

“Lula já aprendeu o que é uma crise de confiança em 2002”



Foto: Divulgação

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Em outubro de 2023, em entrevista à *Conjuntura* (<https://go.fgv.br/LET1qbMfKaN>), Daniela Campello afirmava que o terceiro mandato de Lula, que recém se iniciava, exigiria muito mais habilidade do presidente em comparação às gestões anteriores, quando o *boom* de *commodities* colaborou para o financiamento de uma agenda redistributiva sem grandes esforços de política fiscal. No início de novembro, voltamos a conversar com a professora

da FGV Ebape sobre a influência do cenário externo na atual gestão. Campello avalia que a política de Trump tem contribuído para que Lula chegue a 2026 “relativamente mais competitivo”, e que a agenda da segurança será um dos temas sensíveis que seus opositores deverão priorizar. Para esta conversa, tivemos a contribuição dos pesquisadores associados do FGV IBRE Samuel Pessôa e Lia Valls na elaboração da pauta.

Em seus estudos, você demonstra que em economias emergentes exportadoras de *commodities* e de baixa poupança doméstica como o Brasil o impacto do cenário externo na economia pode influenciar o voto do eleitor. Qual papel considera que o cenário externo deverá ter no ciclo eleitoral de 2026?

Uma das conclusões desse estudo, realizado com o professor Cesar Zucco (FGV Ebape), registrado no livro *The volatility course: Exogenous shocks and representation in resource-rich democracies* (Cambridge University Press, 2020), é que em cenários externos em que há extremos de bonança ou de crise o fator sorte influencia muito mais o resultado de uma eleição do que o desempenho do governante.

Para os governantes dos países latino-americanos produtores de *commodities*, durante uma alta de preços é possível promover políticas redistributivas com o excedente de recursos. Este foi o caso do *boom* das *commodities* do início dos anos 2000, que favoreceu todos os presidentes do período, de Lula aos Kirchner na Argentina, de Evo Morales na Bolívia a Rafael Correa no Equador.

Quando se está em um cenário intermediário, como é o caso hoje, as decisões de governo ganham mais influência na avaliação pelo eleitor. Atualmente a situação na América Latina é muito mais delicada politicamente, porque governos que têm uma agenda redistributiva precisam determinar de onde virão os recursos canalizados para os mais pobres. O governo Lula, por exemplo, vem tentando taxar os superricos e promover

a taxação de dividendos, e esse desafio orçamentário é uma questão hoje para qualquer governo de esquerda da região.

Esse esforço de melhorar as condições materiais para a maioria da população reflete a compreensão da relevância do voto econômico. Mesmo no governo Bolsonaro, que foi marcado pela ascensão de temas como política de identidade e do voto evangélico, a economia ainda se mostrou extremamente relevante.

A situação na América

Latina é delicada

politicamente, pois governos com agenda redistributiva precisam determinar de onde virão os recursos para os mais pobres

O governo sofreu as consequências econômicas negativas de uma pandemia, e no momento em que criou o auxílio emergencial viu sua popularidade subir tremendamente, caindo proporcionalmente quando esse benefício acabou. No último ano do governo Bolsonaro, um pico de preço de *commodities* provocado por uma combinação de pós-pandemia e

a invasão da Ucrânia permitiu que o presidente “gastasse seu caminho até a reeleição”. Para aqueles que não se lembram, a popularidade de Bolsonaro subiu consistentemente no seu último ano de governo e há razões para acreditar que se a eleição ocorresse algumas semanas depois ele teria sido vitorioso.

É interessante notar que o câmbio, que é a variável doméstica que traduz as entradas de capital externo, tem uma relação direta com a popularidade de Lula. Enquanto o real desvalorizou, sua popularidade caiu; desde que voltou a se valorizar ela vem subindo.

Considera que a recuperação de popularidade do presidente Lula em meados do ano se deu mais pela trajetória de queda da inflação – ajudada pelo câmbio – ou da reação de defesa à soberania brasileira contra as demandas de Trump com as quais o mandatário americano justificou o tarifaço?

Há um alerta que sempre faço aos meus alunos, sobre a tendência de assumir que as pessoas estão prestando muita atenção na política. Basta lembrar, no início do ano, quando se atribuiu a perda de popularidade de Lula à crise do Pix, e que teve um efeito muito curto. Veja, quando trato do poder do voto econômico, não significa sugerir que as pessoas façam cálculos e comparativos da média de crescimento do país com Lula *versus* outros governos. Trata-se da percepção das pessoas sobre sua própria vida e da vida daqueles

ao seu redor. Quando as condições materiais melhoram, a tendência é que o eleitor deseje manter o *status quo*. O oposto — o desejo de mudança — ocorre quando percebe sua vida piorando.

Nesse sentido, até pouco tempo atrás eu diria que existia uma perspectiva muito forte de mudança de governo. Temos observado que, desde a pandemia, com raras exceções, os eleitores têm votado para tirar os governos. Existe uma sensação de mal-estar generalizada desde que a inflação se estabeleceu no mundo, e esse fenômeno corrobora nossa tese de que o eleitor não desconta choques externos quando avalia o governo: em países muito diferentes, a insatisfação com o aumento do custo de vida vem produzindo uma tendência anti-incumbente, como costumamos dizer.

Agora, além da melhora da percepção da economia, por conta do câmbio, Trump proporcionou ao PT encontrar um discurso que não tinha se consolidado ainda nesta gestão. Somando-se ao discurso redistributivo que já vinha tomando corpo à medida que o governo tenta avançar sua agenda no Congresso, estabeleceu-se um tom nacionalista, de defesa do país contra a ingerência do presidente americano sobre decisões da Justiça brasileira — como se Lula, inclusive, tivesse controle sobre isso.

Considero o retorno do partido ao tema da desigualdade e da justiça social — para além de questões de identidade e religião — positivo e comparável ao de novos líderes da esquerda mundial, como o recém-eleito prefei-

to de Nova Iorque, Zohran Mamdani. Some-se a isso a péssima gestão da ingerência de Trump por parte do principal candidato da oposição — o governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas — e de fato percebe-se que Lula chegará a 2026 relativamente mais competitivo.

Após a divulgação da carta de Trump onde anunciava a tarifação ao Brasil, seguida da Cúpula dos

Além da melhora da percepção da economia por conta do câmbio, Trump proporcionou ao PT encontrar um discurso que ainda não tinha se consolidado nesta gestão

Brics, houve também uma cúpula presidencial em Santiago para discutir a defesa da democracia – com Chile, Brasil, Espanha, Colômbia e Uruguai –, da qual você participou. Qual era o sentimento naquele momento, e como avalia sua evolução – levando em conta ações como o cerceamento militar americano na costa caribenha?

A primeira reação de todos foi semelhante à de Lula, de defesa da autonomia nacional e dos processos democráticos que Trump parece ignorar. Houve também um reconhecimento de que as tarifas têm motivações que vão muito além da questão comercial e que vêm sendo usadas como instrumento de poder americano. No caso do Brasil, sequer temos superávit na balança comercial com os Estados Unidos. No caso da Colômbia, a sobretaxação aconteceu posteriormente às críticas do presidente Gustavo Petro.

Também há na pauta uma discussão sobre os rumos da integração latino-americana, a importância desta integração não apenas diante da ingerência de Trump, mas também por conta da presença massiva da China, que muitas vezes negocia diretamente com o poder local.

Voltando a Trump, é importante notar que a popularidade do presidente vem caindo bastante e a desaprovação já supera os níveis mais altos de seu primeiro mandato. Há uma percepção generalizada de que a economia não melhorou, o que não surpreende diante de sua política comercial. Isso pode indicar que essa política esteja com os dias contados, haja vista a reversão das ameaças comerciais à China, seu principal objeto.

Do ponto de vista da América Latina, a volatilidade das decisões econômicas somada a uma política externa errática — que justifica ameaças à Venezuela relacionadas ao tráfico de drogas, ao mesmo tempo em que retira apoio econômico à luta

contra narcotraficantes na Colômbia — produz apenas um vencedor, que é a China. O presidente Xi Jinping certamente compreende isso e vem se mostrando um parceiro confiável, com um olhar de longo prazo para a região. Até mesmo a Colômbia, país tradicionalmente na esfera de influência dos EUA, assinou recentemente a Belt and Road Initiative. Nem na Argentina, onde Milei se mostra aliado fiel, Trump conseguiu estabelecer qualquer barreira à relação do país com a China, como vem tentando no Panamá ou no México, porque a dependência do país na América do Sul é muito grande.

Outro exemplo disso são os Brics, vistos com muito ceticismo entre estudiosos das relações internacionais, sobretudo depois de sua expansão para incluir países como Irã ou Arábia Saudita. Hoje, com um mundo em fragmentação, poucos diriam que o Brasil não deveria fazer parte do grupo, uma vez que o bloco dá ao país assento em uma mesa que vem se tornando progressivamente mais relevante graças à expansão chinesa.

Existem medidas de institucionalização da política econômica, da política social, que possam ajudar o eleitor a identificar o que é virtude da política do governo de turno ou sorte derivada do ciclo?

Qualquer medida que desconecte ciclos econômicos internacionais do bem-estar (ou mal-estar) doméstico tem essa capacidade. Do ponto de vista político, essas medidas permitiriam ao eleitor comparar governos de

uma forma muito mais clara do que ele consegue quando seu bem-estar está atrelado a fatores que seu governo não controla.

O Chile é um exemplo interessante neste sentido. Com uma economia muito dependente da exportação de cobre, o país estabeleceu um grupo de especialistas dedicado a traçar cenários de preço do cobre, sobre o qual cada governo define sua política fiscal. Em um cenário em que o preço do cobre sobe acima do

Apesar da alta
popularidade, a presidente
chilena Michelle Bachelet
foi a única da região que
não conseguiu fazer seu
sucessor em uma época da
bonança das *commodities*

previsto, o excedente é encaminhado a um fundo soberano; quando o preço cai abaixo do esperado, retira-se dinheiro do fundo soberano para cobrir a diferença.

Em teoria, isso é ideal, mas na prática não funciona assim. Em conversas que tive com políticos e ex-ministros de economia, eles destacam que a pressão para se gastar

mais nos momentos de bonança é enorme. Por exemplo, apesar da alta popularidade, a presidente chilena Michelle Bachelet foi a única da região que não conseguiu fazer seu sucessor em uma época de bonança das *commodities*. Ou seja, mesmo com uma estrutura institucionalizada, há pressão, seja de parte da situação, seja da oposição, para que se gaste. Em países onde as demandas sociais são enormes, sempre haverá pressão para que o governo gaste em períodos favoráveis. Então, este não é um problema simples em democracias em desenvolvimento.

Outro aspecto interessante da experiência chilena é que, durante uma bonança, mesmo o corpo técnico tem dificuldades de antecipar uma reversão desse ciclo. As pessoas — os técnicos incluídos — naturalmente tendem a acreditar que o cenário em que se encontram tende a permanecer, e isso acontece em vários países diferentes. Na época do *boom* do petróleo, por exemplo, escutei inúmeras vezes de analistas na Venezuela e no Equador que o preço do petróleo não cairia mais, dado o cenário de retração da oferta mundial. Eis que as descobertas de gás de xisto (*shale gas*) nos EUA mudaram completamente esse cenário.

Tem ainda uma terceira questão: em um país extremamente dependente de um produto primário de exportação, na ausência de controles de capital, mesmo que o governo guarde excedentes em um fundo soberano, o influxo de capital externo durante uma alta de preços acaba se transmitindo em bem-estar local, e vice-versa.

O Banco Mundial, entre outras instituições multilaterais, inclusive recomenda o uso de fundo soberano em um primeiro momento para o ajuste fiscal, mas posteriormente para a diversificação da economia. De qualquer forma, reconhece-se que esse é um processo difícil em economias que possuem uma vantagem comparativa na produção de *commodities*.

Quais variáveis deverão pesar no cenário eleitoral para o Executivo nacional em 2026?

A questão externa sempre importa, e, como mencionei, existe uma relação entre câmbio e popularidade do presidente. É preciso monitorar para onde o câmbio irá. A agenda do governo hoje no Congresso também importa, de passar as principais medidas mais redistributivas – como a isenção de Imposto de Renda para quem ganha até R\$ 5 mil, que foi uma grande vitória.

No campo fiscal, acho que o governo Lula já aprendeu o que é uma crise de confiança lá em 2002, e não considera correr o risco de uma outra crise. Mesmo a presidente Dilma Rousseff, reeleita em um período desfavorável, colocou Joaquim Levy na Fazenda com o propósito de fazer ajustes.

O último ano é sempre aquele em que o governo tenta entregar mais, não apenas no Brasil como em qualquer democracia, até porque é a forma como o eleitor se sente nesse período que determina seu voto. Nesse sentido, Lula terá um eventual espaço para redistribuir taxando

dividendos, taxando os mais ricos, isentando de Imposto de Renda os mais pobres, de forma a aumentar suas chances de reeleição. Mas não vejo esse esforço acontecendo sem considerar os riscos de uma crise fiscal. Se em 2002 a crise de confiança favoreceu, hoje ela seria desfavorável ao próprio Lula.

Caso não haja mudanças significativas no cenário externo e o governo

Há um risco de
candidatos que abracem
a agenda de segurança
vendendo o argumento
de que isso só se resolve
acabando com certos
direitos

consiga manter certo grau de aquecimento da economia, qual considera que será o flanco a ser explorado pela oposição?

Não tenho dúvida de que será o da segurança. Esse tema está na região desde que Nahyb Bukele, de El Salvador, se tornou o presidente mais popular por conta de um governo supressor de direitos, mas que re-

cobrou a capacidade de ir e vir da população. Em agosto de 2023, antes mesmo de sua reeleição, eu já havia feito uma apresentação no FGV IBRE falando dos riscos de bukelização da região. O próprio Tarcísio de Freitas já vinha se posicionando nessa direção no governo de São Paulo. Nesse sentido, chama a atenção o apoio angariado pelo massacre ocorrido recentemente no Rio de Janeiro. Os fatos de que muitos dos mortos eram moradores vítimas também do Comando Vermelho e de que mesmo criminosos precisam passar pelo processo legal, não pareceram influenciar a avaliação dos cidadãos, apontando uma disposição de ignorar a lei e os direitos humanos na esperança — neste caso vá, dado o fracasso evidente da operação — de um alívio da violência.

Dada a relevância deste tema na agenda na América Latina, sobretudo com a internacionalização do narcotráfico, essa discussão precisa ser feita com urgência. Uma crítica comum à esquerda em geral é de que ela tem poucas respostas para a repressão ao crime. Por outro lado, é preciso compreender as implicações de uma população que abre mão do processo legal e da justiça em nome da segurança. Isso não pode ser entendido como uma autorização para a supressão de direitos, como vem sendo abertamente defendido por Bukele e outros políticos de direita da região.

Considera que há chances de uma bukelização no Brasil?

Não. Primeiramente, porque El Salvador é um caso extremo na região, um país que já não tinha uma tradição de democracia. Diretos já não eram garantidos antes mesmo de Bukele aparecer, dado o estado de ocupação do território pelo crime.

Agora, sem dúvida há um risco de que candidatos que abracem essa agenda, que chamamos de política *manodura*, vendam o argumento de que isso só se resolve acabando com certos direitos. É muito perigoso que as pessoas comprem esse discurso.

Hoje na América Latina, acho que esse é o risco mais iminente à democracia: o populismo de extrema direita que explora a sensação de insegurança e que promete soluções imediatas, e muitas vezes muito violentas para esse problema. E que, se dessem resultado, já teria sido resolvido, levando em conta que nossa polícia é historicamente muito violenta, e não há indicação de que essa estratégia esteja funcionando.

Como acha que o governo Lula deve tratar o tema da segurança?

O tema segurança coloca Lula numa linha muito delicada. É preciso reconhecer que se trata de uma área que demanda uma solução conjunta, não apenas entre governo federal e governadores, mas entre os governos da região, uma vez que o crime organizado vem se tornando um problema transnacional. Além disso, é preciso superar o estereótipo de que governos de esquerda se preocupam apenas com direitos humanos, embora seja louvável que se preocupem, sim,

com direitos. Lula está na posição em que precisa deixar clara a preocupação com a punição do crime, com soluções concretas, mas sem negar o compromisso que partidos de esquerda têm com os direitos humanos e com a relação entre crime e injustiças históricas da nossa sociedade.

Talvez uma consequência da tragédia mais recente no Rio de Janeiro seja forçar o Congresso a considerar uma agenda de segurança nacional que coordene os esforços das várias

Na América Latina, a
volatilidade das decisões
econômicas de Trump,
somada a uma política
externa errática, produz
apenas um vencedor,
que é a China

esferas de governo. Nesse sentido, é lamentável que o governo americano, que teria condições de apoiar iniciativas regionais de segurança, tenha retirado seu apoio a essas políticas na Colômbia, com um risco enorme de retrocesso no país, e com consequências para a região

Como disse, acho que a eleição de Zohran Mamdani deu um exce-

lente exemplo de como é possível, dentro de uma comunicação que se pode dizer populista, de mensagens simples e diretas, colocar políticas públicas concretas na agenda, para que as pessoas entendam aquilo que é favorável a elas. É algo que pode ser seguido pela esquerda daqui para frente, e o governo Lula poderá adotar algo nessa direção, enquanto deveremos ter uma agenda de direita na segurança que, espero, não precise de outras operações como essa que vimos no Rio de Janeiro no final de outubro para ganhar destaque.

Nesse sentido da comunicação, ainda há a questão de como as campanhas são trabalhadas nas redes sociais, não é? Os casos ocorridos na Argentina este ano – de *deepfake* nas eleições de Buenos Aires em maio, e denúncias de *fake news* na campanha ao Legislativo nacional em outubro – são exemplos preocupantes?

Sim, e por isso é tão importante a regulamentação que o governo Trump tenta ativamente impedir. Lembremos que no comunicado de Trump que anunciou o tarifaço havia a defesa de Bolsonaro, o argumento de um déficit comercial que não existe e, por fim, referência a supostos ataques a empresas de tecnologia — que muitos acreditam que era a real preocupação de Trump com o Brasil. O Brasil é um mercado relevante, e iniciativas de regulação aqui terão a capacidade de influenciar outros países da região. 