com o Brasil de Lula em destaque) para uma reformulação da governança da ONU e do sistema econômico mundial criados no pós-guerra, em meados do século passado. Mas é um movimento que tende a agravar as tensões já existentes, e que poderão ter impactos na economia brasileira.

Lula parece ter ciência desse quadro, por isso aposta nas potencialidades da indústria de “matriz verde”, nos eventuais investimentos da Iniciativa Cinturão e Rota da China (para ligar o Pacífico ao Atlântico, com infraestrutura passando pelo território brasileiro) e pela presença de Dilma Rousseff na presidência do Novo Banco de Desenvolvimento, que poderá facilitar investimentos na região.

É uma tentativa de retomar um projeto de desenvolvimento de médio e longo prazo, considerando as novas necessidades impostas pelo quadro acima exposto e pela crise ambiental, tema cada vez mais incontornável. Aí voltamos ao ponto inicial de nossa análise: para viabilizar um projeto desse quilate, é preciso que ocorra uma continuidade nas linhas

¹¹ Alguns países combinam essa estratégia com a reaproximação de produtores e fornecedores em mercados regionais, o chamado *nearshoring*. Mas sua adoção só é bem sucedida quando tais mercados regionais possuem o amadurecimento necessário para garantir o fornecido demandado. Vide <https://trabalhador.pt/nearshoring-o-que-e-beneficios-e-desvantagens/>. Acessado em 24/01/2024.

¹² “Batalha naval - o palco do conflito no Oriente Médio desloca-se para o Mar Vermelho”, por Patrick Wintour. **Carta Capital**, ano XXIX, nº 1294, 24 de janeiro de 2024, pp. 16-19.

¹³ “Expansão dos BRICS: bloco anuncia 6 novos membros”, por Leandro Prazeres. **BBC News Brasil**. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gz5nznly5o>. Acessado em 01/12/2023.

gerais do projeto, mesmo com alternância do poder. Mas a polarização entre forças legalistas e democratas e forças golpistas e de extrema-direita colocam essa continuidade em xeque. Se a economia não apresentar uma melhora significativa nos próximos anos do mandato de Lula, não podemos descartar a volta dessas forças desagregadoras em torno do bolsonarismo, que faria voltar à estaca zero qualquer projeto de longo prazo. E, considerando os números apresentados sobre o aumento da desigualdade nos últimos seis anos, pode ser que o país não suporte por mais tempo uma estrutura tão injusta, sem cair em um processo de anomia generalizada. Precisamos, mais do que nunca, que a nossa melhor inteligência nacional e nossos atores sociais de diferentes matizes consigam viabilizar a estabilização e a radicalização (no melhor sentido) de nossa democracia.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo, Autonomia Literária, 2017.

BOITO Jr., Armando. **Reforma e crise política no Brasil: Os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas/São Paulo, Editora da Unicamp/Editora Unesp, 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira - do boom ao caos econômico**. São Paulo, Editora Todavia, 2018.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo, Editora Todavia, 2018.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo - Reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Jessé de. **A radiografia do golpe - Entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro, LeYa, 2016.