



Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Análise de conjuntura: como e por que fazê-la





Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Análise de conjuntura: como e por que fazê-la





Departamento Intersindical
de Assessoria Parlamentar

Análise de Conjuntura: como e por que fazê-la

Brasília-DF
Série Educação Política
2015

Análise de conjuntura: como e por que fazê-la.
Esta publicação faz parte da série Educação Política do DIAP – Departamento
Intersindical de Assessoria Parlamentar

Ficha Técnica

Concepção, pesquisa e texto

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação

Supervisão

Ulisses Riedel de Resende
Diretor – Técnico

Revisão

Viviane Ponte Sena

Apoio

André Luis dos Santos
Alice Coutinho
Alysson Alves
Iva Cristina P. de Sant'Ana
Neuriberg Dias do Rêgo
Robson Lopes Graça

Ilustração e capa

www.cerino.com.br

Diagramação e editoração eletrônica

Fernanda Medeiros da Costa
F4 Comunicação (61) 3224 -5021

É permitida a reprodução, desde que citada a fonte.

Edição nº 7 Ano V – 2015

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar- DIAP
SBS – Quadra 01 – Bloco K – Ed. Seguradoras – 3º andar – Salas 301 a 307
70.093-900 – Brasília-DF

Telefones (61) 3225-9744 / 3225-9704 Fax (61) 3225-9150

Página : www.diap.org.br E-mail: diap@diap.org.br

Q3a Queiroz, Antônio Augusto.
Análise da conjuntura: como e por que fazê-la. / Antônio Augusto
Queiroz. – Brasília, DF : DIAP, 2015.
72 p. : il. ; (Série Educação Política DIAP)

ISBN: 978-85-62483-22-6

1. Política. 2. Governo. 3. Relações de poderes. I. Departamento Intersindical
de Assessoria Parlamentar. II. Série. III. Título.

CDU: 321.72(81)
331.105.44(81)

Apresentação

É com satisfação que o Diap lança a cartilha “Análise de conjuntura: como e por que fazê-la”, mais uma publicação da série Educação Política.

Esta cartilha, como as anteriores da série, tem por objetivo contribuir com a organização da luta política dos trabalhadores, proporcionando às lideranças e militantes uma ferramenta com dicas para a leitura da realidade política, econômica e social.

Com o desenvolvimento científico e tecnológico, assim como dos transportes e telecomunicações, as pessoas passaram a receber grandes volumes de informações que são impossíveis de serem processadas sem um método que ajude a organizar a reflexão.

A avalanche de informações, a especialização e a fragmentação dos temas provocam a dispersão, impedindo que se tenha ideia do conjunto. Daí a importância de um método para a análise de conjuntura como ferramenta para identificar os problemas da realidade, suas tendências e agir sobre eles.

O sentido de urgência, a lógica do curto prazo e a ausência de clareza dos rumos políticos prováveis em uma dada situação levam à dispersão, à desinformação, ao individualismo e ao distanciamento das lutas coletivas de modo geral, podendo mesmo levar ao desalento e até à desesperança.

Além disso está provado que o grau de acerto das decisões depende de um bom diagnóstico, que, por sua vez, permite um bom prognóstico. E a análise de conjuntura é o instrumento mais eficaz para se conhecer a realidade, identificar tendência e projetar cenários.

Em tempos de crise, de ajuste fiscal, de recessão e de investida neoliberal, em que a luta é mais de resistência, é fundamental que a liderança sindical seja capaz de fazer a sua própria análise da situação e não depender da análise de outrem, muito menos da mídia.

Por isso a importância, a necessidade e a conveniência de publicações como esta, que orientem e estimulem a conscientização política, além de fornecer instrumentos que facilitem a leitura da realidade, que a cada dia fica mais complexa.

Um dos méritos da série Educação Política do Diap é o seu caráter didático e pedagógico. Embora os textos sejam feitos pensando nos trabalhadores, as ferramentas neles desenvolvidas, organizadas ou sistematizadas, podem ser utilizadas por qualquer outra instituição ou organização da sociedade civil ou do sistema social.

Por fim, registre-se que a cartilha, que certamente será leitura obrigatória, é de autoria do jornalista, analista político e Diretor de Documentação do Diap, Antônio Augusto de Queiroz. Suas publicações, como regra, são sinônimo de sucesso. Boa leitura e bom proveito a todos.

Celso Napolitano
Presidente do Diap

Agradecimentos

À equipe do Diap – Alysson de Sá Alves, Alice Coutinho, André Luis dos Santos, Iva Cristina Pereira de Sant’Ana, Marcos Verlaine, Neuriberg Dias do Rego e Robson Lopes – pelo empenho para viabilizar os trabalhos da entidade, em particular de suas publicações, e à jornalista Viviane Ponte Sena, pela diligente revisão.

Às entidades co-editoras, sem as quais não teria sido possível viabilizar esta publicação:

ANABB, ANTEFFA, CNTAAFINS, CNTI, CNTM, CNTQ, CNTU, CONATEC, CONTRAF, CONTRATUH, CSPB, CTB, CUT, FECOMERCIÁRIOS-SP, FENAFISCO, FETRACONSPAR, FITRATELP, FNE, FORÇA SINDICAL, NCST, SAEP-DF, SINAIT, SINAL NACIONAL, SIND. DOS METALÚRGICOS DE SP E MOGI DAS CRUZES, SIND. NACIONAL DOS MOEDEIROS-RJ, SINDIFISCO NACIONAL, SINDIRECEITA, SINPROFAZ, SINPRO-SP, UGT E UNACON.

Aos amigos que leram e criticaram o texto: Clóvis Scherer, Evilásio Salvador, José Reginaldo Inácio, Marcos Augusto, Max Leno de Almeida, Miguel Gerônimo, Renato Oliveira, Thiago Rêgo e Ulisses Rapassi.

Ao amigo e conselheiro Luiz Alberto dos Santos, que tem sido uma espécie de co-autor das publicações do Diap, a quem sempre faço questão de ouvir, por suas competentes e ponderadas observações, um agradecimento especial.

À equipe da F4 Comunicação, na pessoa de Fernanda Medeiros, pela diagramação e editoração eletrônica, e ao artista plástico Cerino, pela criação da capa e ilustrações.

Finalmente, um agradecimento especial à Diretoria do Diap, nas pessoas de Celso Napolitano, Epaminondas Lino de Jesus, Izac Antônio Oliveira e Ulisses Riedel, pelo incentivo e apoio à realização desta publicação.

Brasília-DF, outubro de 2015.

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação do DIAP

Sumário

Introdução.....	9
1. Que conceitos o cidadão precisa conhecer para fazer uma análise de conjuntura?... 12	12
2. Então qual é o conceito de sistema capitalista e qual a influência dele na estrutura e nos acontecimentos conjunturais?	12
3. E o que é estrutura?	13
4. É possível identificar os principais núcleos que compõem a estrutura?.....	14
5. E o que é superestrutura?.....	15
6. O que é conjuntura, então?	15
7. O que se entende por análise de conjuntura?.....	16
8. No que consiste a análise de conjuntura?.....	17
9. Para que serve a análise de conjuntura?	18
10. O que é necessário para fazer análise de conjuntura?	18
11. Que metodologia, em geral, se emprega na análise de conjuntura? Quais são seus principais elementos?	19
12. Pode-se sistematizar alguns exemplos em que esses elementos estejam presentes?21	21
13. Existe algum modelo, com etapas, de aplicação do método de análise de conjuntura?	22
14. A análise de conjuntura deve ser neutra?	24
15. Quem e quando se faz análise de conjuntura?	25
16. Quais são os principais erros na análise de conjuntura?	25
17. O que define a correlação de forças numa análise de conjuntura?	26
18. Que fontes devem ser consultadas ou utilizadas na análise de conjuntura?.....	27
19. A análise de conjuntura deve considerar apenas aspectos nacionais?	28
20. No plano internacional, como organizar e o que considerar para efeito de análise? 28	28
21. Que exemplos podem ser citados de organismos internacionais que influenciam a governança global?.....	29

22. Quais são os três setores do sistema social e o que observar em cada um deles para efeito de análise de conjuntura?.....	30
23. E o que se entende por Estado e quais são seus objetivos?	30
24. O que se entende por mercado e quais são seus objetivos?	31
25. E a sociedade civil, qual o seu papel?.....	32
26. É possível mostrar esquematicamente os interesses que defendem, os meios que empregam, os fins que pretendem e os objetivos que perseguem cada um desses setores?33	
27. Por que é importante observar as instituições do Estado?.....	34
28. E por que é importante conhecer como funciona o Estado?	34
29. O que é política econômica e qual seu papel em relação ao desenvolvimento do país?	35
30. A utilização dos instrumentos de política econômica é a mesma em qualquer governo, independentemente de ideologia?	36
31. Que relação existe entre o mercado e a política?	37
32. O que são mecanismos baseados no mercado?.....	38
33. Há alguma diferença entre mercado financeiro e setor produtivo, para efeito de análise de conjuntura?	39
34. Conhecer a distribuição funcional da renda é útil na análise de conjuntura nacional?	39
35. Poderia detalhar melhor esses elementos da distribuição funcional da renda?.....	40
36. Que elementos interferem na distribuição funcional da renda?	41
37. Por que a política é importante ou mesmo fundamental na análise de conjuntura? 42	
38. É possível citar alguma decisão política que tenha trazido contribuição ao processo civilizatório?	42
39. Quais são as três dimensões da política e o que elas têm haver com a análise de conjuntura?	43
40. Quais são os principais marcos priorizados na análise de conjuntura?	44
41. E a questão ética tem alguma importância na análise de conjuntura?.....	45
42. Na análise macroeconômica, que indicadores em geral são utilizados?	46

43. O que são recursos estruturais disponíveis e quais devem ser considerados para efeito de análise de conjuntura?	47
44. Numa análise de conjuntura sobre a infraestrutura, o que seria necessário observar?	48
45. E nos sistemas empresariais, o que é mais relevante observar para efeito de análise de conjuntura?.....	48
46. O que observar em relação ao sistema financeiro e ao mercado de capitais?	48
47. Na composição do setor governo, o que observar e analisar?	49
48. No setor externo, o que se deve analisar prioritariamente?	49
49. Na composição do produto e na repartição da renda, o que analisar?.....	50
50. E na conjuntura internacional, o que deve ser considerado?	50
51. No caso específico do mercado de trabalho, o que deve ser considerado numa análise de conjuntura?.....	50
52. Em que dimensões o cidadão deve fazer análise de conjuntura?	51
53. O que um Chefe do Poder Executivo precisa saber para fazer uma boa análise de conjuntura interna?	53
54. De posse da análise de conjuntura, o que é mais necessário para colocar o plano em prática?	53
55. Poderia dar exemplo de como utilizar a análise de conjuntura para montar cenários?	54
56. Que indicadores políticos poderiam, por exemplo, apontar para as dificuldades do 2º mandato da Presidente Dilma?	55
57. Que elementos da conjuntura sinalizavam para a ofensiva sobre os direitos dos trabalhadores no mandato presidencial e na legislatura iniciada em 2015?.....	56
58. Que elementos da conjuntura em 1991 sinalizavam para o processo de <i>impeachment</i> do ex-presidente Collor?	57
59. Que fatores conjunturais poderiam indicar em 1992 o fracasso da revisão constitucional?	58
60. Que elementos da conjuntura em 2003 indicavam, na reforma da previdência do Governo Lula, que ela seria aprovada?.....	59

Anexo - Modelo para análise de conjuntura	62
Referências Bibliográficas.....	66
O que é o Diap	69
Outras publicações da série.....	71
Conselho Diretor do DIAP.....	72

Introdução

“Se você conhece o inimigo e conhece a si mesmo, não precisa temer o resultado de cem batalhas. Se você se conhece mas não conhece o inimigo, para cada vitória ganha sofrerá uma derrota. Se você não conhece nem o inimigo nem a si mesmo, perderá todas as batalhas...” Sun Tzu, “A Arte da Guerra”.

O sistema social de qualquer país democrático está estruturado em três setores, que interagem, disputam poder e se fiscalizam reciprocamente – à semelhança do sistema de freios e contrapesos próprio da divisão das funções dos poderes – um moderando ou controlando os excessos do outro. São eles: o Estado (1º setor), o Mercado (2º setor) e a Sociedade Civil (3º setor).

Em geral, as sociedades capitalistas têm características e estruturas de poder estáveis, como o mercado (economia), o Estado (governo) e a sociedade civil (as classes sociais) que, embora duradouras, passam por momentos e ciclos de transformações dependendo das relações, de disputas de poder entre os agentes, dos problemas e contradições próprias da disputa.

É nesse contexto que entra a análise de conjuntura, que é a ferramenta utilizada com o objetivo de compreender um dado problema, a situação em que se insere, e a inter-relação ou a correlação de forças existente entre os agentes ou atores políticos, institucionais, econômicos e sociais para tomar decisões estratégicas. É um instrumento metodológico que usa técnicas diversas, por meio do qual se busca, “num dado instante do tempo, compreender e prognosticar o comportamento dos atores em variadas arenas”¹.

A análise de conjuntura é produzida com base num conjunto de informações contextualizadas historicamente, que consideram aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e tecnológicos locais, nacionais e internacionais.

A virtude da análise de conjuntura está em permitir identificar tendências com capacidade de influenciar positiva (oportunidade) ou negativamente (ameaça) os interesses dos agentes sociais.

¹ OLIVEIRA, Adriano. Análise de conjuntura: conceitos e aplicações. Em Debate, Belo Horizonte, vol. 6, nº 1, mar. 2014, p.24-35, p. 34.

A análise de conjuntura, para ser eficaz, precisa considerar, de forma equilibrada, os princípios do interesse e da realidade. Ela deve buscar dimensionar as forças que participam da dinâmica social, distinguindo as condições subjetivas (vontade) das objetivas (realidade).

O autor da análise não pode se guiar apenas pela vontade e ignorar aspectos que desgoste da realidade nem supervalorizar as forças aliadas e subestimar os recursos dos adversários.

Não existe análise de conjuntura neutra ou desinteressada. Ela sempre terá lado, ou seja, a leitura da realidade sempre é feita sob determinado enfoque ou ponto de vista. Segundo Luiz Eduardo Prates da Silva “ela expressa o esforço de compreensão de uma determinada realidade, mas sempre pressupõe um posicionamento assumido previamente”². A escolha das variáveis de análise já caracteriza uma opção frente à realidade.

O fato de ter lado, entretanto, não pode levar ao sectarismo inconsequente nem à visão voluntarista de que basta vontade política para dar rumo aos acontecimentos, ignorando a correlação de forças. Esse é o caminho mais curto para o fracasso.

A realidade, apesar de multifacetada, é uma só, porém leva a diferentes interpretações e formas de ação ou de intervenção, dependendo da abordagem ou do interesse do segmento, grupo ou pessoa que a analise.

Nessa perspectiva, a análise de conjuntura é dinâmica e sua leitura varia na exata medida em que os ciclos políticos, econômicos e sociais mudam, seja em seu período de transição, seja em momentos de ruptura.

Por isso, na análise de conjuntura, deve-se dar ênfase na dinâmica das forças produtivas e das relações sociais entre as classes, identificando as forças e fragilidades da intervenção estatal, o pensamento dos organismos internacionais e a postura ou posicionamento do País frente à conjuntura internacional.

Um das formas de analisar as relações de produção, do ponto de vista de classe, é entender como se distribui a renda nacional de cada país. Dos cinco elementos que a compõem (rendas do exterior, alugueis, lucro, juros e salários), quatro pertencem ao capital.

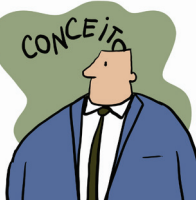
A análise de conjuntura serve, principalmente, para observar e identificar os interesses em jogo e definir estratégias e táticas de intervenção

² SILVA, Luiz Eduardo Prates da. Metodologia de Análise de Conjuntura. Estudos Teológicos, vol. 28, nº 3, 1988, p. 305-315, p. 305.

nessa realidade. Saber mais sobre o sistema social (Estado, Mercado e Sociedade), incluindo as instituições políticas nacionais e internacionais, é a melhor forma de se preparar para agir na luta por transformações políticas e sociais.

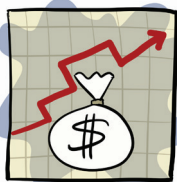
O primeiro passo para transformar a realidade é conhecê-la. E conhecer a realidade tem custo. As pessoas precisam estudar, frequentar reuniões, participar de debates, mas os ganhos em consciência e conhecimento superam de longe os custos.

O povo, entretanto, não dispõe de muitos meios e condições para estudar e conhecer a realidade em sua plenitude. Como o pensamento dominante, veiculado pela imprensa comercial, faz uma leitura própria ou pouco isenta da realidade, acaba sendo necessário a leitura e também acompanhamento de várias outras fontes para que a visão crítica em relação à realidade política, econômica e social possa ser analisada de forma mais abrangente e menos distorcida possível. Caberá às escolas, aos partidos, aos movimentos sociais (sindicais e estudantis) e outras formas de organização e participação da sociedade criar as condições, via cursos, seminários e reuniões, para que o povo possa ser instruído para o exercício da cidadania, o que requer uma visão crítica dos acontecimentos. Esta cartilha pretende ser um instrumento desse esforço de educação política.



1. Que conceitos o cidadão precisa conhecer para fazer uma análise de conjuntura?

Além do próprio conceito de conjuntura, compreender a definição de sistema capitalista e o significado da estrutura e da superestrutura é fundamental para promover uma boa análise de conjuntura. Isso porque os movimentos da conjuntura acontecem no interior da estrutura e da superestrutura, cujos fundamentos tem caráter mais permanentes ou duradouros, e obedecem a uma lógica capitalista. Outro conceito derivado, igualmente relevante, é o de atores políticos ou atores sociais. Por fim, é fundamental compreender o conceito de instituição, tanto no que se refere ao seu papel como “atores”, quanto no que se refere às regras que disciplinam a sua ação. Esses conceitos serão detalhados ao longo das respostas às perguntas subsequentes.



2. Então qual é o conceito de sistema capitalista e qual a influência dele na estrutura e nos acontecimentos conjunturais?

O sistema capitalista é formado pela economia de mercado, tem por princípios a livre iniciativa e a livre concorrência, é globalizado e tem por objetivo a competitividade e o lucro. Baseado no reconhecimento dos direitos individuais e de propriedade, o capitalismo tem influência determinante sobre os acontecimentos políticos, econômicos e sociais.

O poder econômico e político sempre manteve, historicamente, uma relação íntima no capitalismo e em qualquer sistema social, mas com o neoliberalismo³, que pressupõe um Estado mais voltado para regular e garantir a liberdade do capital, o poder econômico tem avançado sobre o poder político, seja cooptando os governantes, elegendo-os mediante financiamento de campanha, seja escalando seus próprios quadros para disputar diretamente o poder.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira⁴, o capitalismo é um sistema econômico complexo constituído de empresas capitalistas coordenadas

³ O neoliberalismo foi a expressão de uma correlação de forças que surgiu com a crise do pacto social na Europa e nos EUA entre capital e trabalho, em torno da expansão da economia com distribuição dos ganhos de produtividade e da ação do Estado.

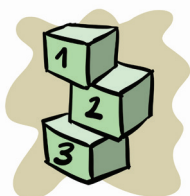
⁴ Texto para Discussão nº 4, ENAP/ARE, Brasília, 1995

pelo mercado e reguladas pelo Estado. Para ele, “não há capitalismo nem mercado capitalista, sem um Estado que regulamente e coordene, não apenas criando as condições gerais para a produção capitalista, por meio da instituição do sistema legal com poder de coerção e de uma moeda nacional, mas também por meio de uma série de ações na área econômica, social e do meio ambiente”.

Na sociedade capitalista, como regra, aqueles que detêm os meios de produção também costumam deter o controle do Estado, ainda que para tanto tenham que se organizar como força política. Cabe lembrar, inclusive, que em uma sociedade capitalista, a produção de bens e serviços ocorre a partir da utilização de fatores produtivos. Para cada um desses fatores, há remunerações específicas: mão de obra (salários), capital financeiro (juros), espaço utilizado para produção (aluguéis) e os empresários (lucros e/ou dividendos).

3. E o que é estrutura?

Segundo José Eustáquio Diniz Alves, a estrutura é a interligação do conjunto formado pela reunião das partes ou elementos de uma determinada ordem ou organização, e que tem vinculação com o longo prazo⁵. Para Luiz Eduardo Prates da Silva, a estrutura refere-se às determinações econômicas, políticas e culturais de cada formação social, caracterizadas como modo de produção⁶.



A estrutura, segundo José Paschoal Rossetti⁷, é a base de um sistema econômico ou o modo como se organizam a economia e a produção, os grupos ou classes sociais, o Estado, a cultura, etc. Ela inclui desde a disponibilidade global de recursos (naturais, humanos e de capital), passa pelos padrões de seu aproveitamento até os arcabouços institucionais que condicionam a sua formação orgânica.

No conceito marxista, a estrutura representa a base econômica (material e tecnológica) e corresponde ao modo de produção dominante em determinada sociedade. Seria o conjunto das relações sociais de produção, como forma de propriedade, instrumentos de trabalho e seu desenvolvimento social, representado pelas classes sociais. Conforme Silva, a análise das classes sociais compõe a *análise estrutural*⁸.

5 ALVES, José Eustáquio Diniz. Análise de conjuntura: teoria e método. Disponível em www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/analiseconjuntura_theoriametodo_01jul08.pdf. Acesso: 05.08.2015

6 SILVA, op. cit, p. 306.

7 Política e Programação Econômica, São Paulo: Atlas, 1976.

8 SILVA, idem, ibidem.

A estrutura social, segundo Marx, é constituída de três partes: a) formação ideológica e cultural, que são as formas de produzir e transmitir informações; b) formação política, ou seja, a forma pela qual se organizam a coletividade, a sociedade civil e o governo; e c) formação econômica preponderante, que consiste nos modos de produção, ou o que se produz, e a forma como se produz. Ou ainda, a forma como as sociedades se organizam para resolver os chamados problemas econômicos fundamentais: o que e quanto produzir?; como produzir?; para quem produzir?

A estrutura, como se vê, se constitui dos fundamentos e das características básicas, mais estáveis ou mais duradouras, da sociedade. Em geral, as estruturas possuem herança histórica e, exceto em caso de rupturas, suas mudanças se dão a longo prazo ou com generosas regras de transição, a partir dos sucessivos movimentos conjunturais.

A estrutura, portanto, é o conjunto de elementos mais estáticos, ou estáveis, que dão forma e ordem à organização social, econômica e política de um país.

4. É possível identificar os principais núcleos que compõem a estrutura?

Sim. De acordo com Rossetti⁹, a estrutura geral dos sistemas econômicos constitui-se de sete núcleos.

O primeiro se refere à disponibilidade de recursos naturais, humanos e de capital. O segundo diz respeito à disponibilidade de infraestrutura interna de apoio. O terceiro trata da constituição de sistemas empresariais. O quarto inclui o sistema financeiro e o mercado de capitais. O quinto se refere à composição do governo. O sexto dispõe sobre a constituição do setor externo. E o sétimo cuida da composição do produto e da repartição da renda.

Nas perguntas de 43 a 49 destacamos o que observar em cada um desses núcleos no momento em que se estiver analisando a conjuntura.

⁹ ROSSETTI, op. Cit.



5. E o que é superestrutura?

A superestrutura tem a ver com as relações jurídicas, políticas e demais formas de consciência social. Ela engloba o conjunto de ideias, das representações sociais, dos sistemas de atitudes e comportamentos sociais, ou seja, as lutas políticas e ideológicas. Está relacionada aos aspectos institucionais¹⁰, ou seja, o sistema duradouro de regras sociais estabelecidas que estruturam as interações sociais. Segundo Douglas North¹¹, as instituições são feitas de restrições formais, como as leis e as constituições, ou informais, como as normas de comportamento, as convenções sociais, os códigos de conduta autoimpostos e suas características de aplicação. Elas definem, juntas, a estrutura de incentivos das sociedades. As instituições políticas e econômicas são determinantes do próprio desenvolvimento econômico.



A superestrutura, portanto, corresponde às relações inerentes ao sistema político-jurídico-institucional que inclui as leis e as organizações do Estado, passa por todas as formas e instrumentos de reprodução da consciência social, até alcançar os aspectos culturais e ideológicos dominantes.

6. O que é conjuntura, então?

O conceito de conjuntura está associado à ideia de combinação de fatos ou acontecimentos, demarcados no tempo e no espaço, que explicam uma realidade política, econômica ou social. Como bem pontua Ana Karin Nunes¹², a conjuntura é o resultado natural de um encontro de circunstâncias que nasce de uma correlação de forças num determinado corte espacial-temporal.



Na definição de Emílio Gennari¹³, conjuntura é o momento

¹⁰ Segundo Adriano Oliveira (2014: 25-26), uma das premissas teóricas da análise de conjuntura tem por base o *neoinstitucionalismo*, ou seja, os indivíduos estão numa trajetória, delimitada institucionalmente, em que adquirem visões de mundo, formam preferências, fazem escolhas e tomam decisões. A sua atividade ocorre num espaço de tempo da trajetória, e a análise permite vislumbrar o comportamento dos atores em outros instantes temporais.

¹¹ NORTH, Douglas. C. (1994) "Economic performance through time". *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, jun, p. 359-68.

¹² NUNES, Ana Karim. Análise de conjuntura em Relações Públicas. Trabalho apresentado no GT de Relações Públicas do VIII Seminário Internacional de Comunicação Social da PUCRS em novembro/2005. Disponível em <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/teoriaseconceitos/0248.pdf>. Acesso em 18.ago.2015.

¹³ Em "Dicas para uma análise de conjuntura". Disponível em <http://www.dsbh.org.br/site/docs/4.pdf>. Acesso em 10.08.2015.

de um período histórico que vem se desenvolvendo e está alicerçado numa estrutura econômica, política e social que se insere num determinado contexto de relações internacionais.

Para Grzybowski, são “momentos específicos de uma sociedade que decorrem do modo como se combinam as propostas, as intervenções, as ações, enfim, a vontade política dos diferentes agentes sociais, com as possibilidades oferecidas pelas suas respectivas bases objetivas de existência”¹⁴.

A conjuntura, assim, é o momento no qual se constata a existência de fenômenos capazes de modificar, caracterizar ou denotar a instabilidade de uma determinada situação concreta ou dos fundamentos estruturais de algum setor ou país, como reflexo ou produto das relações de poder. Ou, dizendo de outro modo, é a forma de manifestação de luta de diferentes atores numa determinada sociedade em período específico.

A palavra conjuntura, portanto, significa encontro, combinação ou concorrência de acontecimentos ou eventos numa dada situação ou circunstância e em determinado período que pode ser favorável ou desfavorável para a realização de algo. Por isso, a principal pergunta que se faz, em decorrência de acontecimentos que modificam a realidade, é a seguinte: “Em que conjuntura ocorreu tal fato ou acontecimento?”: uma greve, uma manifestação, uma derrota ou vitória de determinada força política, etc.

7. O que se entende por análise de conjuntura?

Análise de conjuntura, segundo Herbert de Souza, o Betinho¹⁵, no livro “Como fazer análise de conjuntura”, é uma leitura especial da realidade, que combina conhecimento e descoberta, e que se faz sempre em função de alguma necessidade ou interesse. Para Adriano Oliveira, é uma atividade por meio da qual se busca, num dado instante no tempo, compreender e prognosticar o comportamento dos atores em variadas arenas, inclusive a institucional¹⁶.

De acordo com Daniel da Silva Martins,¹⁷ é um retrato dinâmico da realidade, que considera acontecimentos (fatos), palco

14 GRZYBOWSKI, Candido. Métodos de Análise de Conjuntura. CECA: São Leopoldo, 1985.

15 SOUZA, Herbert de. Como fazer análise de conjuntura. Petropolis: Ed. Vozes, 24ª ed., 54 p.

16 OLIVEIRA, op. cit, p. 34.

17 Análise de Conjuntura, Faculdade Metropolitana de Manaus, acessado em 18/08/2015.



ou cenário do acontecimento (local), atores (quem), relação das forças (política) e articulação ou relação entre estrutura e conjuntura.

A análise de conjuntura, portanto, é uma leitura pormenorizada da realidade, que se faz por interesse ou necessidade a partir de critérios objetivos, porém sob um ponto de vista específico. Ela consiste em conhecer a correlação de forças econômicas, políticas e sociais ou as relações de poder existentes ou presentes na estrutura e na superestrutura da sociedade, cujos fundamentos têm caráter mais permanente ou duradouro.

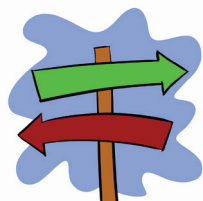
Trata-se de uma tarefa complexa, que exige, além de conhecimento sobre o acontecimento, capacidade de perceber, compreender, descobrir sentidos ou tendências em relação ao tema objeto de julgamento ou avaliação.

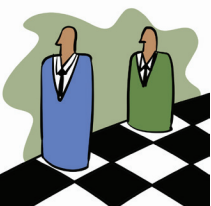
8. No que consiste a análise de conjuntura?

Consiste na investigação da realidade política, econômica, cultural e social, na observação das forças que disputam a condução do poder em cada uma dessas realidades em determinado segmento, país ou região, na sua visão de mundo e nos incentivos e normas que podem limitar ou influenciar as suas escolhas. Ou seja, concentra-se nos atores sociais e em seus movimentos ou articulações. De posse das respostas às perguntas indispensáveis ao conhecimento da realidade, que permitam uma visão de conjunto dessas forças vivas da sociedade, podemos decidir sobre a melhor forma de intervir.

A investigação da realidade, como regra, é feita a partir da leitura, organização e sistematização dos indicadores que caracterizam as fases, os movimentos, as ocorrências, as flutuações de curto prazo e os ciclos inerentes aos conflitos políticos, econômicos e sociais. Ou seja, são combinações ou concorrências de acontecimentos ou circunstâncias num dado momento.

Em geral, as correções e ajustes conjunturais não afetam, necessariamente, os fundamentos estruturais, porque são manejos de instrumentos de curto prazo para a correção de rota.





9. Para que serve a análise de conjuntura?

Serve, principalmente, para interpretar os eventos resultantes de ações de atores em contextos específicos com o propósito de orientar pautas, táticas e decisões para resolução de problemas, reais ou potenciais. Ou seja, serve para observar e compreender a realidade e identificar os interesses em jogo e definir estratégias e táticas de intervenção nessa realidade.

É por meio da análise de conjuntura, por exemplo, que se traça o mapa da correlação de forças econômicas, políticas e sociais, identificando e compreendendo os pontos fortes e fracos de cada força em disputa.

Seu desafio, portanto, é compreender as inter-relações das partes que formam o todo para auxiliar na tomada de decisão e para a transformação da realidade em favor do interessado.

A melhor forma de se preparar para agir na luta por transformações políticas e sociais é estudar para saber mais sobre o sistema social (Estado, Mercado e Sociedade), incluindo as instituições políticas nacionais e internacionais, participar de reuniões e movimentos políticos e sociais, além de ter compromisso com ideias, programas e projetos.



10. O que é necessário para fazer análise de conjuntura?

Em primeiro lugar, definir o objeto e o objetivo, ou seja, escolher o tema, o assunto, o problema ou a disputa que se pretende analisar e delimitá-lo no tempo. Em segundo lugar, descrever e pesquisar esse objeto, ou seja, organizar material de apoio, como estatísticas, dados e informações sobre o tema em análise, recorrendo às mais variadas fontes. Em terceiro, explicitar os pressupostos da análise, isto é, construir argumentos consistentes para interpretar e diagnosticar o comportamento dos atores envolvidos. E, em quarto, proceder à análise, elaborar síntese e identificar suas repercussões sobre a prática, ou seja, montar os cenários e as estratégias para alterar a realidade diagnosticada.

11. Que metodologia, em geral, se emprega na análise de conjuntura? Quais são seus principais elementos?

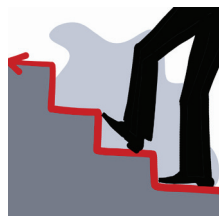
O esforço de compreensão da conjuntura exige do analista o uso de algum método, que consista num processo com etapas que devem ser executadas para alcançar o objetivo pretendido.

As principais categorias ou ferramentas destinadas à análise de conjuntura utilizam alguns elementos básicos, como a definição e a interrelação de: a) fatos e acontecimentos, b) cenário ou local, c) atores, d) relação de forças, e) articulação ou relação entre estrutura e conjuntura, f) tendências de mudanças, e g) riscos e oportunidades.

√ **Acontecimento**, nessa perspectiva, é todo fato ou ocorrência que adquira um sentido especial por seu reflexo ou repercussão sobre pessoas, famílias, grupos sociais, segmentos econômicos, políticos e sociais ou mesmo países. Cada acontecimento é resultado de uma série de causas que foram se desenvolvendo ao longo da história. Estariam nessa categoria, por exemplo, catástrofes, golpes militares, guerras, greves gerais, eleições presidenciais, crises econômicas, políticas ou sociais, derrotas do governo em políticas públicas centrais, entre outros.

Numa análise de conjuntura, é preciso estar sempre preparado para o caráter inesperado que os acontecimentos podem assumir, às vezes mudando radicalmente uma situação dada. É esta relativa imprevisibilidade dos acontecimentos que faz com que a análise de conjuntura, e a ação política dela decorrente, tenham uma complexidade superior e fascinante.

√ **Palco**, também conhecido como local ou cenário, é o espaço ou ambiente onde as ações da trama social e política se desenvolvem ou onde os acontecimentos se dão. São exemplos o Congresso Nacional, os Tribunais Superiores, os palácios governamentais, as ruas ou praças etc. O palco do conflito, da luta ou da disputa está sempre mudando. Ele pode, por exemplo, se deslocar das ruas e praças para os gabinetes, para o Parlamento ou vice-versa. A capacidade de deslocamento do palco é um indicador importante da vantagem do protagonista que promoveu essa mudança de local.



✓ **Atores**, para este efeito, são os protagonistas do processo, ou seja, as pessoas ou instituições que encarnam papel de destaque no enredo. Podem ser indivíduos ou instituições que representem grupos, classes ou países, assumam a defesa de ideias, reivindicações, projetos, promessas, denúncias, ideologias etc. Estão nessa categoria os partidos, os sindicatos, categorias econômicas ou profissionais, os meios de comunicação, um governo, uma rede de TV, instituições religiosas ou militares.

Os atores podem atuar em vários níveis – político, político-social, militar, etc – e exercer diversos papéis na conjuntura, como de protagonistas, aliados ou adversários.

✓ **Relações de forças**, por sua vez, representam a política ou a relação de conflito ou de cooperação existente entre as classes sociais, os grupos de pessoas, empresas, partidos, países, etc. O que determina o tipo dessa relação, segundo Herbert de Souza, o Betinho, são as características essenciais dessa inter-relação, que podem ser de domínio, igualdade ou subordinação.

As relações são: a) de domínio, quando um dos atores ou instituições está em condição privilegiada ou superior em relação a outro, o que possibilita o controle da situação em caso de negociação; b) de igualdade, quando os envolvidos se encontram em situação de equilíbrio no diálogo; e c) de subordinação, quando uma das partes está condicionada aos interesses da outra.

Numa dada conjuntura, a posição de superioridade ou subordinação de um ator não depende da sua posição institucional, mas da sua capacidade de antecipar-se às iniciativas dos demais atores e da sua capacidade de organização dos interesses, independentemente da sua posição institucional.

✓ **A articulação** ou a relação entre estrutura e conjuntura tem a ver com o manejo de elementos de realidade para produzir um tipo de intervenção política, de acordo com as táticas e estratégias definidas. As estratégias podem ser defensivas, reativas ou alternativas. É preciso pesquisar o encadeamento, as forças em movimento, a lógica, o sentido comum dos acontecimentos ou a ação desenvolvida pelos atores sociais. Para definir a melhor

tática, a articulação, enfim, busca reunir e potencializar meios, forças e elementos que somem no sentido de atingir determinados objetivos. A conjuntura é dinâmica, a ponto de uma mudança significativa na articulação das forças sociais fundamentais determinar uma nova conjuntura. Já a estrutura, com a qual a conjuntura se relaciona, é mais estável, ainda que em alguns casos necessite ser transformada, como, por exemplo, a estrutura política.

√ **Tendências** de mudanças não resultam de exercício de adivinhação, mas da sinalização do que pode vir a ocorrer com a manifestação de novos fenômenos decorrentes da forma como se processa o conjunto das forças e problemas identificados na conjuntura. Todo fenômeno social é sempre resultado de ações, atitudes, convicções e comportamentos que brotam das crenças, dos valores e sentimentos dos atores envolvidos. A expressão dessas ações sinaliza tendências e forma as preferências para efeito de escolhas. A trajetória dos acontecimentos permite vislumbrar o comportamento dos atores e, portanto, antecipar tendências.

√ **Riscos e oportunidades**, na qual, em linhas gerais, constitui-se em um exercício de se tentar levantar e avaliar as incertezas em 4 (quatro) ou mais dimensões, tais como: organização, financiamento, legislação e mercado, inclusive, como forma de se avaliar as causas, ou ameaças, como também seus efeitos sob o ponto de vista da conjuntura que está sendo analisada.

12. Pode-se sistematizar alguns exemplos em que esses elementos estejam presentes?

Os três acontecimentos recentes, sistematizados na tabela a seguir, inspirada em texto de Emanuel Sobrinho¹⁸, podem ilustrar bem o emprego dessa metodologia na análise de conjuntura. São eles: o julgamento da Ação Penal 470, as manifestações populares de junho de 2013 e a votação do projeto de lei da terceirização na Câmara dos Deputados.



¹⁸ SOBRINHO, Emanuel. Contribuições para análise de conjuntura brasileira. Escola de Formação Sindical Nordeste/CUT, 2013. Disponível em <http://www.escolane.org.br/ponto-de-vista/artigos/18/contribuicoes-para-analise-de-conjuntura-brasileira>. Acesso: 22.jul.2015.

Acontecimento	Ação penal 470 "Mensalão"	Manifestações de junho de 2013	Votação do PL 4330/2004 da terceirização
Local	STF	Rua	Congresso
Atores	Ministros, réus, partidos de oposição, advogados, etc	Movimento Passe Livre, partidos de oposição, cidadãos	Parlamentares, entidades de trabalhadores, empresários e suas entidades de classe
Relações de força	Domínio – desfavorável aos réus	Subordinação – o resultado dependia da ação governamental	Domínio – desfavorável aos trabalhadores
Articulação	Da mídia, da oposição, da classe média descontente com o governo, etc	Da mídia, da oposição, de parte da classe média, de estudantes e de usuários de serviços públicos	Do poder econômico e suas organizações de classe
Tendências	Condenação dos réus	Mudanças na orientação de políticas públicas	Aprovação da matéria

O diagnóstico e o prognóstico estão identificados pela análise de conjuntura, porém sua efetivação depende da estratégia dos atores. No caso específico das manifestações, como os protestos foram convocados pelas redes sociais e não havia institucionalidade ou setores organizados para sistematizar e levar as reivindicações para os poderes transformarem em políticas públicas, as expectativas foram frustradas. Nos demais, apesar da reação dos contrários, os defensores e protagonistas das ações saíram vitoriosos.

13. Existe algum modelo, com etapas, de aplicação do método de análise de conjuntura?

Sim, existem muitos. Selecionamos três: um, anexo a essa cartilha, é um roteiro simplificado para análise de conjuntura coletiva, e os outros dois, mais sofisticados, estão reproduzidos a seguir. O primeiro, por exemplo, é de autoria de José Eustáquio Diniz Alves¹⁹, extraído do texto “Análise de conjuntura: teoria e método”, que organiza as etapas para promover análise de conjuntura na seguinte ordem:

¹⁹ Professor titular da ENCE e coordenador da Pós-graduação do IBGE.

1) seleção do material empírico, buscando realçar os principais fatos econômicos, sociais, políticos e culturais ocorridos no período;

2) análise deste material buscando identificar os elementos comuns que representam novas tendências (o elemento novo que supera o velho) e as invariantes da conjuntura;

3) exame do material contrapondo uma análise das partes para o todo e do todo para as partes;

4) explicação da correlação de forças entre os diversos atores sociais e como as alterações nesta correlação explicam a dinâmica do movimento social;

5) análise sincrônica (ao mesmo tempo) dos elementos da contemporaneidade;

6) explicação das mediações que traduzem as características abstratas dos vetores de transformação capazes de agregar os fatos dispersos da realidade concreta;

7) comprovação empírica (por meio de pesquisas ou dados estatísticos) das tendências enunciadas nos itens anteriores;

8) análise diacrônica (sucessão de acontecimentos) da evolução longitudinal (por longo período) dos dados e fatos;

9) apontar tendências futuras que poderão ser checadas e verificadas em análises posteriores;

10) apontar alternativas de ação e de intervenção social diante do quadro de correlação de forças nacional e internacional.

Já Luiz Eduardo Prates da Silva²⁰ propõe um método baseado nas seguintes etapas, interligando teoria e prática:

1ª Definir o objeto e os objetivos, ou seja, definir a conjuntura que se quer analisar e se a análise será econômica, política, etc;

2ª Descrever ou pesquisar: colocar todos os fatos e acontecimentos ocorridos no período e que podem encerrar sentido em relação à análise;

3ª Explicitar os pressupostos de análise: identificar a base comum ou patamar mínimo para análise, escolher e explicitar os paradigmas de visualização da sociedade que temos;

²⁰ SILVA, op. cit, p. 309-314.

4ª Analisar, definindo os principais cenários da conjuntura, e respondendo às perguntas sobre a importância da questão, os grupos envolvidos, sua composição, recursos de que dispõem, seus projetos, e a relação de forças;

5ª Sintetizar a busca de uma visão da totalidade do processo, estabelecendo as inter-relações entre os dados levantados em cada cenário; e

6ª Repercutir a análise sobre a prática: identificação de novos elementos, a partir da análise, que deverão modificar a prática, e que práticas devem ser reforçadas, ou exigidas para a realização da estratégia.

Independentemente da necessidade de um método que assegure a objetividade da análise, uma análise de conjuntura tem muito de intuição, e é a intuição, em última análise, que garante a unidade entre a teoria e a prática política.

14. A análise de conjuntura deve ser neutra?

Não. Uma análise de conjuntura nunca é neutra ou desinteressada. Tomamos nossas decisões baseados em avaliações de situações sob a ótica do nosso interesse ou necessidade. A própria escolha das variáveis de análise já caracteriza uma opção frente à realidade. Contudo, como alerta Silva, ela deve ser objetiva, ou seja, não pode privilegiar ou escamotear elementos da conjuntura na tentativa de forçar a realidade, para adequá-la em uma teoria²¹.

O pressuposto da análise de conjuntura – embora seu processamento possa e deva ser racional, objetivo, analítico e interpretativo – é estar relacionada a uma determinada visão de sentido e dos rumos dos acontecimentos. Ela só adquire sentido quando é usada, de forma consciente e intencional, como elemento de transformação da realidade. E isso só é possível quando as pessoas – movidas por convicção, por interesse ou por necessidade – formam as suas preferências ou fazem suas escolhas.

Cada analista atribui aos acontecimentos um sentido e busca harmonizar sua interpretação com os interesses que representa. Por exemplo, a visão de um partido de esquerda não é a mesma

²¹ SILVA, op. cit., p. 306.

de um partido de direita, assim como a visão de um sindicato de empregados é diferente da visão de uma entidade sindical patronal. Do mesmo modo, uma análise para tomada de decisão por um grande oligopólio certamente não serve para apoiar a decisão de uma micro ou uma pequena empresa.

Nessa perspectiva deve-se fazer uma distinção entre a análise e a tomada de decisão propriamente dita. A tomada de decisão é que depende dos interesses do ator, enquanto a análise deve refletir o mais fielmente possível uma dada situação e as alternativas de ação que ela comporta. A analogia com um jogo de xadrez, neste caso, é a mais adequada. A vitória será daquele que compreender melhor a situação, ou seja, que fizer a melhor análise, e isto não depende do seu interesse, mas do seu domínio dos aspectos envolvidos no jogo.

15. Quem e quando se faz análise de conjuntura?

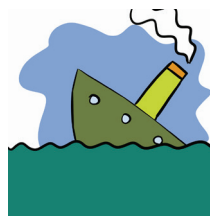
Todo mundo, a todo instante, faz análise de conjuntura. Como aponta Cruz, “análise de conjuntura é o que fazem cotidianamente políticos, articulistas e cidadãos informados, como exigência incontornável de suas atividades profissionais, ou, no caso destes últimos, como parte do processo de formação de juízos sobre ocorrências, proposições e/ou indivíduos, que não se reduzem a meras projeções da subjetividade de quem os expressa”²². Toda vez que se vai tomar uma decisão ou há a necessidade de ter posição sobre determinada solução/problema, em que é preciso ponderar aspectos positivos e negativos, se faz análise de conjuntura.

Sempre que vamos tomar uma decisão, consideramos as informações que temos, buscamos novas informações, avaliamos possibilidades, analisamos custos e benefícios, olhamos as forças e fraquezas de cada opção. Isso é análise de conjuntura.



16. Quais são os principais erros na análise de conjuntura?

A superficialidade (não explicar causas e conseqüências), a unilateralidade (só avaliar alguns aspectos e desprezar outros), o



²² CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Teoria e Método da Análise de Conjuntura. Educação e Sociedade, ano XXI, nº 72, agosto 2000.

subjetivismo (misturar o que queremos que aconteça com a análise dos fatos), o voluntarismo (desconsiderar as outras forças), o reducionismo (enquadrar tudo num slogan) e o sectarismo (achar que só seu pensamento é o correto). Imaginar que se muda a conjuntura apenas com vontade política é outro erro comum, além de comparar realidades distintas, partindo de premissas erradas.

17. O que define a correlação de forças numa análise de conjuntura?

A correlação de forças se define de acordo com os recursos de poder que os atores podem mobilizar na conjuntura para tornar efetiva sua estratégia política.

Os recursos de poder, por sua vez, podem ser reais ou potenciais, e poderão ou não ser usados para inibir a ação dos adversários. Segundo David Bermúdez Jiménez²³, entre outros, são os seguintes os indicadores da força de determinado grupo ou segmento político ou social:

- ✓ a quantidade e qualidade dos atores que aglutinam, como militantes, simpatizantes e mobilizáveis;
- ✓ o espaço ou importância dos atores aglutinados ou articulados na estrutura social;
- ✓ a forma de consciência, clareza, unidade ideológica em relação ao interesse em disputa;
- ✓ o nível de incidência ou alcance geográfico e setorial do grupo: rural ou urbano, local ou regional, nacional ou internacional;
- ✓ o preparo estratégico: capacidade e disposição para envolver-se na luta política e social;
- ✓ as alianças: estratégia de longo prazo, táticas;
- ✓ os recursos políticos, econômicos, tecnológicos, jurídicos, militares etc.

²³ Autor do texto "Metodología para Análisis de Coyuntura", da série Escuela de Paz y Transformación de Conflictos da Serapaz-Servicios de Asesoría para la Paz/México.

18. Que fontes devem ser consultadas ou utilizadas na análise de conjuntura?



São várias as fontes que devem ser consultadas para se fazer uma análise de conjuntura objetiva. Devemos priorizar as fontes primárias, como os índices oficiais fornecidos por instituições governamentais, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Banco Central, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Receita Federal, o CAGED-Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, do Ministério do Trabalho e Emprego, e informações sobre a balança comercial, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ou instituições privadas, mas com credibilidade, como a Fundação Getúlio Vargas e o DIEESE, assim como os organismos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros.

A imprensa é uma fonte indispensável. Entretanto, quando utilizar o noticiário dos jornais, revistas, rádios, televisões, portais na internet, blogs e rede sociais (twitter, whatsapp, facebook, instagram, etc) como fonte, deve-se tomar muito cuidado porque eles estão sujeitos a manipulações, tanto no conteúdo quanto na forma de apresentação. As informações apresentadas pela imprensa são, quase via de regra, manipuladas e carregadas de intencionalidades, afinal tomam como referência, além dos fatos e dados, a sua própria visão e interesse.

A mídia, segundo o historiador norte-americano Bernard Cohen²⁴, influencia a estruturação do pensamento e organiza os fatos de um modo tal que em lugar de ensinar as pessoas a pensarem, conduzem-nas sobre o que pensar.

Malena Rehbein Rodrigues, autora do livro “Imprensa e Congresso ou Como a mídia pauta a política”²⁵, afirma que a mídia exerce uma ação política na medida em que ela é, ao mesmo tempo, publicizadora e construtora de uma realidade, que invade o imaginário popular e compõe a memória coletiva.

²⁴ COHEN, Bernard C. The Press and Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, 1963. 288 p.

²⁵ RODRIGUES, Malena R. . Imprensa e Congresso ou Como a Mídia Pauta a Política. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. v. 1.

19. A análise de conjuntura deve considerar apenas aspectos nacionais?

Não, deve também considerar os aspectos internacionais. O mundo hoje é globalizado e há uma série de instituições internacionais que definem regras, políticas e procedimentos com reflexos sobre toda a humanidade e não apenas sobre os povos dos países associados a esses organismos multilaterais. É tanto que uma boa análise de conjuntura deve iniciar contextualizando o tema objeto da análise no cenário internacional.

Observar a experiência internacional, de governos e instituições multilaterais, nos campos político, econômico e social, é um elemento comparativo fundamental para uma boa análise de conjuntura nacional.

20. No plano internacional, como organizar e o que considerar para efeito de análise?

Uma forma eficiente de organizar a análise é a divisão por continente, por região ou bloco econômico. Continente/Região: Europa, África, Ásia, (Oriente Médio ou Ásia Ocidental, Extremo Oriente, Sudeste Asiático, etc), Oceania e América (América do Sul, América do Norte, América Central; América Latina). Blocos e Regiões: Tratado de Livre Comércio, Mercado Comum do Sul (Mercosul), Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), União Europeia, Pacto Andino, Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), BRICS, etc.

Em relação ao que observar, considera-se essencial uma avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos centrais:

- ✓ A situação econômica e os investimentos nas e das grandes potências (como Estados Unidos, Alemanha, Japão, China e Rússia) e nos principais países da América Latina (Brasil, México e Argentina).

- ✓ Os dados sobre a produção de mercadorias de grande importância para a economia mundial (petróleo, produtos agropecuários, minérios, etc.).

- ✓ As projeções e as medidas que vêm sendo apresentadas e implantadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio.

- ✓ As lutas e a postura das classes trabalhadoras desses países.

21. Que exemplos podem ser citados de organismos internacionais que influenciam a governança global?



Existem muitos, inclusive o Brasil participa como membro efetivo de alguns deles. Os principais organismos internacionais que regulam as relações entre países são: no campo dos direitos humanos e do meio ambiente, a ONU - Organização das Nações Unidas; na área de comércio, a OMC - Organização Mundial do Comércio; no campo financeiro, o FMI-Fundo Monetário Internacional; no campo do desenvolvimento, o Bird - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, conhecido como Banco Mundial, e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento; no caso da Saúde, a OMS - Organização Mundial da Saúde; no mundo do trabalho, a OIT - Organização Internacional do Trabalho, entre outros. E o Brasil participa, como observador, de organizações multilaterais que, embora não tenham funções regulatórias ou normativas, influenciam essas questões, como a OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a União de Nações Sul-Americanas - UNASUL.

No plano regional, pode-se mencionar, ainda, o Mercosul, a OEA – Organização dos Estados Americanos e a CELAC - Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribenhos, entre outras, das quais o Brasil participa como membro-efetivo. Além disso, por conta da globalização, não se pode esquecer de se fazer referência aos Blocos Econômicos atualmente existentes, os quais tem intensificado suas relações comerciais, tais como: a União Europeia, ALADI, NAFTA, Pacto Andino, dentre outros.

As resoluções desses organismos, em suas competências, possuem equivalência de lei e devem ser observadas pelos países signatários, daí a importância da inserção soberana do Brasil nessas instâncias de deliberação e regulação da chamada governança global.

Entretanto, é importante considerar que cada organização internacional tem seu próprio posicionamento, que é dado pelas forças que as dominam ou as influenciam mais fortemente. Por exemplo, nas questões do trabalho, a OIT frequentemente se posiciona criticando o modelo de desenvolvimento econômico defendido pelo FMI. O FMI é mais ortodoxo do que, por exemplo, o Banco Mundial. Ou seja, quando conhecemos cada organização em detalhe fica mais fácil entender os posicionamentos na cena internacional.

22. Quais são os três setores do sistema social e o que observar em cada um deles para efeito de análise de conjuntura?

Deve-se considerar os aspectos dinâmicos ou as oscilações dos principais indicadores dos três setores com base nos quais se estrutura o sistema social de qualquer país capitalista no mundo: o **Estado**, como primeiro setor; o **Mercado**, como segundo setor; e a **Sociedade Civil**, como terceiro setor.

Esses setores, que fazem parte do sistema social, disputam, interagem e se fiscalizam reciprocamente – à semelhança do sistema de freios e contrapesos próprio da divisão das funções dos poderes – um moderando ou controlando os excessos do outro.

23. E o que se entende por Estado e quais são seus objetivos?

Estado, no sentido aqui pretendido, representa o povo, o território, o governo, os objetivos nacionais e a soberania, enfim, a Nação politicamente organizada; é o poder público em sentido amplo.

O Estado dispõe dos monopólios de impor condutas e punir seus descumprimentos (poder coercitivo), de tributar e de legislar, e, do ponto de vista normativo, tem como objetivo o bem comum. Ele, que tem meios e fins públicos e interesses não lucrativos, se expressa pela ação governamental por intermédio das instituições do Estado e seus agentes públicos.

Segundo o deputado Marcus Pestana²⁶, a ação governamental deve buscar atingir ou perseguir quatro grandes objetivos:

- a) fortalecimento da democracia (assegurar a liberdade e o funcionamento das instituições);
- b) desenvolvimento (geração de renda e emprego);
- c) estabilidade interna e externa (controle da inflação e do balanço de pagamentos); e
- d) equidade social (justiça distributiva).

²⁶ Em artigo sobre "As eleições e o modelo de intervenção do Estado", publicado no portal "Congressoemfoco.com.br" em 24/03/2014.

Embora o poder do Estado seja uno, existe separação de funções entre os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e repartição de atribuições entre os níveis de governo (União, Estados e Municípios).

O Estado, para atingir esses objetivos, se vale dos três Poderes, sendo os titulares de dois deles eleitos diretamente pela população: no Poder Executivo, o prefeito, o governador e o presidente da República, e no Poder Legislativo, os vereadores, os deputados estaduais, os deputados federais e os senadores. Os membros do Judiciário, embora não sejam eleitos, exercem, também, papel importante na conjuntura, inclusive por atuarem, em alguns momentos, substitutivamente ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, como quando adotam, por decisão judicial, medidas para garantir o exercício de direitos, ou restringi-lo, como exemplifica a atuação do STF sobre o direito de greve dos servidores públicos.

Na tipologia de Carlos Ayres Brito²⁷, jurista e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, a Constituição dividiu as instituições e os poderes entre os que governam e os que impedem o desgoverno. No primeiro bloco estão o Executivo e o Legislativo, que são poderes eminentemente políticos da República, eleitos pelo voto popular, e no segundo bloco, as instituições que impedem o desgoverno: a Polícia, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e o Judiciário.

Além disso, sob o ponto de vista econômico, o Estado pode desempenhar funções importantes: a) Estabilizadora; b) Reguladora; c) Fiscalizadora; d) Alocativa; e) Distributiva.

24. O que se entende por mercado e quais são seus objetivos?

O mercado, cuja essência é a produção e a troca de bens e serviços por unidades monetárias ou por outros bens, em conformidade com a lei da oferta e da procura, tem como objetivo o lucro (mediante a competição ou mesmo o controle oligopolizado do mercado) e seu interesse é ter o maior ganho possível (lucratividade) e os fins e meios empregados são privados²⁸.



²⁷ Entrevista ao jornal Correio Braziliense, edição de 9/8/2015.

²⁸ Os fins de fato são privados, parte dos meios podem até ser privados, mas, via de regra, são advindos da exploração/produção coletiva das classes trabalhadoras, além de se utilizarem dos recursos ou meios públicos providos por órgãos ou instituições do Estado.

Pode-se, ainda, definir “mercado”, como usualmente se ouve falar na imprensa, como os agentes econômicos privados. Nessa perspectiva, o mercado na verdade é composto por diferentes grupos sociais. Chama-se de mercado financeiro os agentes que controlam ou influenciam decisivamente as bolsas de valores, os fundos de títulos e os grandes bancos e investidores institucionais. Esses interesses se diferenciam dos setores industriais, comerciais, de serviços e, principalmente, dos trabalhadores.

A economia de mercado é muito eficiente na produção e geração de riqueza, mas pouco eficaz em distribuir a renda e a riqueza produzida. São os agentes de mercado, em muitos momentos, que definem a alocação de recursos em diferentes setores da economia, segundo seus interesses, que podem não coincidir – e frequentemente não coincidem – com os interesses gerais da sociedade. E são os agentes de mercado que, graças ao seu poder econômico, formatam, muitas vezes, a própria agenda de políticas públicas dos governos.

O mercado, entendido como a troca de bens e serviços, existe para distribuir os produtos na sociedade em bases mercantis e para, com isto, permitir que os lucros se realizem. A competição pode caracterizar o mercado, mas nem sempre, pois pode haver monopólios ou diferentes graus de competição. Por exemplo, há mercados extremamente oligopolizados, nos quais o papel da competição é baixo.

A influência do mercado, notadamente o financeiro, sobre as políticas públicas é muito grande, especialmente nas dimensões do controle do financiamento da dívida do Estado e do controle do crédito. O financiamento de campanhas eleitorais é um dos principais elementos de influência sobre os agentes políticos. O STF considerou inconstitucional o financiamento empresarial de campanha, em decisão de setembro de 2015.

Não se pode perder de vista, também, a atuação do Estado, sobretudo em relação à definição e condução das políticas macroeconômicas que tem reflexos diretos e indiretos sobre as decisões dos mercados.

25. E a sociedade civil, qual o seu papel?

Segundo Norberto Bobbio, a sociedade civil é a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, e “o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos,

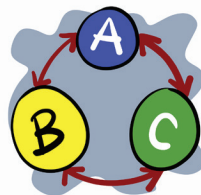


religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver, ou através da mediação ou através da repressão”. Estão contidos nesse conceito os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes, ao lado das organizações de classe, dos grupos de interesse, das associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, dos movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de igualdade de direitos e liberdade da mulher, dos movimentos de jovens etc.”²⁹.

A sociedade civil tem objetivos voluntários e, em princípio, virtuosos; seu interesse não é lucrativo e os meios empregados são privados e seus fins são públicos. Sua função, na perspectiva popular, é fiscalizar e pressionar o Estado/governo e o mercado em favor de justiça e do equilíbrio na distribuição da riqueza e da renda. Contudo, como ela se divide em grupos de interesse, algumas vezes conflitantes, a disputa na arena política pode, muitas vezes, conduzir a soluções que beneficiem um segmento em detrimento de outro. Como esclarece Santos³⁰, sob a perspectiva do neoinstitucionalismo, as instituições constituem-se em arenas nas quais se desenvolvem as disputas entre esses grupos e nas quais se definem os ganhadores e os perdedores, cabendo ao Estado o duplo papel de arbitrar os interesses representados e definir os espaços onde se dão as disputas, os quais podem, por si só, conferir recursos de poder ou capacidades distintas a diferentes grupos de atores, acarretando vantagens ou desvantagens a cada um, em razão dos meios de que disponham, de sua capacidade de organização ou do acesso aos espaços de deliberação.

26. É possível mostrar esquematicamente os interesses que defendem, os meios que empregam, os fins que pretendem e os objetivos que perseguem cada um desses setores?

O esquema a seguir resume as principais características de cada setor.



29 BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política. São Paulo, Editora Paz e Terra S/A, 1987, p. 35-36

30 SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil.** Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/ICS/UnB, março de 2008.

Setor	Interesses	Meios	Fins	Objetivos
1º – Estado	Não lucrativos	Públicos-burocráticos	Públicos	Conquista e conservação do poder
2º – Mercado	Lucrativos	Privados-competitivos	Privados	Lucros
3º – Sociedade Civil	Não lucrativos	Privados	Públicos	Voluntários e virtuosos ³¹

27. Por que é importante observar as instituições do Estado?

Porque o poder, embora emane do povo, é exercido por intermédio das instituições de Estado, mediante políticas públicas nas arenas distributiva, redistributiva e regulatória.

Além disto, é preciso impor limites à ação do Estado, que exerce as funções de administrar, legislar e julgar, além de dispor do poder de fazer as leis, constranger fisicamente as pessoas (punir) e arrecadar tributos, bem como seus agentes.

Se não houver fiscalização e controle, há risco de que os meios burocráticos, dos quais o Estado se serve, reduzam as políticas públicas a meras questões administrativas, que podem afastar o Estado do interesse público em benefício da estabilidade dos seus próprios agentes e instituições.

A diferença, do ponto de vista da liberdade, entre o Estado e os particulares, é que no caso do Estado tudo é proibido, exceto o que a lei autoriza, enquanto no caso do particular tudo é permitido, exceto o que a lei proíbe.

O Estado é soberano porque determina quais são as normas válidas e tem o poder de constranger – inclusive fisicamente pelo uso do monopólio de punir – os destinatários da norma.

28. E por que é importante conhecer como funciona o Estado?

Porque o poder do Estado, em última instância, é soberano e se sobrepõe aos demais agentes sociais. Embora limitado pela

³¹ Embora devam ser virtuosas em todas as suas ações, nem todas as entidades da sociedade civil atuam voluntariamente ou agem virtuosamente patrocinando apenas causa coincidentes com o interesse público e defensável ética e moralmente, pois podem ser colonizadas por interesses privados.

legalidade, é fundamental conhecer como funciona o Estado por meio do acompanhamento e participação do processo político, uma vez que é pela política que as regras de convivência são reguladas.

Como todo poder emana do povo que, por intermédio das instituições de Estado, o transforma em políticas públicas, o monitoramento, a participação e o controle social são fundamentais para impor limites à ação do Estado ou influenciar as suas decisões na direção do interesse público, ou daqueles interesses de setores da sociedade que são mais relevantes e urgentes.

29. O que é política econômica e qual seu papel em relação ao desenvolvimento do país?

A política econômica é a forma de intervenção do governo na economia visando atingir os objetivos definidos institucionalmente. Constitui-se dos instrumentos utilizados pelo governo para expandir ou restringir a atividade econômica. São eles: a política fiscal, monetária, creditícia, cambial, de relações econômicas externas e a política de renda, a saber:



√ A política fiscal está relacionada com as receitas e despesas, com os instrumentos de tributação direta e indireta, com o endividamento público, com o consumo e o investimento do governo, bem como com as transferências e subsídios. Sua condução fica a cargo do Ministério da Fazenda.

√ A política monetária, a cargo do Banco Central, está relacionada com a oferta de moeda, taxa de juros, disponibilidade e custo do crédito, facilitando ou dificultando seu acesso aos consumidores e investidores.

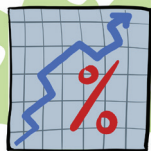
√ A política cambial, também a cargo do Banco Central, e as relações econômicas externas, tem a ver com o comportamento governamental em relação ao valor da moeda nacional frente às demais moedas, no mercado de câmbio, à política de comércio exterior e à forma de tratamento atribuído ao movimento de capitais.

√ A política de renda está associada ao controle das remunerações, como salários e outras rendas.

Não se pode deixar de considerar o importante papel desempenhado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que é o

órgão superior do Sistema Financeiro Nacional brasileiro e tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País. Sua composição atual é: Ministro da Fazenda, como Presidente do Conselho; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; e o Presidente do Banco Central do Brasil.

Além destas, pode-se mencionar a Política Industrial, a Política Agrícola, de Ciência e Tecnologia. Mas nem todas as correntes políticas se propõem a desenvolver tais políticas. Uma corrente liberal diria que não se deve ter política industrial ou política de renda, que são definidas pela força livre do mercado.



30. A utilização dos instrumentos de política econômica é a mesma em qualquer governo, independentemente de ideologia?

Não. O modo como os governos manuseiam esses instrumentos depende principalmente da visão política e ideológica dos governantes e do papel que eles atribuem ao Estado para o processo de desenvolvimento econômico.

Uma análise de conjuntura na perspectiva da economia sempre tem um esquema teórico econômico subjacente. Há dois grandes campos de pensamento econômico, o neoclássico e o heterodoxo, que se subdividem em inúmeras correntes teóricas. O que diferencia as correntes de pensamento econômico, digamos, neoclássica e heterodoxa, entre as muitas coisas, é o papel do Estado e o papel do mercado.

Os neoclássicos acreditam que o capitalismo tende a naturalmente se ajustar numa situação estável, que o Estado insiste em distorcer com sua intervenção descabida. O Estado, na visão deles, é um empecilho, um mal necessário quando vai além das suas funções mais básicas de controlar a moeda e administrar a justiça. Por isso que a corrente monetarista insiste em que apenas a oferta de moeda causa a inflação, e é em última análise provocada pelos gastos do governo superiores às suas receitas.

Os heterodoxos, ao contrário, argumentam que o funcionamento da economia é marcado por crises e que ela só funcionará para satisfazer a necessidade se o governo intervir orientando o

processo de desenvolvimento. Isso explica o uso de políticas de desenvolvimento (expansionistas) ou anticíclicas.

As políticas restritivas, ou a disciplina fiscal mais rígida, em geral, tem como consequência a redução do Produto Interno Bruto (PIB). Elas, como regra, consistem em redução dos gastos do governo, elevação da taxa de juros e limitação do crédito como forma de conter processos inflacionários.

Já as políticas expansionistas, que visam ao incentivo do crescimento econômico e do desenvolvimento social, buscam melhorar o nível de emprego e reduzir as desigualdades.

As políticas anticíclicas, destinadas a evitar a estagnação da economia, por sua vez, são utilizadas em período de crise que se imagina transitória. Foi o caso do Brasil entre 2011 e 2014, quando o governo interveio na economia para aumentar os gastos, reduzir tributos e estimular o aumento da produção, do emprego e da renda naquele período.

31. Que relação existe entre o mercado e a política?

A relação é de disputa. Como a política passa pelo Estado, que detém os monopólios de legislar, arrecadar e punir, o mercado, quando não controla o Estado, costuma desqualificar a política como forma de reduzir a sua influência na regulação dos negócios privados.

Delfim Netto³² costuma dizer que existe um equilíbrio perfeito entre mercado e política. Segundo ele, quando a política exagera, o mercado equilibra; quando o mercado exagera, a política equilibra.

O problema é quando o mercado se apropria da política, a partir do financiamento de eleições e de mudanças no arcabouço legal, colocando os órgãos de Estado a serviço da iniciativa privada, sem qualquer preocupação com a sociedade e a correção das injustiças e das desigualdades regionais ou de renda. O Plano Real e todo o arcabouço institucional de gestão macroeconômica que se seguiu são o melhor exemplo de apropriação da política pelo mercado. Foram entregues à direção do Banco Central do Brasil, cuja composição obedece a orientação do sistema financeiro privado, os principais instrumentos de política econômica.



³² Economista respeitado, que foi ministro em vários governos durante a Ditadura militar e deputado federal de 1987 a 2007.

O modelo de financiamento de campanha eleitoral do Brasil, se mantido, por exemplo, pode levar o poder econômico a converter-se em poder político, dada a dependência dos eleitos dos recursos do mercado.



32. O que são mecanismos baseados no mercado?

Em paralelo aos instrumentos de política econômica, existem também os “mecanismos baseados no Mercado”, que, segundo a OCDE, são os instrumentos que buscam enfrentar as falhas de Mercado, em especial as “externalidades ambientais”, como a poluição, seja pela incorporação de custos externos de atividades de produção ou consumo através de tributos ou encargos sobre processos e produtos, seja pela criação de direitos de propriedade e facilitação do estabelecimento de um “mercado virtual” para o uso de serviços ambientais.

A racionalidade econômica de uso desses instrumentos, em algumas situações, mostra a habilidade de corrigir as falhas de mercado de uma forma econômica. A intervenção estatal se justifica para corrigir as falhas e, de forma diversa dos demais meios regulatórios ou administrativos, os instrumentos tem a vantagem de usar “sinais de mercado” para enfrentar as falhas de mercado.

São exemplos desses mecanismos os impostos e outros tributos, taxas, multas, encargos e subsídios, as permissões ou autorizações negociáveis no mercado (por exemplo, os créditos de carbono), rotulagens, licenças e direitos de propriedade. Eles induzem a um uso mais eficiente de recursos, em especial os ambientais, onerando o seu mau uso, ou uso não racional, tanto do ponto de vista do empresário quanto dos indivíduos.

Apenas para reflexão, registre-se, entretanto, que há um debate entre os que defendem as soluções de mercado e os que defendem a regulação estatal. As soluções de mercado, segundo seus críticos, apenas legitimam a existência de externalidades negativas através do pagamento de seus custos. As soluções de mercado não dão conta dos limites que precisam ser impostos à atividade econômica para assegurar os interesses da sociedade. Por exemplo, a poluição. Pagar por ela é suficiente, independentemente do nível de poluição que se atinja?

33. Há alguma diferença entre mercado financeiro e setor produtivo, para efeito de análise de conjuntura?



Sim, sem dúvida. Sempre que há um alinhamento automático entre mercado financeiro e equipe econômica, o emprego e a renda decrescem, enquanto que quando este alinhamento se dá entre a equipe econômica e o setor produtivo, a renda e o emprego crescem.

Nos períodos em que ocorre alinhamento da equipe econômica com o mercado financeiro, o governo perde o controle da agenda, que é conduzida pelos rentistas. Toda economia que realiza (superávit primário), isto é, os recursos economizados no orçamento público, são destinados para o pagamento de juros e do principal da dívida, e são deixados em segundo plano os programas sociais, a renda, o emprego e os investimentos.

O setor produtivo, como regra, tem visão de longo prazo, enquanto o financeiro se pauta pela lógica de curto prazo ou o retorno imediato.

Apenas para ilustrar, nos últimos 21 anos (1994 a 2015), houve alinhamento automático entre a equipe econômica e o sistema financeiro nos dois governos FHC (1994 a 2002) e nos dois primeiros anos do governo Lula (2004 e 2005), que coincidiu com o período de maior desemprego e de baixa renda. Com a saída de Antônio Palocci e Joaquim Levy, e a entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda (em 2006), houve o deslocamento da relação da equipe econômica, do sistema financeiro para o setor produtivo, que permaneceu nos seis últimos anos do governo Lula e nos quatro primeiros da Presidente Dilma. Nesse período o emprego e a renda cresceram. Com o retorno de Joaquim Levy, a partir de janeiro de 2015, é restabelecido o alinhamento da equipe econômica com o sistema financeiro, e, em consequência, o emprego e a renda voltaram a cair neste segundo mandato da Presidente Dilma.

34. Conhecer a distribuição funcional da renda é útil na análise de conjuntura nacional?



Sem dúvida. Uma das formas de análise das relações de produção, do ponto de vista de classe, é entender como se distribui a renda nacional de cada país.

Dos cinco elementos da distribuição funcional da renda – rendas do exterior, aluguéis, lucros, juros e salário – apenas o último não pertence ao capital.

35. Poderia detalhar melhor esses elementos da distribuição funcional da renda?

Sim, a distribuição funcional da renda é uma espécie de pizza ou gráfico com cinco pedaços. Quando um pedaço aumenta é porque outro fica menor.

Vamos analisar cada um.

Rendas do Exterior – são os pagamentos que as empresas, as pessoas e os governos fazem pelo uso da propriedade intelectual ou do conhecimento por intermédio de *royalties* ou de patentes. Ou seja, o direito de propriedade se estende ao campo do conhecimento, incidindo sobre bases imateriais, como a propriedade intelectual. Esse segmento tem crescido muito e tende a crescer cada vez mais e, portanto, sua participação na renda só cresce nos países centrais.

Aluguéis – renda da terra e arrendamentos, são os pagamentos pela utilização do espaço para produção. Os aluguéis, por exemplo, são pagos aos incorporadores, aos grandes construtores, e sempre existe uma regra, uma lei, um mecanismo, que preserva a participação desse segmento na renda nacional. Se não aumenta, ao menos não reduz, mantendo-se com sua fatia na renda nacional.

Lucros – as empresas nem sempre se guiam exclusivamente pelo lucro de curto prazo. O lucro esperado de um investimento é determinante para a decisão de investir. Assim, as empresas fazem o possível e o impossível para manter ou ampliar seus lucros: demitem, sonegam, importam, automatizam, mas não abrem mão de sua margem de lucro. Por vezes, podem aceitar reduzi-los por certo prazo, para eliminar a concorrência, mas apenas como estratégia de sobrevivência, e até que possam retomar os patamares “normais” ou mesmo maiores.

Juros – os juros, como remuneração do capital financeiro, são extraídos dos lucros e, portanto, são parte deles. Além disso, é o mercado financeiro quem comanda o mundo, financia



campanhas, controla boa parte dos organismos internacionais e mantém sob controle governo e parlamentares com propósito de assegurar a hegemonia no sistema capitalista. Houve uma financeirização da economia e esse segmento se apropriou de uma fatia importante da renda nacional dos países.

Ora, se dos quatro elementos analisados, um mantém a margem de lucro e três crescem, logo, o grande perdedor é o assalariado, que é a parte mais fraca econômica, social e politicamente nesse processo. É claro que há período de exceção, como no caso brasileiro, em que a parcela das rendas do trabalho na renda nacional aumentou entre 2004 e 2010.

36. Que elementos interferem na distribuição funcional da renda?

Basicamente três fatores interferem na distribuição funcional da renda: as decisões de mercado, as decisões de governo e os fenômenos naturais.

Nas decisões de mercado, os sindicatos em geral e os trabalhadores em particular podem influenciar na sua dimensão de consumidor, denunciando práticas de trabalho degradantes, descumprimento de direitos trabalhistas ou agressão aos direitos humanos e/ou ao meio ambiente. Pode-se também boicotar produtos, etc.

Nas decisões de governo também podemos atuar nas dimensões de cidadão (eleitor), de usuários de serviços públicos, de contribuintes (pagadores de impostos), de militantes políticos e sindicais.

Já nos fenômenos naturais podemos influenciar apenas nas decisões de governos que venham a ser tomadas em consequência deles, ou como resposta a desastre, como ações emergenciais, de reconstrução etc. Em relação aos fenômenos em si, como os dilúvios, furacões, tornados, etc, não há controle.

Portanto, devemos agir como cidadãos e militantes sindicais para interferir nas decisões de governo e de mercado em favor de uma melhor distribuição da renda.





37. Por que a política é importante ou mesmo fundamental na análise de conjuntura?

Porque não existe solução para os problemas coletivos fora da política. Todas as conquistas do processo civilizatório resultaram de decisão política. Quem desdenha da política o faz por má-fé ou por desinformação. No primeiro caso, para afastar do processo decisório pessoas com visão republicana e preocupadas com os problemas e demandas das pessoas, sobretudo das mais necessitadas, o que facilita sua apropriação do aparelho de Estado. No segundo caso, os desinformados – que deixam de participar do processo político e eleitoral – são as potenciais vítimas de seus agozos, representados por aqueles que agem de má-fé.



38. É possível citar alguma decisão política que tenha trazido contribuição ao processo civilizatório?

As conquistas da humanidade são produto de decisões políticas. Assim, todas as gerações de direitos foram disciplinadas em constituições ou em regulação por organismos multilaterais.

Na primeira geração, situada no século XVIII, estão os **direitos civis** (como direito à vida, à propriedade, à segurança, à integridade física, de acesso à Justiça e da ampla defesa) e as liberdades (de ir e vir, de pensamento, de opinião e expressão, entre outros).

Na segunda geração, que surgiu no século XIX, estão os **direitos políticos**, como o de associação e reunião, de organização política, partidária e sindical, de participação político-eleitoral (votar e ser votado), de sufrágio universal, de liberdade de imprensa, de alternância no poder, entre outros.

Na terceira geração, a partir do século XX, já com a participação (efetiva, legítima e legal) dos sindicatos e dos partidos políticos, estão os **direitos sociais, econômicos e culturais**.

Cabe notar que dessas três gerações de direitos, a terceira foi a única que implicou custos para governos e empresas, com as conquistas de direitos ao trabalho decente, ao salário justo, à jornada de oito horas, ao descanso semanal remunerado, à aposentadoria digna, ao seguro-desemprego, à saúde, à educação, ao lazer, entre muitos outros.

Na quarta geração, conquistada a partir da segunda metade do século XX, estão os **direitos difusos** (com titular indeterminado) **e coletivos** (válidos para grupos, categorias e classe de pessoas por relação jurídica).

No primeiro caso – **direitos difusos** – incluem-se os interesses ou direitos que possuem natureza indivisível e dizem respeito a uma massa indeterminada e indeterminável de pessoas, ligadas por circunstâncias de fato, que não podem ser individualizadas. Por exemplo: direito ao meio ambiente equilibrado, direito à paz, à segurança, trabalho decente, direito do consumidor, das mulheres, das crianças e adolescentes, dos idosos, das minorias étnicas, sociais, dos portadores de deficiências ou necessidades especiais, entre outros.

No segundo caso – **direitos coletivos** – que também possuem natureza indivisível e dizem respeito a uma massa de pessoas inicialmente indeterminada, mas posteriormente determinável. Por exemplo: advogados, associações profissionais, sindicatos, contribuintes de determinado tributo, contratantes de determinado plano de saúde, entre outros.

Na quinta geração, uma realidade mais evidente a partir do século XXI, estão os **direitos bioéticos** ou a necessidade de regulação, como consequência da interdição, da intervenção indébita na estrutura da vida (engenharia genética/transgênicos, etc). Ou seja, atender a uma imposição ética de se discutir publicamente o que é e o que não é legítimo em termos dessa intervenção.

No Brasil, decisões políticas estiveram por trás de avanços importantes, como a abolição da escravatura, a extensão do direito de voto às mulheres, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a aprovação do Estatuto do Idoso, da Igualdade Racial e muitos outros.

39. Quais são as três dimensões da política e o que elas têm haver com a análise de conjuntura?

Segundo Klaus Frey³³, a análise de políticas públicas deve considerar a dimensões institucional, processual e material, conforme segue:



³³ In FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** n° 21, junho de 2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>.

1. **instituições políticas (*polity*) – dimensão institucional** se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

2. **processos políticos (*politics*) – dimensão processual** tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e

3. **conteúdo da política (*policy*) – dimensão material** se refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

É no interior das instituições, com base nos processos, que o conteúdo das políticas públicas é formulado e avaliado. Logo, essas três dimensões têm tudo a ver com a análise de conjuntura.

40. Quais são os principais marcos priorizados na análise de conjuntura?

Em geral, as análises de conjuntura priorizam os aspectos político, social, econômico, militar e ideológico. A análise pode incluir todos esses aspectos e outros ou focar-se apenas em um deles.

Na análise de conjuntura política, normalmente considera-se, além dos aspectos institucionais, a conformação das forças políticas, o alinhamento do governo a essas forças, a ideologia dos governantes, a relação colaborativa ou conflitiva entre as forças sociais e políticas.

Inclui, por exemplo, a troca de governantes, as disputas entre os poderes, o resultado de votações no Congresso, o conteúdo das políticas públicas, o comportamento dos partidos políticos, as opções governamentais na política internacional, etc.

Na análise da conjuntura econômica, são considerados índices e indicadores como o desemprego, o crescimento econômico, a variação do PIB per capita, a balança comercial, a inflação, o investimento produtivo, inclusive o estrangeiro.

Inclui, por exemplo, estatísticas e dados sobre indicadores como o mercado de trabalho, a produção, a distribuição e o



consumo de bens, a taxa de inflação, a arrecadação e as dívidas governamentais, a abertura e a falência de empresas, o crédito, a bolsa de valores etc.

Na análise de conjuntura social, como regra, além das políticas de saúde, educação, assistência social e previdenciária, e dos indicadores a elas relacionados, analisa-se a ação dos movimentos sociais, as greves, as manifestações e protestos dos sindicatos e associações estudantis, os sem-terra, os sem teto, os atingidos por barragens, etc.

Na análise de conjuntura militar investiga-se a política de segurança nacional, as forças armadas, a polícia, o policiamento de fronteira, a produção bélica e a política de defesa do território nacional.

Na análise de conjuntura ideológica, por sua vez, busca-se compreender valores, concepções, costumes que se expressam por intermédio dos meios de comunicação, sistemas educativos, a família, a igreja, seitas, formas de expressão artística, etc.

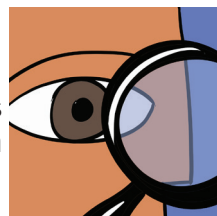
41. E a questão ética tem alguma importância na análise de conjuntura?

Sim, sem dúvida. O princípio da moralidade é um dos principais da Administração Pública, inclusive porque tem relação direta com a credibilidade e confiança da população nos agentes públicos e, em consequência, na eficiência e eficácia de políticas públicas.

De 2004 a 2014, o Brasil passou por importantes transformações nessa área, com ampliação significativa da transparência e do combate à corrupção, mediante a criação de instrumentos de fiscalização e controle.

Entre as Leis e Emendas Constitucionais incorporadas ao nosso ordenamento jurídico com o propósito de reduzir a cultura do segredo, ampliar o acesso a dados e informações públicas, combater eventuais irregularidade e desvios de condutas, podemos mencionar:

a) a Lei da Transparência que obriga a disponibilização, em tempo real, dos gastos governamentais nos três níveis (Lei Complementar 131/2009, conhecido como Lei Capiberibe);



b) a Lei de Captação de Sufrágio que aceita como ilícita a evi-
dência do dono para efeito de cassação de registro e de mandato
(Lei 11.300/2006);

c) a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010);

d) a Lei Geral de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);

e) a Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei 12.683/2011);

f) a Lei de Conflito de Interesse (Lei 12.813/2013);

g) a Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica ou Lei Anti-
corrupção (Lei 12.846/2013);

h) a Lei da Delação Premiada ou lei que trata de organizações
criminosas (Lei 12.850/2013);

i) a Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de
mandatos e apreciação de vetos (E.C. 76/20013).

Além disso, nunca os órgãos de fiscalização e controle (Polícia Federal, Controladoria-Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Ministério Público da União - MPU, Controle de Atividades Financeiros -COAF, do Ministério da Fazenda, etc) tiveram tanta liberdade para atuar como na última década.

O próprio ativismo judicial e do Ministério Público, seja na denúncia, no caso deste último, seja na abertura de processo e punição, no caso do primeiro, bem como as manifestações contra a corrupção, em grande medida, decorrem dos instrumentos criados por essas leis em defesa da probidade, que possibilitam aos cidadãos terem acesso em tempo real a todas as decisões e eventuais desvios dos agentes públicos.

42. Na análise macroeconômica, que indicadores em geral são utilizados?

Os principais indicadores, para efeito de análise macroeconômica, são o PIB (Produto Interno Bruto), o PIB *per capita* (divisão do PIB pelo total da população), o lucro, os juros, os investimentos, a produtividade, a inflação, o câmbio, os salários, o desemprego, o fluxo de exportações e importações, a balança de pagamentos, o volume das reservas cambiais, as dívidas interna e externa, entre outros. Com base nessas variáveis é possível ter um bom diagnóstico sobre a situação econômica do País.



Inclusive, o PIB (Produto Interno Bruto) pode ser avaliado sob várias óticas, sendo uma das principais delas o cálculo pela ótica da demanda, na qual soma-se tudo o que é gasto no país – e, portanto, dá uma ideia do poder de compra naquele período. O primeiro item é a despesa das famílias em bens de consumo, chamada de consumo das famílias; outro item, a despesa do Estado em bens de consumo, é chamada de consumo público. Entram também na conta as despesas de empresas nos chamados bens de capital – máquinas que serão usadas para produzir –, chamadas de formação bruta de capital fixo. Essas despesas das empresas mais a variação nos estoques de matérias-primas e produtos formam o investimento. Ao que foi gasto por famílias, governo e empresas são acrescentadas as exportações e desse valor são descontadas as importações.

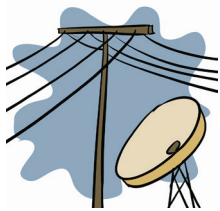
Se o interesse for, com base no diagnóstico, fazer um prognóstico sobre a economia, é importante observar cada um dos sete núcleos da estrutura econômica e analisar seus indicadores conjunturais, conforme detalhado nas respostas às perguntas 43 a 49.

43. O que são recursos estruturais disponíveis e quais devem ser considerados para efeito de análise de conjuntura?

São três os recursos estruturais disponíveis: os naturais, os humanos e os de capital. Os recursos naturais incluem potencialidade econômica, taxa de exaustão, capacidade de reposição das reservas, condições de uso da propriedade da terra. Os recursos humanos englobam taxa de crescimento, composição etária, preparo técnico, estrutura ocupacional, fluxos migratórios, localização espacial do emprego, subemprego e desemprego (mercado de trabalho). Já os recursos de capital contemplam modernização da capacidade produtiva instalada, plataforma tecnológica e velocidade das inovações, agressividade mercadológica na indústria de bens e de capital e no registro de patentes, além de *know-how*, etc.

No caso de análise de conjuntura, considera-se, em relação a cada um dos recursos, as estatísticas e dados, como mercado de trabalho, crescimento econômico, taxa de ocupação, faixa etária da população, taxas de crescimento demográfico, recursos renováveis, capacidade instalada, inovação e agressividade mercadológica.





44. Numa análise de conjuntura sobre a infraestrutura, o que seria necessário observar?

A infraestrutura compreende, entre outros elementos, as redes de geração e distribuição de energia, saneamento básico (água tratada e esgoto), comunicação, transporte (rodovia, ferrovia, aéreas), portos, armazenagem e distribuição de equipamentos sociais (habitação, saúde, educação e lazer).

Para efeito de análise de conjuntura, entretanto, deve-se observar as estatísticas e dados sobre o sistema de comunicação, o movimento de transporte e cargas aéreas, ferroviária, rodoviária e marítima, distribuição e consumo de energia elétrica, a produção de petróleo e demais fontes de energia. Com essas informações é possível diagnosticar o estágio em que se encontra o País neste quesito e propor ações com vistas a melhorar a logística nacional ou local.

Além disso, outra questão importante está relacionada a maior ou menor atuação do Estado, bem como não só a regulação dos monopólios naturais, como também as mudanças atuais relativas aos processos de privatizações e/ou concessões no fornecimento de bens e serviços para à sociedade.



45. E nos sistemas empresariais, o que é mais relevante observar para efeito de análise de conjunta?

Deve-se considerar, do ponto de vista estrutural, a dimensão e o grau de concentração da economia no espaço geográfico.

Para efeito de análise de conjuntura, os principais indicadores são as estatísticas e dados sobre abertura e fechamento de empresas, liquidez, concordatas, falências, protestos/inadimplência, balanços das empresas, indicadores de produção e vendas, expectativas dos empresários, etc.



46. O que observar em relação ao sistema financeiro e ao mercado de capitais?

A estrutura do sistema financeiro e do mercado de capitais inclui o setor bancário e outras entidades financeiras, centro nervoso que interfere nos demais setores.

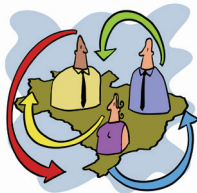
Para analisar a conjuntura deste setor, entretanto, deve-se considerar estatísticas e dados sobre os meios de pagamentos, redescontos, empréstimos, depósitos, evolução das taxas de juros, bolsas de valores, balanços dos bancos, composição do crédito, etc.

47. Na composição do setor governo, o que observar e analisar?

Estruturalmente, deve-se considerar a composição institucional e a forma de organização da esfera governamental, além da captação e alocação de recursos – afinal, o setor governo tem como função comandar, por estímulo ou imperativamente, os demais setores.

Para efeito de análise de conjuntura, os indicadores centrais são as estatísticas e dados sobre arrecadação de tributos e outras receitas orçamentárias, dívida pública, especialmente sua relação com o PIB, despesas de custeio (pessoal, previdência, entre outros) das esferas de governo e reservas em moeda estrangeira.

Convém, ainda, lembrar que o Brasil é um país federativo, que tem suas especificidades regionais e diferenças nos indicadores dos estados e municípios.



48. No setor externo, o que se deve analisar prioritariamente?

Estruturalmente, esse setor engloba as balanças comercial (importação e exportação), de serviços e de transferências, bem como movimentos internacionais de capitais (relações de troca), inclusive remessas, financiamento e investimento líquidos do setor externo, receitas de transportes, seguros, viagens internacionais e serviços diversos.

Conjunturalmente, deve-se observar as estatísticas e dados sobre taxa de câmbio, comportamento das exportações e importações, movimento internacional de capitais e comportamento das balanças comercial e de serviços.

Além disso, por conta da globalização e seus reflexos, é importante também verificar e acompanhar os indicadores de outros países, como também as relações envolvendo o Brasil e as demais nações.



49. Na composição do produto e na repartição da renda, o que analisar?

Do ponto de vista estrutural, a produção e a repartição da renda nos planos regional, setorial, funcional e familiar está relacionada ao consumo interno.

Na análise de conjuntura, entretanto, deve-se considerar as estatísticas e dados sobre o nível dos preços no atacado, varejo, construção civil, produtos agrícolas e industriais, além dos referentes ao custo de vida (inflação), juros, impostos, etc.

50. E na conjuntura internacional, o que deve ser considerado?

Primeiro, conhecer o pensamento político e as diretrizes dos organismos internacionais, como FMI, OCDE, Banco Mundial, entre outros. Segundo, identificar os temas e interesses imediatos e de médio prazo dos países que controlam essas instituições, particularmente as economias centrais. Na crise europeia iniciada em 2009, a Grécia, por exemplo, sofreu diretamente a influência dos interesses da Alemanha na defesa do sistema financeiro, responsável pelo enorme endividamento do país e por sua quase insolvência. O Banco Central europeu e os representantes da Comissão Europeia traduziam, assim, os interesses da “Troika” formada pela Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que refletiam, diretamente, os interesses da Alemanha e do sistema financeiro.

51. No caso específico do mercado de trabalho, o que deve ser considerado numa análise de conjuntura?

A análise de conjuntura tem por finalidade, a partir de seu diagnóstico, antecipar tendências e neste sentido deve priorizar a investigação dos indicadores que afetam, positiva ou negativamente, o tema objeto da análise.

Assim, em relação ao mercado de trabalho, o analista deve priorizar os aspectos que afetam diretamente o setor investigado, como a evolução do PIB, da produção industrial, do crédito e da



inflação. Quando os três primeiros crescem e o último decresce, há aquecimento do mercado de trabalho, com a geração de emprego e renda. Quando acontece o inverso, ou seja, o último cresce e os três primeiros decrescem, o emprego e a renda entram em declínio.

Há quem entenda, entretanto, que os quatro aumentam juntos. Segundo esse entendimento, o problema da análise é o peso que se dá à inflação no processo. Os neoclássicos vão dizer que qualquer inflação é indesejada, enquanto que os heterodoxos vão aceitar um nível de inflação compatível com o crescimento. Inflações descontroladas são indesejadas por todos.

De qualquer modo, os principais indicadores que refletem a situação do mercado de trabalho são: a População Economicamente Ativa (PEA), a taxa de desemprego, medida pelo IBGE e pela Seade/Dieese; o número de pessoas ocupadas, medido pelo IBGE; o emprego formal e informal, medido pelo IBGE; rendimentos nominais e reais do trabalho, medidos pelo IBGE e CNI, este apenas para a indústria; e a criação/destruição de postos de trabalho, medido pelo CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE).

Ao analisar os indicadores, além de checar a subida ou descida dos índices, é fundamental abordar três aspectos: a) o porquê da variação recente, associando ao que ocorreu com outros indicadores; b) qual a tendência (continuar subindo ou descendo); e c) implicações sobre o comportamento esperado de outros indicadores e sobre as possíveis ações de política econômica.

52. Em que dimensões o cidadão deve fazer análise de conjuntura?

Nas cinco dimensões possíveis da cidadania: eleitor, contribuinte, usuário de serviço público, consumidor e trabalhador/assalariado.

a) De eleitor – No regime representativo, o eleitor é o titular do poder. Ele apenas delega para que alguém legisle, fiscalize, aloque recursos para políticas públicas ou administre em seu nome, mas com base num programa, com alternância no poder e com prestação de contas. É dever do cidadão analisar se o seu representante está correspondendo a essas premissas.



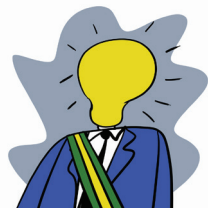
b) De contribuinte – A manutenção do Estado requer recursos e a fonte desses financiamentos são os tributos (impostos, taxas, contribuições sociais, contribuições econômicas, etc) arrecadados compulsoriamente do contribuinte. É dever de quem paga saber se está sendo justa a tributação, ou seja, se é proporcional à sua capacidade; se sua destinação é adequada, ou seja, se está sendo canalizada para políticas públicas de interesse geral da população, para corrigir desequilíbrios regionais ou humanos, ou se está sendo utilizada para beneficiar grupos ou para a prática de corrupção.

c) De usuários de serviços públicos – É direito do cidadão, como contrapartida da arrecadação compulsória do excedente econômico ou da cobrança de impostos, ter serviços públicos universais de qualidade e atendimento com presteza e urbanidade, especialmente nos setores clássicos, como educação, saúde, segurança e seguridade. A cobrança aos governantes e agentes públicos de serviços de qualidade requer conhecimento e comparações, portanto, a ponderação de vários aspectos.

d) De consumidor – Nessa dimensão, o cidadão deve avaliar permanentemente se o Estado tem cumprido o papel de regulador do mercado para evitar abusos de setores da atividade econômica, além de denunciar e evitar o consumo de produtos que considere caros ou em cuja produção se faça uso de trabalho escravo, ou que sejam prejudiciais ao meio ambiente (como, por exemplo, produtos transgênicos, oriundos de desmatamento, ou que produzam gases de efeito estufa). Deve, ainda, acompanhar a atuação do governo em sua missão de controlar a inflação, a taxa de juros, a variação cambial, e, principalmente, os preços de bens e de serviços administrados, como transporte coletivo, plano de saúde, energia, gás, telefonia, conta de água e luz, entre outros.

e) Assalariado – O cidadão cuja fonte de renda é exclusivamente o seu salário ou os benefícios previdenciários, que têm natureza alimentar, deve fazer análise de conjuntura permanente para montar as estratégias capazes de ampliar a participação desse segmento na renda nacional ou evitar supressão, retirada ou a flexibilização de direitos.

53. O que um Chefe do Poder Executivo precisa saber para fazer uma boa análise de conjuntura interna?



O Chefe do Poder Executivo, quando vai tomar uma decisão ou adotar uma política pública, deve considerar o que pensam os outros atores institucionais, econômicos ou sociais com capacidade de mobilização ou com poder de veto, como:

- a) outros poderes;
- b) outros níveis de governo;
- c) classes empresarial e trabalhadora;
- d) oposição;
- e) imprensa;
- f) academia;
- g) igrejas;
- h) militares; e
- i) organismos internacionais.

Nas democracias, quando os governos não consideram esses atores que têm poder de pressão, de mobilização e de veto, em geral, aqueles são derrotados.

54. De posse da análise de conjuntura, o que é mais necessário para colocar o plano em prática?



Senso de oportunidade e ação organizada são essenciais. Uma ação fora de hora, quando a decisão está tomada, poderá ser totalmente ineficaz. Por outro lado, uma ação oportuna, mas desarticulada e desorganizada, poderá resultar no oposto ao que se pretende. Isso inclui, evidentemente, o foco correto de atuação, ou seja, a interlocução deve se dar com quem, efetivamente, tem poder decisório ou capacidade de influenciá-lo.

Segundo Alan Trajano³⁴ (2012), é imprescindível que se reúnam e se sistematizem as informações necessárias quanto ao mérito e circunstâncias em que a política pública e/ou a ação governamental se circunscreve. A plataforma de subsídios e matérias que servirão de instrumento de divulgação da posição do segmento deve considerar:

34 Em artigo sobre "O lobby e as decisões de governamentais", 2012. Disponível: <http://noticiasenegocios.com.br/2012/05/o-lobby-e-as-decisoes-governamentais/>. Acessado em 30/07/2015.

- a) base jurídico/constitucional. O princípio da legalidade é condição para qualquer decisão governamental;
- b) adequação do pleito às tendências governamentais e aos precedentes que possam reforçá-los;
- c) identificação dos elementos da conjuntura político/econômica e social que podem influenciar direta ou indiretamente o atingimento dos objetivos;
- d) análise dos “recursos de poder” (financeiro, tecnológico, organizacional, institucional e cultural) de que o segmento dispõe;
- e) identificação dos segmentos socioeconômicos ou atores convergentes em relação ao pleito, bem como seus potenciais opositores;
- f) adoção sequenciada das ações programadas e os meios utilizados pressupõem o melhor aproveitamento dos recursos.

Quando for o caso, os meios utilizados na ação estratégica, além do contato pessoal com os decisores governamentais e formadores de opinião, devem incluir: i) participação qualificada em encontros setoriais e temáticos, seminários, audiências públicas e eventos em geral, ii) publicidade direcionada para segmentos de mídia, e iii) mobilizações sociais e participação direta, bem como utilização das redes sociais.

55. Poderia dar exemplo de como utilizar a análise de conjuntura para montar cenários?

O professor da Universidade Federal de Pernambuco, Adriano Oliveira, no texto “Análise de conjuntura: conceitos e aplicações”, traz um exemplo que consideramos oportuno reproduzir.

Segundo Oliveira, na Análise de Conjuntura, é adequado o exercício das possibilidades para a construção de cenários, mas elas nascem de uma determinada conjuntura. Por exemplo:

1- Quatro partidos – X, Y, Z e V – negociam com o presidente da República a aprovação do hipotético Projeto de Lei n.º 520. Os partidos X e Y têm conjuntamente o maior número de deputados (X tem 100 parlamentares e Y, 90). O partido Z tem 50 adeptos e a agremiação partidária V, 30. O Poder Executivo negocia a cooperação com todos os partidos, mas não tem incentivos sufi-



cientes para distribuir para o todo. Portanto, os cenários quanto à aprovação ou não do Projeto de Lei são variados diante das seguintes possibilidades:

✓ É possível que o partido X coopere com Y e assim a matéria seja aprovada no Parlamento. No entanto, os partidos Z e V não cooperam. É possível que X não coopere com Y em razão da ausência de incentivos advindos do presidente da República. As agremiações partidárias Y e V também não cooperam.

✓ É possível que X e Z cooperem; mas é possível que Y e V não cooperem por conta de incentivos que não foram ofertados a esses dois partidos por parte do Poder Executivo.

✓ É possível X, Z, Y cooperarem.

Diante das quatro possibilidades apresentadas, quatro cenários podem vir a ser construídos:

Cenário 1 – Projeto de Lei aprovado pelo Parlamento, pois X e Y cooperam. Então, o projeto foi aprovado por ampla maioria.

Cenário 2 – Projeto de Lei não é aprovado no Parlamento.

Cenário 3 – Projeto de Lei é aprovado no Parlamento, mas por pequena vantagem.

Cenário 4 – Projeto de Lei é aprovado no Parlamento por larga vantagem.

Os cenários 1 e 4 são os cenários ótimos para o presidente da República em virtude da coalizão partidária no Parlamento e do controle dos parlamentares. O cenário 3 é o subótimo, uma vez que a coalizão partidária do presidente apresenta-se fragilizada; e o cenário 2 é o péssimo, porque o presidente sofreu derrota, e com isso evidenciou a ausência de coalizão partidária na arena legislativa.

56. Que indicadores políticos poderiam, por exemplo, apontar para as dificuldades do 2º mandato da Presidente Dilma?

Numa análise de conjuntura, logo após o resultado das eleições, seria possível antecipar as dificuldades da Presidente em seu segundo mandato.



O primeiro indicador foi a eleição de um Congresso conservador e submisso aos financiadores de campanha, muitos dos quais hostis à Presidente. O segundo indicador foi a divisão ideológica no interior da coligação que se ampliou na coalizão. O terceiro era a visão do mercado, compartilhada pela mídia, a respeito do governo, considerado intervencionista na economia. O quarto foi a campanha de criminalização do PT, principal partido do governo. O quinto foi a eleição do presidente da Câmara, um nome conservador e ressentido com o governo. E sexto foi a escolha de representantes e defensores de setores da atividade econômica para os principais ministérios da área econômica com o pensamento ou visão completamente oposta à pregada pela Presidente na campanha eleitoral: a) no Ministério da Fazenda, um nome do sistema financeiro; b) no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, um nome vinculado ao empresariado urbano e industrial; c) no Ministério da Agricultura, um nome ligado ao agronegócio; e d) na Secretaria da Micro e Pequena Empresa, um representante das Associações Comerciais do Brasil.

Com atores governamentais representando interesses contrários ao programa submetido às urnas e uma base parlamentar heterogênea, seria absolutamente natural que as contradições aflorassem e se aprofundassem em relação aos eleitores, que elegeram um programa e estão sendo governados por outro.

57. Que elementos da conjuntura sinalizavam para a ofensiva sobre os direitos dos trabalhadores no mandato presidencial e na legislatura iniciada em 2015?

Os sinais de que o empresariado iria priorizar a flexibilização de direitos trabalhistas estavam presentes desde que a CNI, em 2013, divulgou uma lista com 101 pontos que pretendia modificar na legislação sobre relações de trabalho. Mas a tendência se confirmou quando se constatou: a) eleição de um Congresso conservador do ponto de vista social; liberal do ponto de vista econômico; e atrasado em relação ao meio ambiente e aos direitos humanos; b) forte redução da bancada sindical no Congresso; c) manutenção de uma grande bancada empresarial, que veio mais coesa; d) ausência de margem fiscal no governo para fazer con-



cessões ao setor empresarial, que buscará manter suas margens de lucros reduzindo custos, inclusive com direitos; e) presença no interior do governo de representantes indicados pelos setores da atividade econômica que defendem a flexibilização: Fazenda, Agricultura, MDIC e Pequenas e Micro Empresas; f) mudança de postura do STF em relação a temas trabalhistas, como FGTS e terceirização, entre outros.

Além disso, já era evidente na conjuntura a presença de quatro elementos que são sinônimo de crise em qualquer país: a) um governo fraco e dividido, eleito por pequena margem de votos e uma oposição que não aceitava a derrota; b) um Congresso Nacional corporativo, dividido e ressentido com a presidente e com seu partido; c) um Judiciário midiático, ávido pela espetacularização de suas decisões envolvendo escândalos de corrupção; e d) uma imprensa tendenciosa, que prioriza a divulgação de fatos e notícias voltados para expor as contradições, os erros e eventuais desvios de conduta de agentes públicos que fazem parte do governo.

58. Que elementos da conjuntura em 1991 sinalizavam para o processo de *impeachment* do ex-presidente Collor?

O então candidato Collor, com seu discurso de modernização do País e de combate à corrupção, teve total apoio da mídia e do poder econômico. Numa postura apartidária, porque concorreu por um pequeno partido, sem qualquer condição de dar sustentação ao governo, desconsiderou a importância do Congresso. No governo fez o contrário do que prometeu na campanha e logo foi questionado pelos seus principais apoiadores. Sua queda poderia ter sido antecipada, após poucos meses de mandato, porque era visível que:

- a) tinha pouco apoio no Congresso, cuja base de sustentação era absolutamente frágil, além de numericamente pequena;
- b) perdia celeremente o apoio da mídia e do setor empresarial;
- c) tinha rejeição nos movimentos sociais (sindical e estudantil) e baixa popularidade;
- d) tinha pouca interlocução na universidade ou na academia;



- e) faltava-lhe apoio dos militares e tinha pouca ou quase nenhuma inserção internacional;
- f) gozava de baixo apoio entre prefeitos e governadores;
- g) demonstrava incapacidade de implementar a agenda “modernizadora”, apesar da retórica;
- h) tinha sido instalada e estava em funcionamento a CPI para apurar os negócios de PC Farias no governo Collor; e
- i) a oposição, liderada pelo PT, era implacável.

Ou seja, os seis elementos da análise de conjuntura estavam presentes e todos contra o ex-presidente Collor: a) o acontecimento eram denúncias de corrupção, que provocaram o questionamento e levaram à deslegitimação do governo, que resultaram no pedido de *impeachment*; b) o palco eram as ruas, com seus protestos, e o Congresso, a quem cabia apreciar o pedido de *impeachment*; c) os atores envolvidos eram os manifestantes, pressionando, e os parlamentares, responsáveis por votar; d) a relação de poder era de conflito e Collor estava em desvantagem; e) a articulação era grande e intensa, com os movimentos sociais e os grandes partidos envolvidos, a mídia e a opinião pública; e f) a tendência, portanto, era pela aprovação do *impeachment*.

59. Que fatores conjunturais poderiam indicar em 1992 o fracasso da revisão constitucional?

A Constituição de 1988 previu, em seu art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, que, passados cinco anos da vigência, haveria uma revisão constitucional congressual.

A revisão constitucional seria a oportunidade, afinal perdida, que permitiria aos conservadores rever – com um quórum de maioria absoluta do Congresso, em sessão unicameral, em lugar de três quintos, em votações separadas em cada Casa – os principais avanços do texto constitucional.

Uma análise de conjuntura à época poderia facilmente identificar as dificuldades quase que intransponíveis para sua realização, especialmente porque:

- a) O período para sua realização era curto, de oito meses, e os temas envolviam complexas disputas;



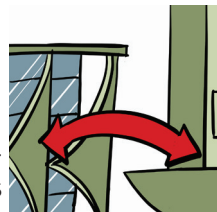
- b) Havia disputa entre PMDB e PFL pela presidência e relatoria;
- c) A CPI do Orçamento, com forte questionamento sobre corrupção no Parlamento;
- d) Desinteresse do presidente Itamar Franco; e
- e) Acusação de ilegitimidade.

60. Que elementos da conjuntura em 2003 indicavam, na reforma da previdência do governo Lula, que ela seria aprovada?

Um mapeamento dos agentes políticos envolvidos e seus recursos de poder naquela oportunidade identificavam seis elementos a favor e apenas dois contra a reforma, tornando evidente de que seria aprovada.

Entre os aliados do governo, estavam o próprio presidente Lula e o ministro chefe da Casa Civil, então responsável pela coordenação política do governo, os governadores e prefeitos, o mercado, a mídia e a base de sustentação no Congresso. Já na oposição, questionando pontos específicos, estavam os servidores públicos, por intermédio de suas entidades de classe, incluindo a CUT e os partidos de oposição, particularmente o então PFL e o PSDB. Os dissidentes do PT, que posteriormente foram expulsos do partido, não constituíam ameaça, porque suas divergências seriam apenas no plano retórico.

O governo adotou uma metodologia para enfrentar a matéria, que incluiu desde a eleição dos presidentes das Casas do Congresso e a formação de uma grande coalizão de apoio no Legislativo, passando pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, até a parceria com governadores e prefeitos.



Agentes e recursos de poder dos aliados do governo

Lula – O primeiro e principal ator desse processo. Seus recursos de poder eram enormes, cabendo mencionar: i) elevada popularidade; ii) alta credibilidade perante os setores sociais, que o consideravam incapaz de patrocinar qualquer medida injusta; iii) sua liderança sobre o Partido dos Trabalhadores, inclusive sobre a ala radical; e iv) o acesso fácil e o apoio dos meios de comunicação.

José Dirceu – Segundo homem na hierarquia do governo, possuía os seguintes recursos de poder: a) cuidava das nomeações no governo; b) controlava a liberação de recursos (emendas) do orçamento; c) coordenava a ação dos ministros; d) negociava politicamente a liberação de recursos para os estados e municípios; e) exercia forte influência sobre o PT, partido do qual fora presidente.

Governadores – Tão importantes quanto o Governo Federal nesse processo, exerceram papel decisivo porque: i) tinham ascendência e forte influência sobre suas bancadas no Congresso; ii) podiam acionar os prefeitos para que pressionassem o voto de parlamentares; iii) controlavam as verbas estaduais de interesse das bases dos deputados; iv) nomeavam e demitiam os correligionários dos parlamentares; e v) podiam eleger ou bloquear a eleição de deputados.

Mídia – Era seguramente a maior aliada do governo naquele processo: i) era vista, ouvida ou lida pela maioria do povo brasileiro; ii) estava engajada na reforma e tinha grande capacidade de manipulação da opinião pública; iii) tinha a capacidade de filtrar as opiniões contrárias; e iv) formava opinião.

Mercado – Os investidores tinham muito interesse nas reformas e colocaram seu poder de pressão em favor da aprovação. Ajudaram a firmar posição sobre a importância das reformas para a estabilidade econômica do país, para a queda do risco-país e para atrair mais investimentos produtivos para o Brasil.

Partidos aliados – Foram os principais responsáveis pela condução das reformas. Utilizaram suas lideranças para: a) evitar manobras da oposição; b) dificultar ou impedir discussões desgastantes sobre o mérito das matérias; c) colaborar para que o número de Destaques para Votação em Separado (DVS) fosse o menor possível; e d) garantir quórum e voto nas sessões de votação.

Agentes e recursos de poder dos adversários

Servidores e suas entidades – Podiam e utilizaram os seguintes recursos: a) manifestações públicas; b) pressão sobre os parlamentares; c) campanhas publicitárias contrárias a pontos da reforma; d) edição de jornais, boletins e panfletos contra a reforma; e e) organização de marchas e caravanas de protesto à Brasília, entre outros instrumentos de pressão.

Entretanto, havia uma divisão do movimento, no qual algo como 70% pediam a retirada da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), cuja chance parecia zero diante da importância dela para o mercado, e 30% defendiam mudanças pontuais no Congresso, onde conseguiram a chamada PEC paralela.

Oposição – Poderia ter sido a responsável por uma eventual derrota parcial do governo, mas seu histórico de defesa de proposta com idêntico conteúdo impediu atuação mais comprometida com esse objetivo. Disponha de: tribuna para falar; acesso aos meios de comunicação e inúmeros recursos regimentais para atrapalhar o processo de votação, como destaques, requerimentos, questões de ordem, etc.

Como se pode verificar desses resumos, os recursos de poder do governo e de seus aliados eram grandes e foram decisivos para a vitória governamental. Entretanto, mesmo com todos esses recursos, o controle sobre esse processo esteve ameaçado. Não fosse a atuação do presidente da Câmara, deputado João Paulo, que, percebendo o risco de descontrole, mediou negociação que pacificou os três poderes, o governo poderia ter sofrido derrotas no processo.

Anexo

Modelo para análise de conjuntura

Um bom roteiro para elaboração de análise de conjuntura coletiva, ou seja, com a participação de representantes, militantes ou filiados a entidades de classe, é o desenvolvido e aplicado pela Ultras (torcidas de futebol), disponível no portal: <http://resistenciakorral.blogspot.com.br/2009/10/roteiro-para-fazer-analise-de.html>

O roteiro reproduzido a seguir, com adequações, tem sete fases: 1) coletar dados; 2) listar os acontecimentos; 3) identificar os atores; 4) identificar o clima dos acontecimentos; 5) identificar os cenários; 6) avaliar as relações de forças; e 7) projetar as tendências.

1) Coletar dados

a) para isso é preciso que cada militante procure estar atento aos noticiários e faça este esforço para que seja possível discutir análise de conjuntura coletivamente;

b) recomenda-se a anotação de dados e informações (bem sintética) num caderninho;

c) os militantes devem procurar ler jornais de grande circulação, de preferência, ou acessar os seus portais na Internet. Quando isso não for possível, vale qualquer meio que estiver à mão: televisão, rádio de pilha, etc.

d) não é preciso, nem possível, que todos saibam de tudo, o “quebra-cabeça” será montado com a contribuição de cada um;

e) o essencial é que os participantes encontrem tempo para discutir e analisar a conjuntura ao menos duas vezes ao mês;

f) o objetivo não é tirar uma análise de conjuntura perfeita e/ou para ser publicada. Apenas estaremos exercitando a construção de uma análise de conjuntura neste momento.

2) Listar os acontecimentos

a) fazer a coleta de dados;

b) separar acontecimentos de fatos;

c) hierarquizar os acontecimentos mais importantes;

d) identificar sentido dos acontecimentos, isto é, separar os acontecimentos em si da sua interpretação;

e) quais as causas dos acontecimentos (efeitos), verificando o que é causa imediata e o que é causa anterior;

f) acontecimentos apontam apenas mudança de rota ou ruptura?;

g) qual a extensão dos acontecimentos?

3) Identificar os atores

a) listá-los;

b) classificá-los em: indivíduos, instituições, grupos/categorias e classes sociais.

4) Identificar o clima dos acontecimentos – O clima social é tenso, tranquilo, de empolgação, etc.

5) Identificar os cenários

a) abertos (ruas, espaços públicos, espaços populares, etc.);

b) fechados (Câmara, Congresso, gabinetes, etc);

c) identificar o cenário dominante.

6) Avaliar as relações de forças

a) poder de influência de cada ator no momento;

b) quem está aliado com quem?

7) Projetar as tendências

É o objetivo da análise. Projetar as tendências para fazer nossas opções de ação concreta. Duas perguntas básicas têm que ser respondidas:

a) quais as possibilidades de desenvolvimento dos acontecimentos?

b) como vai ficar cada ator diante dos prováveis novos acontecimentos?

Pontos para acompanhar com atenção

a) Na Economia

- inflação;
- emissão de moeda (ver nos indicadores econômicos);
- PIB;
- desemprego;
- comércio exterior (importação e exportação);
- dívida interna, externa e percentual dos juros da dívida;
- taxa de juros:
 - taxa de câmbio (valorização ou desvalorização do Real frente ao Dólar, ao Euro, etc).

b) Na Política

- política econômica do governo;
- ação dos partidos: alianças, interesses, projetos;
- ações políticas do governo;
- ação dos movimentos sociais organizados;
- relação entre Executivo – Legislativo – Judiciário;
- tendências de voto e simpatia do eleitorado;

c) na Ideologia

- peso das instituições (ex: Igreja, TV, etc.);
- valores, ideias e comportamentos estimulados.

c) Nas Relações internacionais

- G7 (Grupo dos sete países mais ricos);
- FMI (Fundo Monetário Internacional);

- BM (Banco Mundial) ou BIRD;
- OMC (Organização Mundial do Comércio);
- OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

d) No aparato jurídico e repressivo

- modificações de lei;
- mudanças no funcionamento do aparato repressivo;
- países para ter atenção especial além do Brasil: EUA, Alemanha, China, Japão, Rússia, México e Argentina.

Referências Bibliográficas

- ALVES, José Eustáquio Diniz. **Análise de conjuntura: teoria e método**. Disponível em www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/analiseconjuntura_teoriametodo_01jul08.pdf. Acesso: 05.ago.2015
- BOBBIO, Norberto, **Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política**. São Paulo, Editora Paz e Terra S/A, 1987.
- COHEN, Bernard C. **The Press and Foreign Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1963. 288 p.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco. "Teoria e método na análise de conjuntura." *Educação & Sociedade* 21.72 (2000): 145-152.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. Os Cabeças do Congresso Nacional**. Ano XII. Brasília: DIAP, Série Cabeças, 2013.
- FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso: 13. nov.2014.
- GENNARI, Emílio. **Dicas para uma análise de conjuntura**. Disponível em <http://www.dsbh.org.br/site/docs/4.pdf>. Acesso em 10.ago.2015.
- GRWYBOWSKI, Candido. **Métodos de Análise de Conjuntura**. CECA: São Leopoldo, 1985
- JIMÉNEZ, David Bermúdez. "Metodologia para Análisis de Coyuntura", da série Escuela de Paz y Transformacion de Conflictos de Serapaz. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/66147863/Metodologia-para-Analisis-de-Coyuntura-SERAPAZ-29-p#scribd>
- MARTINS, Daniel da Silva. **Análise de Conjuntura**, Faculdade Metropolitana de Manaus, Disponível <http://slideplayer.com.br/slide/2968596/>. Acesso: 18.ago.2015.
- NORTH, Douglas. C. (1994) "Economic performance through time". *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, jun, p. 359-68.
- NUNES, Ana Karim. **Análise de conjuntura em Relações Públicas**. Trabalho apresentado no GT de Relações Públicas do VIII Seminário Internacional de Comunicação Social da PUCRS em novembro/2005. Disponível em <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/teoriaseconceitos/0248.pdf>. Acesso em 18.ago.2015.
- OECD (2010). **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying** - 18 February 2010 - C(2010)16. Disponível em <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&Book=False>. Acesso: 15.jan.2015.
- Oficina de Advocacy: A Ação Política no Espaço Público**. Disponível em: <http://redecaminhosetrilhas.files.wordpress.com/2014/03/agereii.pdf>. Acesso em 13 nov. 2014.

- OLIVEIRA, Adriano. **Análise de Conjuntura: Conceitos e Aplicações**. Em *Debate*, Belo Horizonte, v.6. n. 1, p. 24-35, Mar, 2014.
- PARADA, J. Wilder. **Guia para Hacer Análisis de Coyuntura**. Disponível em http://www.academia.edu/13766152/Guia_para_el_analisis_de_Coyuntura. Acesso: 09.set.2015.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Texto para discussão nº 4 ENAP/ARE, Brasília, outubro, 1995.
- PEREIRA, Paulo Trigo. **Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado**. In A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas, **Actas do 1º Encontro Nacional de Ciência Política**. Lisboa: Editorial Bizâncio/Instituto Superior de Economia e Gestão - Universidade Técnica de Lisboa, 2001. Disponível em <http://pascal.iseg.ulisboa.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.
- RODRIGUES, Malena R. **Imprensa e Congresso ou Como a Mídia Pauta a Política**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. v. 1.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2006.
- _____. **Por dentro do governo: como funciona a máquina pública**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2009.
- _____. **Perfil, Propostas e Perspectivas do Governo Dilma**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2011.
- _____. **Noções de Política e Cidadania no Brasil**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2012.
- _____. **Reforma Política e Regime Representativo**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2013.
- _____. **Eleições Gerais 2014 – Orientação a candidatos e eleitores**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2014.
- _____. **Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2014.
- _____. **Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como e onde se faz**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2015.
- SANTIAGO, Cláudia; MORAES, Reginaldo Carmello. **Como Fazer Análise de Conjuntura**. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2014.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/ICS/UnB, março de 2008. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>. Acesso: 15.01.2015.

- SILVA, Luiz Eduardo Prates da. **Metodologia de análise de conjuntura**. Estudos Teológicos, v. 28, n. 3, p. 305-315, 2014.
- SOBRINHO, Emanuel. **Contribuições para análise de conjuntura brasileira**. Escola de Formação Sindical Nordeste/CUT, 2013. Disponível em <http://www.escolane.org.br/ponto-de-vista/artigos/18/contribuicoes-para-analise-de-conjuntura-brasileira>. Acesso: 22. Jul.2015
- TRAJANO, Alan. **O lobby e as decisões governamentais**, 2012. Disponível em: <http://noticiasenegocios.com.br/2012/05/o-lobby-e-as-decisoes-governamentais/> Acesso: 13.nov. 2014.
- VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Sociedade Civil no Espaço Público Democrático**. Revista Direito, Estado e Sociedade n.º 11, 2000. Disponível em <http://empreende.org.br/pdf/Capital%20Social%20e%20Cidadania/Cidadania%20e%20sociedade%20civil%20no%20espa%C3%A7o%20p%C3%ABlico%20democratico.pdf>. Acesso: 15.jan.2015.
- Qué es y como se hace Análisis de Conjuntura?** Equipe Educación Poder Local CEDIB, Cochabamba, Bolívia, 2006. Modelo 12. Disponível em <http://www.centrodeestudio-sestrategicos-cee-panama.org/files/Qu%C3%A9%20es%20y%20c%C3%B3mo%20se%20hace%20An%C3%A1lisis%20de%20Coyuntura%20-%20CEDIB%20-%2029%20p..pdf>. Acesso: 09. set.2015
- SOUZA, Herbert de. **Como fazer análise de conjuntura**. Petropolis: Ed. Vozes, 24ª ed., 54 p.
- ROSSETTI, José Paschoal. **Política e Programação Econômica**, São Paulo: Atlas, 1976.
- Roteiro para Análise de Conjuntura**. Disponível em <http://resistenciacoral.blogspot.com.br/2009/10/roteiro-para-fazer-analise-de.html>. Acesso: 22.jul. 2015.

O QUE É O DIAP

O DIAP é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, fundado em 19 de dezembro de 1983, para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.

O QUE FAZ

- Monitora a tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular;
- Presta informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP, notadamente a Agência, o Boletim e o Jornal;
- Elabora pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas;
- Identifica, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político;
- Promove pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores;
- Organiza base de dados com resultados de votações;
- Produz artigos de análise política, edita estudos técnicos, políticos e realiza eventos de interesse do movimento social organizado;
- Mapeia os atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional;
- Fornece os contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes;
- Monta estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais.

COMO É ESTRUTURADO

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

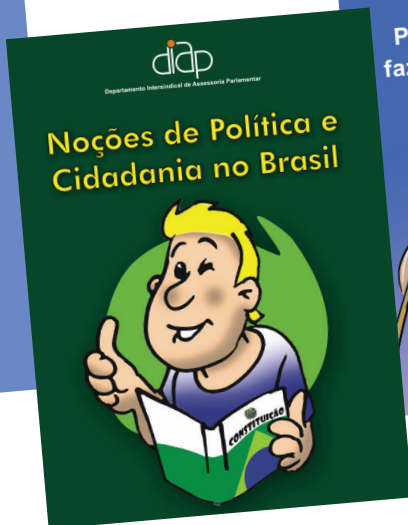
Operacionalmente, o DIAP possui em sua estrutura uma Diretoria Técnica, recrutada em seu quadro funcional, que atua junto à Diretoria Executiva, cujas funções consistem em coordenar as reuniões de técnicos e consultores, emitir pareceres, monitorar projetos, atuar junto aos parlamentares e assessorar as entidades sindicais.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento dos trabalhadores em matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário.

Outras publicações da série



Conselho Diretor do DIAP

Presidente:

Celso Napolitano (SINPRO-SP e FEPESP)

Vice-Presidentes:

Carlos Cavalcante Lacerda (CNTM-Força Sindical)

Jacy Afonso (SEEBC-DF)

João Batista da Silveira (SAAE-MG)

Maria das Graças Costa (CUT Nacional).

Ricardo Nerbas (CNPL)

Superintendente:

Epaminondas Lino de Jesus (SINDAF-DF)

Suplente:

José Renato Inácio de Rosa (FED. NAC. DOS PORTUÁRIOS)

Secretário:

Wanderlino Teixeira de Carvalho (FNE)

Suplente:

Mário Souto Lacerda (SAEP-DF)

Tesoureiro:

Izac Antonio de Oliveira (FITEE)

Suplente:

Leonardo Bezerra Pereira (SIND. DOS EMPR. COM. HOT. E SIMILARES-DF)

Conselho Fiscal

Efetivos:

Aluizio Firmiano da Silva Júnior (SINDICATO NACIONAL DOS MOEDEIROS)

Itamar Revoredo Kunert (CSB)

Pedro Armengol (CONDSEF-CUT)

Suplentes:

Arthur Emílio O. Caetano (STIU-DF-FNU)

Flávio Werneck Meneguelli (FENAPEF)

Landstone Timóteo Filho (FITRATELP)

Co-editores



ANABB
Associação Nacional
dos Funcionários do
Banco do Brasil



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES
NA INDÚSTRIA ALIMENTAR E AFINS



CNTI



Central dos Trabalhadores
e Trabalhadoras do Brasil



FENAFISCO



FETRACONSPAR
www.fetraconspar.org.br



SINAL
Sindicato Nacional dos
Funcionários do Banco Central



**SINDICATO NACIONAL
DOS MOEDEIROS**
Representante dos Empregados da Casa da Moeda do Brasil



SINDIFISCO
NACIONAL
Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais
da Receita Federal do Brasil



SINDIRECEITA
SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL



SINPROFAZ
Sindicato Nacional dos
Procuradores da Fazenda Nacional



UNACON Sindical
SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS
E TÉCNICOS DE FINANÇAS E CONTROLE

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-62483-22-6



9 788562 483226



Departamento Intersindical
de Assessoria Parlamentar

Análise de Conjuntura: como e por que fazê-la

Brasília-DF
Série Educação Política
2015

Análise de conjuntura: como e por que fazê-la.
Esta publicação faz parte da série Educação Política do DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Ficha Técnica

Concepção, pesquisa e texto

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação

Supervisão

Ulisses Riedel de Resende
Diretor – Técnico

Revisão

Viviane Ponte Sena

Apoio

André Luis dos Santos
Alice Coutinho
Alysson Alves
Iva Cristina P. de Sant'Ana
Neuriberg Dias do Rêgo
Robson Lopes Graça

Ilustração e capa

www.cerino.com.br

Diagramação e editoração eletrônica

Fernanda Medeiros da Costa
F4 Comunicação (61) 3224 -5021

É permitida a reprodução, desde que citada a fonte.

Edição nº 7 Ano V – 2015

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar- DIAP
SBS – Quadra 01 – Bloco K – Ed. Seguradoras – 3º andar – Salas 301 a 307
70.093-900 – Brasília-DF

Telefones (61) 3225-9744 / 3225-9704 Fax (61) 3225-9150

Página : www.diap.org.br E-mail: diap@diap.org.br

Q3a Queiroz, Antônio Augusto.
Análise da conjuntura: como e por que fazê-la. / Antônio Augusto
Queiroz. – Brasília, DF : DIAP, 2015.
72 p. : il. ; (Série Educação Política DIAP)

ISBN: 978-85-62483-22-6

1. Política. 2. Governo. 3. Relações de poderes. I. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. II. Série. III. Título.

CDU: 321.72(81)
331.105.44(81)

Apresentação

É com satisfação que o Diap lança a cartilha “Análise de conjuntura: como e por que fazê-la”, mais uma publicação da série Educação Política.

Esta cartilha, como as anteriores da série, tem por objetivo contribuir com a organização da luta política dos trabalhadores, proporcionando às lideranças e militantes uma ferramenta com dicas para a leitura da realidade política, econômica e social.

Com o desenvolvimento científico e tecnológico, assim como dos transportes e telecomunicações, as pessoas passaram a receber grandes volumes de informações que são impossíveis de serem processadas sem um método que ajude a organizar a reflexão.

A avalanche de informações, a especialização e a fragmentação dos temas provocam a dispersão, impedindo que se tenha ideia do conjunto. Daí a importância de um método para a análise de conjuntura como ferramenta para identificar os problemas da realidade, suas tendências e agir sobre eles.

O sentido de urgência, a lógica do curto prazo e a ausência de clareza dos rumos políticos prováveis em uma dada situação levam à dispersão, à desinformação, ao individualismo e ao distanciamento das lutas coletivas de modo geral, podendo mesmo levar ao desalento e até à desesperança.

Além disso está provado que o grau de acerto das decisões depende de um bom diagnóstico, que, por sua vez, permite um bom prognóstico. E a análise de conjuntura é o instrumento mais eficaz para se conhecer a realidade, identificar tendência e projetar cenários.

Em tempos de crise, de ajuste fiscal, de recessão e de investida neoliberal, em que a luta é mais de resistência, é fundamental que a liderança sindical seja capaz de fazer a sua própria análise da situação e não depender da análise de outrem, muito menos da mídia.

Por isso a importância, a necessidade e a conveniência de publicações como esta, que orientem e estimulem a conscientização política, além de fornecer instrumentos que facilitem a leitura da realidade, que a cada dia fica mais complexa.

Um dos méritos da série Educação Política do Diap é o seu caráter didático e pedagógico. Embora os textos sejam feitos pensando nos trabalhadores, as ferramentas neles desenvolvidas, organizadas ou sistematizadas, podem ser utilizadas por qualquer outra instituição ou organização da sociedade civil ou do sistema social.

Por fim, registre-se que a cartilha, que certamente será leitura obrigatória, é de autoria do jornalista, analista político e Diretor de Documentação do Diap, Antônio Augusto de Queiroz. Suas publicações, como regra, são sinônimo de sucesso. Boa leitura e bom proveito a todos.

Celso Napolitano
Presidente do Diap

Agradecimentos

À equipe do Diap – Alysson de Sá Alves, Alice Coutinho, André Luis dos Santos, Iva Cristina Pereira de Sant’Ana, Marcos Verlaine, Neuriberg Dias do Rego e Robson Lopes – pelo empenho para viabilizar os trabalhos da entidade, em particular de suas publicações, e à jornalista Viviane Ponte Sena, pela diligente revisão.

Às entidades co-editoras, sem as quais não teria sido possível viabilizar esta publicação:

ANABB, ANTEFFA, CNTAAFINS, CNTI, CNTM, CNTQ, CNTU, CONATEC, CONTRAF, CONTRATUH, CSPB, CTB, CUT, FECOMERCIÁRIOS-SP, FENAFISCO, FETRACONSPAR, FITRATELP, FNE, FORÇA SINDICAL, NCST, SAEP-DF, SINAIT, SINAL NACIONAL, SIND. DOS METALÚRGICOS DE SP E MOGI DAS CRUZES, SIND. NACIONAL DOS MOEDEIROS-RJ, SINDIFISCO NACIONAL, SINDIRECEITA, SINPROFAZ, SINPRO-SP, UGT E UNACON.

Aos amigos que leram e criticaram o texto: Clóvis Scherer, Evilásio Salvador, José Reginaldo Inácio, Marcos Augusto, Max Leno de Almeida, Miguel Gerônimo, Renato Oliveira, Thiago Rêgo e Ulisses Rapassi.

Ao amigo e conselheiro Luiz Alberto dos Santos, que tem sido uma espécie de co-autor das publicações do Diap, a quem sempre faço questão de ouvir, por suas competentes e ponderadas observações, um agradecimento especial.

À equipe da F4 Comunicação, na pessoa de Fernanda Medeiros, pela diagramação e editoração eletrônica, e ao artista plástico Cerino, pela criação da capa e ilustrações.

Finalmente, um agradecimento especial à Diretoria do Diap, nas pessoas de Celso Napolitano, Epaminondas Lino de Jesus, Izac Antônio Oliveira e Ulisses Riedel, pelo incentivo e apoio à realização desta publicação.

Brasília-DF, outubro de 2015.

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação do DIAP

Sumário

Introdução.....	9
1. Que conceitos o cidadão precisa conhecer para fazer uma análise de conjuntura?... 12	12
2. Então qual é o conceito de sistema capitalista e qual a influência dele na estrutura e nos acontecimentos conjunturais?	12
3. E o que é estrutura?	13
4. É possível identificar os principais núcleos que compõem a estrutura?.....	14
5. E o que é superestrutura?.....	15
6. O que é conjuntura, então?	15
7. O que se entende por análise de conjuntura?.....	16
8. No que consiste a análise de conjuntura?.....	17
9. Para que serve a análise de conjuntura?	18
10. O que é necessário para fazer análise de conjuntura?	18
11. Que metodologia, em geral, se emprega na análise de conjuntura? Quais são seus principais elementos?	19
12. Pode-se sistematizar alguns exemplos em que esses elementos estejam presentes?21	21
13. Existe algum modelo, com etapas, de aplicação do método de análise de conjuntura?	22
14. A análise de conjuntura deve ser neutra?	24
15. Quem e quando se faz análise de conjuntura?	25
16. Quais são os principais erros na análise de conjuntura?	25
17. O que define a correlação de forças numa análise de conjuntura?	26
18. Que fontes devem ser consultadas ou utilizadas na análise de conjuntura?.....	27
19. A análise de conjuntura deve considerar apenas aspectos nacionais?	28
20. No plano internacional, como organizar e o que considerar para efeito de análise? 28	28
21. Que exemplos podem ser citados de organismos internacionais que influenciam a governança global?.....	29

22. Quais são os três setores do sistema social e o que observar em cada um deles para efeito de análise de conjuntura?.....	30
23. E o que se entende por Estado e quais são seus objetivos?	30
24. O que se entende por mercado e quais são seus objetivos?	31
25. E a sociedade civil, qual o seu papel?.....	32
26. É possível mostrar esquematicamente os interesses que defendem, os meios que empregam, os fins que pretendem e os objetivos que perseguem cada um desses setores?33	
27. Por que é importante observar as instituições do Estado?.....	34
28. E por que é importante conhecer como funciona o Estado?	34
29. O que é política econômica e qual seu papel em relação ao desenvolvimento do país?	35
30. A utilização dos instrumentos de política econômica é a mesma em qualquer governo, independentemente de ideologia?	36
31. Que relação existe entre o mercado e a política?	37
32. O que são mecanismos baseados no mercado?.....	38
33. Há alguma diferença entre mercado financeiro e setor produtivo, para efeito de análise de conjuntura?.....	39
34. Conhecer a distribuição funcional da renda é útil na análise de conjuntura nacional?	39
35. Poderia detalhar melhor esses elementos da distribuição funcional da renda?.....	40
36. Que elementos interferem na distribuição funcional da renda?.....	41
37. Por que a política é importante ou mesmo fundamental na análise de conjuntura? 42	
38. É possível citar alguma decisão política que tenha trazido contribuição ao processo civilizatório?	42
39. Quais são as três dimensões da política e o que elas têm haver com a análise de conjuntura?	43
40. Quais são os principais marcos priorizados na análise de conjuntura?	44
41. E a questão ética tem alguma importância na análise de conjuntura?.....	45
42. Na análise macroeconômica, que indicadores em geral são utilizados?	46

43. O que são recursos estruturais disponíveis e quais devem ser considerados para efeito de análise de conjuntura?	47
44. Numa análise de conjuntura sobre a infraestrutura, o que seria necessário observar?	48
45. E nos sistemas empresariais, o que é mais relevante observar para efeito de análise de conjuntura?.....	48
46. O que observar em relação ao sistema financeiro e ao mercado de capitais?	48
47. Na composição do setor governo, o que observar e analisar?	49
48. No setor externo, o que se deve analisar prioritariamente?	49
49. Na composição do produto e na repartição da renda, o que analisar?.....	50
50. E na conjuntura internacional, o que deve ser considerado?	50
51. No caso específico do mercado de trabalho, o que deve ser considerado numa análise de conjuntura?.....	50
52. Em que dimensões o cidadão deve fazer análise de conjuntura?	51
53. O que um Chefe do Poder Executivo precisa saber para fazer uma boa análise de conjuntura interna?	53
54. De posse da análise de conjuntura, o que é mais necessário para colocar o plano em prática?	53
55. Poderia dar exemplo de como utilizar a análise de conjuntura para montar cenários?	54
56. Que indicadores políticos poderiam, por exemplo, apontar para as dificuldades do 2º mandato da Presidente Dilma?	55
57. Que elementos da conjuntura sinalizavam para a ofensiva sobre os direitos dos trabalhadores no mandato presidencial e na legislatura iniciada em 2015?.....	56
58. Que elementos da conjuntura em 1991 sinalizavam para o processo de <i>impeachment</i> do ex-presidente Collor?	57
59. Que fatores conjunturais poderiam indicar em 1992 o fracasso da revisão constitucional?	58
60. Que elementos da conjuntura em 2003 indicavam, na reforma da previdência do Governo Lula, que ela seria aprovada?.....	59

Anexo - Modelo para análise de conjuntura	62
Referências Bibliográficas.....	66
O que é o Diap	69
Outras publicações da série.....	71
Conselho Diretor do DIAP.....	72

Introdução

“Se você conhece o inimigo e conhece a si mesmo, não precisa temer o resultado de cem batalhas. Se você se conhece mas não conhece o inimigo, para cada vitória ganha sofrerá uma derrota. Se você não conhece nem o inimigo nem a si mesmo, perderá todas as batalhas...” Sun Tzu, “A Arte da Guerra”.

O sistema social de qualquer país democrático está estruturado em três setores, que interagem, disputam poder e se fiscalizam reciprocamente – à semelhança do sistema de freios e contrapesos próprio da divisão das funções dos poderes – um moderando ou controlando os excessos do outro. São eles: o Estado (1º setor), o Mercado (2º setor) e a Sociedade Civil (3º setor).

Em geral, as sociedades capitalistas têm características e estruturas de poder estáveis, como o mercado (economia), o Estado (governo) e a sociedade civil (as classes sociais) que, embora duradouras, passam por momentos e ciclos de transformações dependendo das relações, de disputas de poder entre os agentes, dos problemas e contradições próprias da disputa.

É nesse contexto que entra a análise de conjuntura, que é a ferramenta utilizada com o objetivo de compreender um dado problema, a situação em que se insere, e a inter-relação ou a correlação de forças existente entre os agentes ou atores políticos, institucionais, econômicos e sociais para tomar decisões estratégicas. É um instrumento metodológico que usa técnicas diversas, por meio do qual se busca, “num dado instante do tempo, compreender e prognosticar o comportamento dos atores em variadas arenas”¹.

A análise de conjuntura é produzida com base num conjunto de informações contextualizadas historicamente, que consideram aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e tecnológicos locais, nacionais e internacionais.

A virtude da análise de conjuntura está em permitir identificar tendências com capacidade de influenciar positiva (oportunidade) ou negativamente (ameaça) os interesses dos agentes sociais.

¹ OLIVEIRA, Adriano. Análise de conjuntura: conceitos e aplicações. Em Debate, Belo Horizonte, vol. 6, nº 1, mar. 2014, p.24-35, p. 34.

A análise de conjuntura, para ser eficaz, precisa considerar, de forma equilibrada, os princípios do interesse e da realidade. Ela deve buscar dimensionar as forças que participam da dinâmica social, distinguindo as condições subjetivas (vontade) das objetivas (realidade).

O autor da análise não pode se guiar apenas pela vontade e ignorar aspectos que desgoste da realidade nem supervalorizar as forças aliadas e subestimar os recursos dos adversários.

Não existe análise de conjuntura neutra ou desinteressada. Ela sempre terá lado, ou seja, a leitura da realidade sempre é feita sob determinado enfoque ou ponto de vista. Segundo Luiz Eduardo Prates da Silva “ela expressa o esforço de compreensão de uma determinada realidade, mas sempre pressupõe um posicionamento assumido previamente”². A escolha das variáveis de análise já caracteriza uma opção frente à realidade.

O fato de ter lado, entretanto, não pode levar ao sectarismo inconsequente nem à visão voluntarista de que basta vontade política para dar rumo aos acontecimentos, ignorando a correlação de forças. Esse é o caminho mais curto para o fracasso.

A realidade, apesar de multifacetada, é uma só, porém leva a diferentes interpretações e formas de ação ou de intervenção, dependendo da abordagem ou do interesse do segmento, grupo ou pessoa que a analise.

Nessa perspectiva, a análise de conjuntura é dinâmica e sua leitura varia na exata medida em que os ciclos políticos, econômicos e sociais mudam, seja em seu período de transição, seja em momentos de ruptura.

Por isso, na análise de conjuntura, deve-se dar ênfase na dinâmica das forças produtivas e das relações sociais entre as classes, identificando as forças e fragilidades da intervenção estatal, o pensamento dos organismos internacionais e a postura ou posicionamento do País frente à conjuntura internacional.

Um das formas de analisar as relações de produção, do ponto de vista de classe, é entender como se distribui a renda nacional de cada país. Dos cinco elementos que a compõem (rendas do exterior, alugueis, lucro, juros e salários), quatro pertencem ao capital.

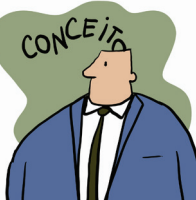
A análise de conjuntura serve, principalmente, para observar e identificar os interesses em jogo e definir estratégias e táticas de intervenção

² SILVA, Luiz Eduardo Prates da. Metodologia de Análise de Conjuntura. Estudos Teológicos, vol. 28, nº 3, 1988, p. 305-315, p. 305.

nessa realidade. Saber mais sobre o sistema social (Estado, Mercado e Sociedade), incluindo as instituições políticas nacionais e internacionais, é a melhor forma de se preparar para agir na luta por transformações políticas e sociais.

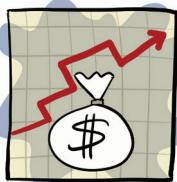
O primeiro passo para transformar a realidade é conhecê-la. E conhecer a realidade tem custo. As pessoas precisam estudar, frequentar reuniões, participar de debates, mas os ganhos em consciência e conhecimento superam de longe os custos.

O povo, entretanto, não dispõe de muitos meios e condições para estudar e conhecer a realidade em sua plenitude. Como o pensamento dominante, veiculado pela imprensa comercial, faz uma leitura própria ou pouco isenta da realidade, acaba sendo necessário a leitura e também acompanhamento de várias outras fontes para que a visão crítica em relação à realidade política, econômica e social possa ser analisada de forma mais abrangente e menos distorcida possível. Caberá às escolas, aos partidos, aos movimentos sociais (sindicais e estudantis) e outras formas de organização e participação da sociedade criar as condições, via cursos, seminários e reuniões, para que o povo possa ser instruído para o exercício da cidadania, o que requer uma visão crítica dos acontecimentos. Esta cartilha pretende ser um instrumento desse esforço de educação política.



1. Que conceitos o cidadão precisa conhecer para fazer uma análise de conjuntura?

Além do próprio conceito de conjuntura, compreender a definição de sistema capitalista e o significado da estrutura e da superestrutura é fundamental para promover uma boa análise de conjuntura. Isso porque os movimentos da conjuntura acontecem no interior da estrutura e da superestrutura, cujos fundamentos tem caráter mais permanentes ou duradouros, e obedecem a uma lógica capitalista. Outro conceito derivado, igualmente relevante, é o de atores políticos ou atores sociais. Por fim, é fundamental compreender o conceito de instituição, tanto no que se refere ao seu papel como “atores”, quanto no que se refere às regras que disciplinam a sua ação. Esses conceitos serão detalhados ao longo das respostas às perguntas subsequentes.



2. Então qual é o conceito de sistema capitalista e qual a influência dele na estrutura e nos acontecimentos conjunturais?

O sistema capitalista é formado pela economia de mercado, tem por princípios a livre iniciativa e a livre concorrência, é globalizado e tem por objetivo a competitividade e o lucro. Baseado no reconhecimento dos direitos individuais e de propriedade, o capitalismo tem influência determinante sobre os acontecimentos políticos, econômicos e sociais.

O poder econômico e político sempre manteve, historicamente, uma relação íntima no capitalismo e em qualquer sistema social, mas com o neoliberalismo³, que pressupõe um Estado mais voltado para regular e garantir a liberdade do capital, o poder econômico tem avançado sobre o poder político, seja cooptando os governantes, elegendo-os mediante financiamento de campanha, seja escalando seus próprios quadros para disputar diretamente o poder.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira⁴, o capitalismo é um sistema econômico complexo constituído de empresas capitalistas coordenadas

³ O neoliberalismo foi a expressão de uma correlação de forças que surgiu com a crise do pacto social na Europa e nos EUA entre capital e trabalho, em torno da expansão da economia com distribuição dos ganhos de produtividade e da ação do Estado.

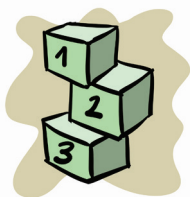
⁴ Texto para Discussão nº 4, ENAP/ARE, Brasília, 1995

pelo mercado e reguladas pelo Estado. Para ele, “não há capitalismo nem mercado capitalista, sem um Estado que regulamente e coordene, não apenas criando as condições gerais para a produção capitalista, por meio da instituição do sistema legal com poder de coerção e de uma moeda nacional, mas também por meio de uma série de ações na área econômica, social e do meio ambiente”.

Na sociedade capitalista, como regra, aqueles que detêm os meios de produção também costumam deter o controle do Estado, ainda que para tanto tenham que se organizar como força política. Cabe lembrar, inclusive, que em uma sociedade capitalista, a produção de bens e serviços ocorre a partir da utilização de fatores produtivos. Para cada um desses fatores, há remunerações específicas: mão de obra (salários), capital financeiro (juros), espaço utilizado para produção (aluguéis) e os empresários (lucros e/ou dividendos).

3. E o que é estrutura?

Segundo José Eustáquio Diniz Alves, a estrutura é a interligação do conjunto formado pela reunião das partes ou elementos de uma determinada ordem ou organização, e que tem vinculação com o longo prazo⁵. Para Luiz Eduardo Prates da Silva, a estrutura refere-se às determinações econômicas, políticas e culturais de cada formação social, caracterizadas como modo de produção⁶.



A estrutura, segundo José Paschoal Rossetti⁷, é a base de um sistema econômico ou o modo como se organizam a economia e a produção, os grupos ou classes sociais, o Estado, a cultura, etc. Ela inclui desde a disponibilidade global de recursos (naturais, humanos e de capital), passa pelos padrões de seu aproveitamento até os arcabouços institucionais que condicionam a sua formação orgânica.

No conceito marxista, a estrutura representa a base econômica (material e tecnológica) e corresponde ao modo de produção dominante em determinada sociedade. Seria o conjunto das relações sociais de produção, como forma de propriedade, instrumentos de trabalho e seu desenvolvimento social, representado pelas classes sociais. Conforme Silva, a análise das classes sociais compõe a *análise estrutural*⁸.

5 ALVES, José Eustáquio Diniz. Análise de conjuntura: teoria e método. Disponível em www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/analiseconjuntura_theoriametodo_01jul08.pdf. Acesso: 05.08.2015

6 SILVA, op. cit, p. 306.

7 Política e Programação Econômica, São Paulo: Atlas, 1976.

8 SILVA, idem, ibidem.

A estrutura social, segundo Marx, é constituída de três partes: a) formação ideológica e cultural, que são as formas de produzir e transmitir informações; b) formação política, ou seja, a forma pela qual se organizam a coletividade, a sociedade civil e o governo; e c) formação econômica preponderante, que consiste nos modos de produção, ou o que se produz, e a forma como se produz. Ou ainda, a forma como as sociedades se organizam para resolver os chamados problemas econômicos fundamentais: o que e quanto produzir?; como produzir?; para quem produzir?

A estrutura, como se vê, se constitui dos fundamentos e das características básicas, mais estáveis ou mais duradouras, da sociedade. Em geral, as estruturas possuem herança histórica e, exceto em caso de rupturas, suas mudanças se dão a longo prazo ou com generosas regras de transição, a partir dos sucessivos movimentos conjunturais.

A estrutura, portanto, é o conjunto de elementos mais estáticos, ou estáveis, que dão forma e ordem à organização social, econômica e política de um país.

4. É possível identificar os principais núcleos que compõem a estrutura?

Sim. De acordo com Rossetti⁹, a estrutura geral dos sistemas econômicos constitui-se de sete núcleos.

O primeiro se refere à disponibilidade de recursos naturais, humanos e de capital. O segundo diz respeito à disponibilidade de infraestrutura interna de apoio. O terceiro trata da constituição de sistemas empresariais. O quarto inclui o sistema financeiro e o mercado de capitais. O quinto se refere à composição do governo. O sexto dispõe sobre a constituição do setor externo. E o sétimo cuida da composição do produto e da repartição da renda.

Nas perguntas de 43 a 49 destacamos o que observar em cada um desses núcleos no momento em que se estiver analisando a conjuntura.

⁹ ROSSETTI, op. Cit.



5. E o que é superestrutura?

A superestrutura tem a ver com as relações jurídicas, políticas e demais formas de consciência social. Ela engloba o conjunto de ideias, das representações sociais, dos sistemas de atitudes e comportamentos sociais, ou seja, as lutas políticas e ideológicas. Está relacionada aos aspectos institucionais¹⁰, ou seja, o sistema duradouro de regras sociais estabelecidas que estruturam as interações sociais. Segundo Douglas North¹¹, as instituições são feitas de restrições formais, como as leis e as constituições, ou informais, como as normas de comportamento, as convenções sociais, os códigos de conduta autoimpostos e suas características de aplicação. Elas definem, juntas, a estrutura de incentivos das sociedades. As instituições políticas e econômicas são determinantes do próprio desenvolvimento econômico.



A superestrutura, portanto, corresponde às relações inerentes ao sistema político-jurídico-institucional que inclui as leis e as organizações do Estado, passa por todas as formas e instrumentos de reprodução da consciência social, até alcançar os aspectos culturais e ideológicos dominantes.

6. O que é conjuntura, então?

O conceito de conjuntura está associado à ideia de combinação de fatos ou acontecimentos, demarcados no tempo e no espaço, que explicam uma realidade política, econômica ou social. Como bem pontua Ana Karin Nunes¹², a conjuntura é o resultado natural de um encontro de circunstâncias que nasce de uma correlação de forças num determinado corte espacial-temporal.



Na definição de Emílio Gennari¹³, conjuntura é o momento

¹⁰ Segundo Adriano Oliveira (2014: 25-26), uma das premissas teóricas da análise de conjuntura tem por base o *neoinstitucionalismo*, ou seja, os indivíduos estão numa trajetória, delimitada institucionalmente, em que adquirem visões de mundo, formam preferências, fazem escolhas e tomam decisões. A sua atividade ocorre num espaço de tempo da trajetória, e a análise permite vislumbrar o comportamento dos atores em outros instantes temporais.

¹¹ NORTH, Douglas. C. (1994) "Economic performance through time". *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, jun, p. 359-68.

¹² NUNES, Ana Karim. Análise de conjuntura em Relações Públicas. Trabalho apresentado no GT de Relações Públicas do VIII Seminário Internacional de Comunicação Social da PUCRS em novembro/2005. Disponível em <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/teoriaseconceitos/0248.pdf>. Acesso em 18.ago.2015.

¹³ Em "Dicas para uma análise de conjuntura". Disponível em <http://www.dsbh.org.br/site/docs/4.pdf>. Acesso em 10.08.2015.

de um período histórico que vem se desenvolvendo e está alicerçado numa estrutura econômica, política e social que se insere num determinado contexto de relações internacionais.

Para Grzybowski, são “momentos específicos de uma sociedade que decorrem do modo como se combinam as propostas, as intervenções, as ações, enfim, a vontade política dos diferentes agentes sociais, com as possibilidades oferecidas pelas suas respectivas bases objetivas de existência”¹⁴.

A conjuntura, assim, é o momento no qual se constata a existência de fenômenos capazes de modificar, caracterizar ou denotar a instabilidade de uma determinada situação concreta ou dos fundamentos estruturais de algum setor ou país, como reflexo ou produto das relações de poder. Ou, dizendo de outro modo, é a forma de manifestação de luta de diferentes atores numa determinada sociedade em período específico.

A palavra conjuntura, portanto, significa encontro, combinação ou concorrência de acontecimentos ou eventos numa dada situação ou circunstância e em determinado período que pode ser favorável ou desfavorável para a realização de algo. Por isso, a principal pergunta que se faz, em decorrência de acontecimentos que modificam a realidade, é a seguinte: “Em que conjuntura ocorreu tal fato ou acontecimento?”: uma greve, uma manifestação, uma derrota ou vitória de determinada força política, etc.

7. O que se entende por análise de conjuntura?

Análise de conjuntura, segundo Herbert de Souza, o Betinho¹⁵, no livro “Como fazer análise de conjuntura”, é uma leitura especial da realidade, que combina conhecimento e descoberta, e que se faz sempre em função de alguma necessidade ou interesse. Para Adriano Oliveira, é uma atividade por meio da qual se busca, num dado instante no tempo, compreender e prognosticar o comportamento dos atores em variadas arenas, inclusive a institucional¹⁶.

De acordo com Daniel da Silva Martins,¹⁷ é um retrato dinâmico da realidade, que considera acontecimentos (fatos), palco

14 GRZYBOWSKI, Candido. Métodos de Análise de Conjuntura. CECA: São Leopoldo, 1985.

15 SOUZA, Herbert de. Como fazer análise de conjuntura. Petropolis: Ed. Vozes, 24ª ed., 54 p.

16 OLIVEIRA, op. cit, p. 34.

17 Análise de Conjuntura, Faculdade Metropolitana de Manaus, acessado em 18/08/2015.



ou cenário do acontecimento (local), atores (quem), relação das forças (política) e articulação ou relação entre estrutura e conjuntura.

A análise de conjuntura, portanto, é uma leitura pormenorizada da realidade, que se faz por interesse ou necessidade a partir de critérios objetivos, porém sob um ponto de vista específico. Ela consiste em conhecer a correlação de forças econômicas, políticas e sociais ou as relações de poder existentes ou presentes na estrutura e na superestrutura da sociedade, cujos fundamentos têm caráter mais permanente ou duradouro.

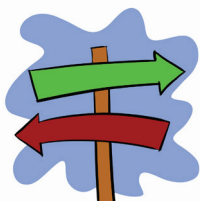
Trata-se de uma tarefa complexa, que exige, além de conhecimento sobre o acontecimento, capacidade de perceber, compreender, descobrir sentidos ou tendências em relação ao tema objeto de julgamento ou avaliação.

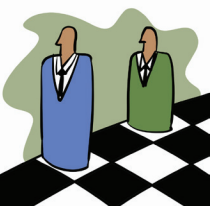
8. No que consiste a análise de conjuntura?

Consiste na investigação da realidade política, econômica, cultural e social, na observação das forças que disputam a condução do poder em cada uma dessas realidades em determinado segmento, país ou região, na sua visão de mundo e nos incentivos e normas que podem limitar ou influenciar as suas escolhas. Ou seja, concentra-se nos atores sociais e em seus movimentos ou articulações. De posse das respostas às perguntas indispensáveis ao conhecimento da realidade, que permitam uma visão de conjunto dessas forças vivas da sociedade, podemos decidir sobre a melhor forma de intervir.

A investigação da realidade, como regra, é feita a partir da leitura, organização e sistematização dos indicadores que caracterizam as fases, os movimentos, as ocorrências, as flutuações de curto prazo e os ciclos inerentes aos conflitos políticos, econômicos e sociais. Ou seja, são combinações ou concorrências de acontecimentos ou circunstâncias num dado momento.

Em geral, as correções e ajustes conjunturais não afetam, necessariamente, os fundamentos estruturais, porque são manejos de instrumentos de curto prazo para a correção de rota.





9. Para que serve a análise de conjuntura?

Serve, principalmente, para interpretar os eventos resultantes de ações de atores em contextos específicos com o propósito de orientar pautas, táticas e decisões para resolução de problemas, reais ou potenciais. Ou seja, serve para observar e compreender a realidade e identificar os interesses em jogo e definir estratégias e táticas de intervenção nessa realidade.

É por meio da análise de conjuntura, por exemplo, que se traça o mapa da correlação de forças econômicas, políticas e sociais, identificando e compreendendo os pontos fortes e fracos de cada força em disputa.

Seu desafio, portanto, é compreender as inter-relações das partes que formam o todo para auxiliar na tomada de decisão e para a transformação da realidade em favor do interessado.

A melhor forma de se preparar para agir na luta por transformações políticas e sociais é estudar para saber mais sobre o sistema social (Estado, Mercado e Sociedade), incluindo as instituições políticas nacionais e internacionais, participar de reuniões e movimentos políticos e sociais, além de ter compromisso com ideias, programas e projetos.



10. O que é necessário para fazer análise de conjuntura?

Em primeiro lugar, definir o objeto e o objetivo, ou seja, escolher o tema, o assunto, o problema ou a disputa que se pretende analisar e delimitá-lo no tempo. Em segundo lugar, descrever e pesquisar esse objeto, ou seja, organizar material de apoio, como estatísticas, dados e informações sobre o tema em análise, recorrendo às mais variadas fontes. Em terceiro, explicitar os pressupostos da análise, isto é, construir argumentos consistentes para interpretar e diagnosticar o comportamento dos atores envolvidos. E, em quarto, proceder à análise, elaborar síntese e identificar suas repercussões sobre a prática, ou seja, montar os cenários e as estratégias para alterar a realidade diagnosticada.

11. Que metodologia, em geral, se emprega na análise de conjuntura? Quais são seus principais elementos?

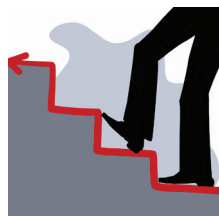
O esforço de compreensão da conjuntura exige do analista o uso de algum método, que consista num processo com etapas que devem ser executadas para alcançar o objetivo pretendido.

As principais categorias ou ferramentas destinadas à análise de conjuntura utilizam alguns elementos básicos, como a definição e a interrelação de: a) fatos e acontecimentos, b) cenário ou local, c) atores, d) relação de forças, e) articulação ou relação entre estrutura e conjuntura, f) tendências de mudanças, e g) riscos e oportunidades.

√ **Acontecimento**, nessa perspectiva, é todo fato ou ocorrência que adquira um sentido especial por seu reflexo ou repercussão sobre pessoas, famílias, grupos sociais, segmentos econômicos, políticos e sociais ou mesmo países. Cada acontecimento é resultado de uma série de causas que foram se desenvolvendo ao longo da história. Estariam nessa categoria, por exemplo, catástrofes, golpes militares, guerras, greves gerais, eleições presidenciais, crises econômicas, políticas ou sociais, derrotas do governo em políticas públicas centrais, entre outros.

Numa análise de conjuntura, é preciso estar sempre preparado para o caráter inesperado que os acontecimentos podem assumir, às vezes mudando radicalmente uma situação dada. É esta relativa imprevisibilidade dos acontecimentos que faz com que a análise de conjuntura, e a ação política dela decorrente, tenham uma complexidade superior e fascinante.

√ **Palco**, também conhecido como local ou cenário, é o espaço ou ambiente onde as ações da trama social e política se desenvolvem ou onde os acontecimentos se dão. São exemplos o Congresso Nacional, os Tribunais Superiores, os palácios governamentais, as ruas ou praças etc. O palco do conflito, da luta ou da disputa está sempre mudando. Ele pode, por exemplo, se deslocar das ruas e praças para os gabinetes, para o Parlamento ou vice-versa. A capacidade de deslocamento do palco é um indicador importante da vantagem do protagonista que promoveu essa mudança de local.



✓ **Atores**, para este efeito, são os protagonistas do processo, ou seja, as pessoas ou instituições que encarnam papel de destaque no enredo. Podem ser indivíduos ou instituições que representem grupos, classes ou países, assumam a defesa de ideias, reivindicações, projetos, promessas, denúncias, ideologias etc. Estão nessa categoria os partidos, os sindicatos, categorias econômicas ou profissionais, os meios de comunicação, um governo, uma rede de TV, instituições religiosas ou militares.

Os atores podem atuar em vários níveis – político, político-social, militar, etc – e exercer diversos papéis na conjuntura, como de protagonistas, aliados ou adversários.

✓ **Relações de forças**, por sua vez, representam a política ou a relação de conflito ou de cooperação existente entre as classes sociais, os grupos de pessoas, empresas, partidos, países, etc. O que determina o tipo dessa relação, segundo Herbert de Souza, o Betinho, são as características essenciais dessa inter-relação, que podem ser de domínio, igualdade ou subordinação.

As relações são: a) de domínio, quando um dos atores ou instituições está em condição privilegiada ou superior em relação a outro, o que possibilita o controle da situação em caso de negociação; b) de igualdade, quando os envolvidos se encontram em situação de equilíbrio no diálogo; e c) de subordinação, quando uma das partes está condicionada aos interesses da outra.

Numa dada conjuntura, a posição de superioridade ou subordinação de um ator não depende da sua posição institucional, mas da sua capacidade de antecipar-se às iniciativas dos demais atores e da sua capacidade de organização dos interesses, independentemente da sua posição institucional.

✓ **A articulação** ou a relação entre estrutura e conjuntura tem a ver com o manejo de elementos de realidade para produzir um tipo de intervenção política, de acordo com as táticas e estratégias definidas. As estratégias podem ser defensivas, reativas ou alternativas. É preciso pesquisar o encadeamento, as forças em movimento, a lógica, o sentido comum dos acontecimentos ou a ação desenvolvida pelos atores sociais. Para definir a melhor

tática, a articulação, enfim, busca reunir e potencializar meios, forças e elementos que somem no sentido de atingir determinados objetivos. A conjuntura é dinâmica, a ponto de uma mudança significativa na articulação das forças sociais fundamentais determinar uma nova conjuntura. Já a estrutura, com a qual a conjuntura se relaciona, é mais estável, ainda que em alguns casos necessite ser transformada, como, por exemplo, a estrutura política.

√ **Tendências** de mudanças não resultam de exercício de adivinhação, mas da sinalização do que pode vir a ocorrer com a manifestação de novos fenômenos decorrentes da forma como se processa o conjunto das forças e problemas identificados na conjuntura. Todo fenômeno social é sempre resultado de ações, atitudes, convicções e comportamentos que brotam das crenças, dos valores e sentimentos dos atores envolvidos. A expressão dessas ações sinaliza tendências e forma as preferências para efeito de escolhas. A trajetória dos acontecimentos permite vislumbrar o comportamento dos atores e, portanto, antecipar tendências.

√ **Riscos e oportunidades**, na qual, em linhas gerais, constitui-se em um exercício de se tentar levantar e avaliar as incertezas em 4 (quatro) ou mais dimensões, tais como: organização, financiamento, legislação e mercado, inclusive, como forma de se avaliar as causas, ou ameaças, como também seus efeitos sob o ponto de vista da conjuntura que está sendo analisada.

12. Pode-se sistematizar alguns exemplos em que esses elementos estejam presentes?

Os três acontecimentos recentes, sistematizados na tabela a seguir, inspirada em texto de Emanuel Sobrinho¹⁸, podem ilustrar bem o emprego dessa metodologia na análise de conjuntura. São eles: o julgamento da Ação Penal 470, as manifestações populares de junho de 2013 e a votação do projeto de lei da terceirização na Câmara dos Deputados.



¹⁸ SOBRINHO, Emanuel. Contribuições para análise de conjuntura brasileira. Escola de Formação Sindical Nordeste/CUT, 2013. Disponível em <http://www.escolane.org.br/ponto-de-vista/artigos/18/contribuicoes-para-analise-de-conjuntura-brasileira>. Acesso: 22.jul.2015.

Acontecimento	Ação penal 470 "Mensalão"	Manifestações de junho de 2013	Votação do PL 4330/2004 da terceirização
Local	STF	Rua	Congresso
Atores	Ministros, réus, partidos de oposição, advogados, etc	Movimento Passe Livre, partidos de oposição, cidadãos	Parlamentares, entidades de trabalhadores, empresários e suas entidades de classe
Relações de força	Domínio – desfavorável aos réus	Subordinação – o resultado dependia da ação governamental	Domínio – desfavorável aos trabalhadores
Articulação	Da mídia, da oposição, da classe média descontente com o governo, etc	Da mídia, da oposição, de parte da classe média, de estudantes e de usuários de serviços públicos	Do poder econômico e suas organizações de classe
Tendências	Condenação dos réus	Mudanças na orientação de políticas públicas	Aprovação da matéria

O diagnóstico e o prognóstico estão identificados pela análise de conjuntura, porém sua efetivação depende da estratégia dos atores. No caso específico das manifestações, como os protestos foram convocados pelas redes sociais e não havia institucionalidade ou setores organizados para sistematizar e levar as reivindicações para os poderes transformarem em políticas públicas, as expectativas foram frustradas. Nos demais, apesar da reação dos contrários, os defensores e protagonistas das ações saíram vitoriosos.

13. Existe algum modelo, com etapas, de aplicação do método de análise de conjuntura?

Sim, existem muitos. Selecionamos três: um, anexo a essa cartilha, é um roteiro simplificado para análise de conjuntura coletiva, e os outros dois, mais sofisticados, estão reproduzidos a seguir. O primeiro, por exemplo, é de autoria de José Eustáquio Diniz Alves¹⁹, extraído do texto “Análise de conjuntura: teoria e método”, que organiza as etapas para promover análise de conjuntura na seguinte ordem:

¹⁹ Professor titular da ENCE e coordenador da Pós-graduação do IBGE.

1) seleção do material empírico, buscando realçar os principais fatos econômicos, sociais, políticos e culturais ocorridos no período;

2) análise deste material buscando identificar os elementos comuns que representam novas tendências (o elemento novo que supera o velho) e as invariantes da conjuntura;

3) exame do material contrapondo uma análise das partes para o todo e do todo para as partes;

4) explicação da correlação de forças entre os diversos atores sociais e como as alterações nesta correlação explicam a dinâmica do movimento social;

5) análise sincrônica (ao mesmo tempo) dos elementos da contemporaneidade;

6) explicação das mediações que traduzem as características abstratas dos vetores de transformação capazes de agregar os fatos dispersos da realidade concreta;

7) comprovação empírica (por meio de pesquisas ou dados estatísticos) das tendências enunciadas nos itens anteriores;

8) análise diacrônica (sucessão de acontecimentos) da evolução longitudinal (por longo período) dos dados e fatos;

9) apontar tendências futuras que poderão ser checadas e verificadas em análises posteriores;

10) apontar alternativas de ação e de intervenção social diante do quadro de correlação de forças nacional e internacional.

Já Luiz Eduardo Prates da Silva²⁰ propõe um método baseado nas seguintes etapas, interligando teoria e prática:

1ª Definir o objeto e os objetivos, ou seja, definir a conjuntura que se quer analisar e se a análise será econômica, política, etc;

2ª Descrever ou pesquisar: colocar todos os fatos e acontecimentos ocorridos no período e que podem encerrar sentido em relação à análise;

3ª Explicitar os pressupostos de análise: identificar a base comum ou patamar mínimo para análise, escolher e explicitar os paradigmas de visualização da sociedade que temos;

²⁰ SILVA, op. cit, p. 309-314.

4ª Analisar, definindo os principais cenários da conjuntura, e respondendo às perguntas sobre a importância da questão, os grupos envolvidos, sua composição, recursos de que dispõem, seus projetos, e a relação de forças;

5ª Sintetizar a busca de uma visão da totalidade do processo, estabelecendo as inter-relações entre os dados levantados em cada cenário; e

6ª Repercutir a análise sobre a prática: identificação de novos elementos, a partir da análise, que deverão modificar a prática, e que práticas devem ser reforçadas, ou exigidas para a realização da estratégia.

Independentemente da necessidade de um método que assegure a objetividade da análise, uma análise de conjuntura tem muito de intuição, e é a intuição, em última análise, que garante a unidade entre a teoria e a prática política.

14. A análise de conjuntura deve ser neutra?

Não. Uma análise de conjuntura nunca é neutra ou desinteressada. Tomamos nossas decisões baseados em avaliações de situações sob a ótica do nosso interesse ou necessidade. A própria escolha das variáveis de análise já caracteriza uma opção frente à realidade. Contudo, como alerta Silva, ela deve ser objetiva, ou seja, não pode privilegiar ou escamotear elementos da conjuntura na tentativa de forçar a realidade, para adequá-la em uma teoria²¹.

O pressuposto da análise de conjuntura – embora seu processamento possa e deva ser racional, objetivo, analítico e interpretativo – é estar relacionada a uma determinada visão de sentido e dos rumos dos acontecimentos. Ela só adquire sentido quando é usada, de forma consciente e intencional, como elemento de transformação da realidade. E isso só é possível quando as pessoas – movidas por convicção, por interesse ou por necessidade – formam as suas preferências ou fazem suas escolhas.

Cada analista atribui aos acontecimentos um sentido e busca harmonizar sua interpretação com os interesses que representa. Por exemplo, a visão de um partido de esquerda não é a mesma

²¹ SILVA, op. cit., p. 306.

de um partido de direita, assim como a visão de um sindicato de empregados é diferente da visão de uma entidade sindical patronal. Do mesmo modo, uma análise para tomada de decisão por um grande oligopólio certamente não serve para apoiar a decisão de uma micro ou uma pequena empresa.

Nessa perspectiva deve-se fazer uma distinção entre a análise e a tomada de decisão propriamente dita. A tomada de decisão é que depende dos interesses do ator, enquanto a análise deve refletir o mais fielmente possível uma dada situação e as alternativas de ação que ela comporta. A analogia com um jogo de xadrez, neste caso, é a mais adequada. A vitória será daquele que compreender melhor a situação, ou seja, que fizer a melhor análise, e isto não depende do seu interesse, mas do seu domínio dos aspectos envolvidos no jogo.

15. Quem e quando se faz análise de conjuntura?

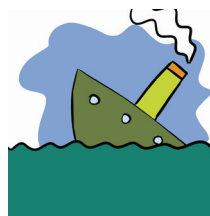
Todo mundo, a todo instante, faz análise de conjuntura. Como aponta Cruz, “análise de conjuntura é o que fazem cotidianamente políticos, articulistas e cidadãos informados, como exigência incontornável de suas atividades profissionais, ou, no caso destes últimos, como parte do processo de formação de juízos sobre ocorrências, proposições e/ou indivíduos, que não se reduzem a meras projeções da subjetividade de quem os expressa”²². Toda vez que se vai tomar uma decisão ou há a necessidade de ter posição sobre determinada solução/problema, em que é preciso ponderar aspectos positivos e negativos, se faz análise de conjuntura.

Sempre que vamos tomar uma decisão, consideramos as informações que temos, buscamos novas informações, avaliamos possibilidades, analisamos custos e benefícios, olhamos as forças e fraquezas de cada opção. Isso é análise de conjuntura.



16. Quais são os principais erros na análise de conjuntura?

A superficialidade (não explicar causas e consequências), a unilateralidade (só avaliar alguns aspectos e desprezar outros), o



²² CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Teoria e Método da Análise de Conjuntura. Educação e Sociedade, ano XXI, nº 72, agosto 2000.

subjetivismo (misturar o que queremos que aconteça com a análise dos fatos), o voluntarismo (desconsiderar as outras forças), o reducionismo (enquadrar tudo num slogan) e o sectarismo (achar que só seu pensamento é o correto). Imaginar que se muda a conjuntura apenas com vontade política é outro erro comum, além de comparar realidades distintas, partindo de premissas erradas.

17. O que define a correlação de forças numa análise de conjuntura?

A correlação de forças se define de acordo com os recursos de poder que os atores podem mobilizar na conjuntura para tornar efetiva sua estratégia política.

Os recursos de poder, por sua vez, podem ser reais ou potenciais, e poderão ou não ser usados para inibir a ação dos adversários. Segundo David Bermúdez Jiménez²³, entre outros, são os seguintes os indicadores da força de determinado grupo ou segmento político ou social:

- ✓ a quantidade e qualidade dos atores que aglutinam, como militantes, simpatizantes e mobilizáveis;
- ✓ o espaço ou importância dos atores aglutinados ou articulados na estrutura social;
- ✓ a forma de consciência, clareza, unidade ideológica em relação ao interesse em disputa;
- ✓ o nível de incidência ou alcance geográfico e setorial do grupo: rural ou urbano, local ou regional, nacional ou internacional;
- ✓ o preparo estratégico: capacidade e disposição para envolver-se na luta política e social;
- ✓ as alianças: estratégia de longo prazo, táticas;
- ✓ os recursos políticos, econômicos, tecnológicos, jurídicos, militares etc.

²³ Autor do texto "Metodología para Análisis de Coyuntura", da série Escuela de Paz y Transformación de Conflictos da Serapaz-Servicios de Asesoría para la Paz/México.

18. Que fontes devem ser consultadas ou utilizadas na análise de conjuntura?



São várias as fontes que devem ser consultadas para se fazer uma análise de conjuntura objetiva. Devemos priorizar as fontes primárias, como os índices oficiais fornecidos por instituições governamentais, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Banco Central, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Receita Federal, o CAGED-Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, do Ministério do Trabalho e Emprego, e informações sobre a balança comercial, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ou instituições privadas, mas com credibilidade, como a Fundação Getúlio Vargas e o DIEESE, assim como os organismos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros.

A imprensa é uma fonte indispensável. Entretanto, quando utilizar o noticiário dos jornais, revistas, rádios, televisões, portais na internet, blogs e rede sociais (twitter, whatsapp, facebook, instagram, etc) como fonte, deve-se tomar muito cuidado porque eles estão sujeitos a manipulações, tanto no conteúdo quanto na forma de apresentação. As informações apresentadas pela imprensa são, quase via de regra, manipuladas e carregadas de intencionalidades, afinal tomam como referência, além dos fatos e dados, a sua própria visão e interesse.

A mídia, segundo o historiador norte-americano Bernard Cohen²⁴, influencia a estruturação do pensamento e organiza os fatos de um modo tal que em lugar de ensinar as pessoas a pensarem, conduzem-nas sobre o que pensar.

Malena Rehbein Rodrigues, autora do livro “Imprensa e Congresso ou Como a mídia pauta a política”²⁵, afirma que a mídia exerce uma ação política na medida em que ela é, ao mesmo tempo, publicizadora e construtora de uma realidade, que invade o imaginário popular e compõe a memória coletiva.

²⁴ COHEN, Bernard C. The Press and Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, 1963. 288 p.

²⁵ RODRIGUES, Malena R. . Imprensa e Congresso ou Como a Mídia Pauta a Política. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. v. 1.

19. A análise de conjuntura deve considerar apenas aspectos nacionais?

Não, deve também considerar os aspectos internacionais. O mundo hoje é globalizado e há uma série de instituições internacionais que definem regras, políticas e procedimentos com reflexos sobre toda a humanidade e não apenas sobre os povos dos países associados a esses organismos multilaterais. É tanto que uma boa análise de conjuntura deve iniciar contextualizando o tema objeto da análise no cenário internacional.

Observar a experiência internacional, de governos e instituições multilaterais, nos campos político, econômico e social, é um elemento comparativo fundamental para uma boa análise de conjuntura nacional.

20. No plano internacional, como organizar e o que considerar para efeito de análise?

Uma forma eficiente de organizar a análise é a divisão por continente, por região ou bloco econômico. Continente/Região: Europa, África, Ásia, (Oriente Médio ou Ásia Ocidental, Extremo Oriente, Sudeste Asiático, etc), Oceania e América (América do Sul, América do Norte, América Central; América Latina). Blocos e Regiões: Tratado de Livre Comércio, Mercado Comum do Sul (Mercosul), Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), União Europeia, Pacto Andino, Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), BRICS, etc.

Em relação ao que observar, considera-se essencial uma avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos centrais:

- ✓ A situação econômica e os investimentos nas e das grandes potências (como Estados Unidos, Alemanha, Japão, China e Rússia) e nos principais países da América Latina (Brasil, México e Argentina).

- ✓ Os dados sobre a produção de mercadorias de grande importância para a economia mundial (petróleo, produtos agropecuários, minérios, etc.).

- ✓ As projeções e as medidas que vêm sendo apresentadas e implantadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio.

- ✓ As lutas e a postura das classes trabalhadoras desses países.

21. Que exemplos podem ser citados de organismos internacionais que influenciam a governança global?



Existem muitos, inclusive o Brasil participa como membro efetivo de alguns deles. Os principais organismos internacionais que regulam as relações entre países são: no campo dos direitos humanos e do meio ambiente, a ONU - Organização das Nações Unidas; na área de comércio, a OMC - Organização Mundial do Comércio; no campo financeiro, o FMI-Fundo Monetário Internacional; no campo do desenvolvimento, o Bird - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, conhecido como Banco Mundial, e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento; no caso da Saúde, a OMS - Organização Mundial da Saúde; no mundo do trabalho, a OIT - Organização Internacional do Trabalho, entre outros. E o Brasil participa, como observador, de organizações multilaterais que, embora não tenham funções regulatórias ou normativas, influenciam essas questões, como a OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a União de Nações Sul-Americanas - UNASUL.

No plano regional, pode-se mencionar, ainda, o Mercosul, a OEA – Organização dos Estados Americanos e a CELAC - Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribenhos, entre outras, das quais o Brasil participa como membro-efetivo. Além disso, por conta da globalização, não se pode esquecer de se fazer referência aos Blocos Econômicos atualmente existentes, os quais tem intensificado suas relações comerciais, tais como: a União Europeia, ALADI, NAFTA, Pacto Andino, dentre outros.

As resoluções desses organismos, em suas competências, possuem equivalência de lei e devem ser observadas pelos países signatários, daí a importância da inserção soberana do Brasil nessas instâncias de deliberação e regulação da chamada governança global.

Entretanto, é importante considerar que cada organização internacional tem seu próprio posicionamento, que é dado pelas forças que as dominam ou as influenciam mais fortemente. Por exemplo, nas questões do trabalho, a OIT frequentemente se posiciona criticando o modelo de desenvolvimento econômico defendido pelo FMI. O FMI é mais ortodoxo do que, por exemplo, o Banco Mundial. Ou seja, quando conhecemos cada organização em detalhe fica mais fácil entender os posicionamentos na cena internacional.

22. Quais são os três setores do sistema social e o que observar em cada um deles para efeito de análise de conjuntura?

Deve-se considerar os aspectos dinâmicos ou as oscilações dos principais indicadores dos três setores com base nos quais se estrutura o sistema social de qualquer país capitalista no mundo: o **Estado**, como primeiro setor; o **Mercado**, como segundo setor; e a **Sociedade Civil**, como terceiro setor.

Esses setores, que fazem parte do sistema social, disputam, interagem e se fiscalizam reciprocamente – à semelhança do sistema de freios e contrapesos próprio da divisão das funções dos poderes – um moderando ou controlando os excessos do outro.

23. E o que se entende por Estado e quais são seus objetivos?

Estado, no sentido aqui pretendido, representa o povo, o território, o governo, os objetivos nacionais e a soberania, enfim, a Nação politicamente organizada; é o poder público em sentido amplo.

O Estado dispõe dos monopólios de impor condutas e punir seus descumprimentos (poder coercitivo), de tributar e de legislar, e, do ponto de vista normativo, tem como objetivo o bem comum. Ele, que tem meios e fins públicos e interesses não lucrativos, se expressa pela ação governamental por intermédio das instituições do Estado e seus agentes públicos.

Segundo o deputado Marcus Pestana²⁶, a ação governamental deve buscar atingir ou perseguir quatro grandes objetivos:

- a) fortalecimento da democracia (assegurar a liberdade e o funcionamento das instituições);
- b) desenvolvimento (geração de renda e emprego);
- c) estabilidade interna e externa (controle da inflação e do balanço de pagamentos); e
- d) equidade social (justiça distributiva).

²⁶ Em artigo sobre "As eleições e o modelo de intervenção do Estado", publicado no portal "Congressoemfoco.com.br" em 24/03/2014.

Embora o poder do Estado seja uno, existe separação de funções entre os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e repartição de atribuições entre os níveis de governo (União, Estados e Municípios).

O Estado, para atingir esses objetivos, se vale dos três Poderes, sendo os titulares de dois deles eleitos diretamente pela população: no Poder Executivo, o prefeito, o governador e o presidente da República, e no Poder Legislativo, os vereadores, os deputados estaduais, os deputados federais e os senadores. Os membros do Judiciário, embora não sejam eleitos, exercem, também, papel importante na conjuntura, inclusive por atuarem, em alguns momentos, substitutivamente ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, como quando adotam, por decisão judicial, medidas para garantir o exercício de direitos, ou restringi-lo, como exemplifica a atuação do STF sobre o direito de greve dos servidores públicos.

Na tipologia de Carlos Ayres Brito²⁷, jurista e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, a Constituição dividiu as instituições e os poderes entre os que governam e os que impedem o desgoverno. No primeiro bloco estão o Executivo e o Legislativo, que são poderes eminentemente políticos da República, eleitos pelo voto popular, e no segundo bloco, as instituições que impedem o desgoverno: a Polícia, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e o Judiciário.

Além disso, sob o ponto de vista econômico, o Estado pode desempenhar funções importantes: a) Estabilizadora; b) Reguladora; c) Fiscalizadora; d) Alocativa; e) Distributiva.

24. O que se entende por mercado e quais são seus objetivos?

O mercado, cuja essência é a produção e a troca de bens e serviços por unidades monetárias ou por outros bens, em conformidade com a lei da oferta e da procura, tem como objetivo o lucro (mediante a competição ou mesmo o controle oligopolizado do mercado) e seu interesse é ter o maior ganho possível (lucratividade) e os fins e meios empregados são privados²⁸.



²⁷ Entrevista ao jornal Correio Braziliense, edição de 9/8/2015.

²⁸ Os fins de fato são privados, parte dos meios podem até ser privados, mas, via de regra, são advindos da exploração/produção coletiva das classes trabalhadoras, além de se utilizarem dos recursos ou meios públicos providos por órgãos ou instituições do Estado.

Pode-se, ainda, definir “mercado”, como usualmente se ouve falar na imprensa, como os agentes econômicos privados. Nessa perspectiva, o mercado na verdade é composto por diferentes grupos sociais. Chama-se de mercado financeiro os agentes que controlam ou influenciam decisivamente as bolsas de valores, os fundos de títulos e os grandes bancos e investidores institucionais. Esses interesses se diferenciam dos setores industriais, comerciais, de serviços e, principalmente, dos trabalhadores.

A economia de mercado é muito eficiente na produção e geração de riqueza, mas pouco eficaz em distribuir a renda e a riqueza produzida. São os agentes de mercado, em muitos momentos, que definem a alocação de recursos em diferentes setores da economia, segundo seus interesses, que podem não coincidir – e frequentemente não coincidem – com os interesses gerais da sociedade. E são os agentes de mercado que, graças ao seu poder econômico, formatam, muitas vezes, a própria agenda de políticas públicas dos governos.

O mercado, entendido como a troca de bens e serviços, existe para distribuir os produtos na sociedade em bases mercantis e para, com isto, permitir que os lucros se realizem. A competição pode caracterizar o mercado, mas nem sempre, pois pode haver monopólios ou diferentes graus de competição. Por exemplo, há mercados extremamente oligopolizados, nos quais o papel da competição é baixo.

A influência do mercado, notadamente o financeiro, sobre as políticas públicas é muito grande, especialmente nas dimensões do controle do financiamento da dívida do Estado e do controle do crédito. O financiamento de campanhas eleitorais é um dos principais elementos de influência sobre os agentes políticos. O STF considerou inconstitucional o financiamento empresarial de campanha, em decisão de setembro de 2015.

Não se pode perder de vista, também, a atuação do Estado, sobretudo em relação à definição e condução das políticas macroeconômicas que tem reflexos diretos e indiretos sobre as decisões dos mercados.

25. E a sociedade civil, qual o seu papel?

Segundo Norberto Bobbio, a sociedade civil é a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, e “o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos,

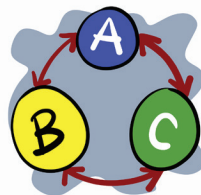


religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver, ou através da mediação ou através da repressão”. Estão contidos nesse conceito os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes, ao lado das organizações de classe, dos grupos de interesse, das associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, dos movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de igualdade de direitos e liberdade da mulher, dos movimentos de jovens etc.”²⁹.

A sociedade civil tem objetivos voluntários e, em princípio, virtuosos; seu interesse não é lucrativo e os meios empregados são privados e seus fins são públicos. Sua função, na perspectiva popular, é fiscalizar e pressionar o Estado/governo e o mercado em favor de justiça e do equilíbrio na distribuição da riqueza e da renda. Contudo, como ela se divide em grupos de interesse, algumas vezes conflitantes, a disputa na arena política pode, muitas vezes, conduzir a soluções que beneficiem um segmento em detrimento de outro. Como esclarece Santos³⁰, sob a perspectiva do neoinstitucionalismo, as instituições constituem-se em arenas nas quais se desenvolvem as disputas entre esses grupos e nas quais se definem os ganhadores e os perdedores, cabendo ao Estado o duplo papel de arbitrar os interesses representados e definir os espaços onde se dão as disputas, os quais podem, por si só, conferir recursos de poder ou capacidades distintas a diferentes grupos de atores, acarretando vantagens ou desvantagens a cada um, em razão dos meios de que disponham, de sua capacidade de organização ou do acesso aos espaços de deliberação.

26. É possível mostrar esquematicamente os interesses que defendem, os meios que empregam, os fins que pretendem e os objetivos que perseguem cada um desses setores?

O esquema a seguir resume as principais características de cada setor.



29 BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política. São Paulo, Editora Paz e Terra S/A, 1987, p. 35-36

30 SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil.** Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/ICS/UnB, março de 2008.

Setor	Interesses	Meios	Fins	Objetivos
1º – Estado	Não lucrativos	Públicos-burocráticos	Públicos	Conquista e conservação do poder
2º – Mercado	Lucrativos	Privados-competitivos	Privados	Lucros
3º – Sociedade Civil	Não lucrativos	Privados	Públicos	Voluntários e virtuosos ³¹



27. Por que é importante observar as instituições do Estado?

Porque o poder, embora emane do povo, é exercido por intermédio das instituições de Estado, mediante políticas públicas nas arenas distributiva, redistributiva e regulatória.

Além disto, é preciso impor limites à ação do Estado, que exerce as funções de administrar, legislar e julgar, além de dispor do poder de fazer as leis, constringer fisicamente as pessoas (punir) e arrecadar tributos, bem como seus agentes.

Se não houver fiscalização e controle, há risco de que os meios burocráticos, dos quais o Estado se serve, reduzam as políticas públicas a meras questões administrativas, que podem afastar o Estado do interesse público em benefício da estabilidade dos seus próprios agentes e instituições.

A diferença, do ponto de vista da liberdade, entre o Estado e os particulares, é que no caso do Estado tudo é proibido, exceto o que a lei autoriza, enquanto no caso do particular tudo é permitido, exceto o que a lei proíbe.

O Estado é soberano porque determina quais são as normas válidas e tem o poder de constringer – inclusive fisicamente pelo uso do monopólio de punir – os destinatários da norma.



28. E por que é importante conhecer como funciona o Estado?

Porque o poder do Estado, em última instância, é soberano e se sobrepõe aos demais agentes sociais. Embora limitado pela

³¹ Embora devam ser virtuosas em todas as suas ações, nem todas as entidades da sociedade civil atuam voluntariamente ou agem virtuosamente patrocinando apenas causa coincidentes com o interesse público e defensável ética e moralmente, pois podem ser colonizadas por interesses privados.

legalidade, é fundamental conhecer como funciona o Estado por meio do acompanhamento e participação do processo político, uma vez que é pela política que as regras de convivência são reguladas.

Como todo poder emana do povo que, por intermédio das instituições de Estado, o transforma em políticas públicas, o monitoramento, a participação e o controle social são fundamentais para impor limites à ação do Estado ou influenciar as suas decisões na direção do interesse público, ou daqueles interesses de setores da sociedade que são mais relevantes e urgentes.

29. O que é política econômica e qual seu papel em relação ao desenvolvimento do país?

A política econômica é a forma de intervenção do governo na economia visando atingir os objetivos definidos institucionalmente. Constitui-se dos instrumentos utilizados pelo governo para expandir ou restringir a atividade econômica. São eles: a política fiscal, monetária, creditícia, cambial, de relações econômicas externas e a política de renda, a saber:



√ A política fiscal está relacionada com as receitas e despesas, com os instrumentos de tributação direta e indireta, com o endividamento público, com o consumo e o investimento do governo, bem como com as transferências e subsídios. Sua condução fica a cargo do Ministério da Fazenda.

√ A política monetária, a cargo do Banco Central, está relacionada com a oferta de moeda, taxa de juros, disponibilidade e custo do crédito, facilitando ou dificultando seu acesso aos consumidores e investidores.

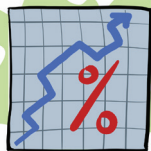
√ A política cambial, também a cargo do Banco Central, e as relações econômicas externas, tem a ver com o comportamento governamental em relação ao valor da moeda nacional frente às demais moedas, no mercado de câmbio, à política de comércio exterior e à forma de tratamento atribuído ao movimento de capitais.

√ A política de renda está associada ao controle das remunerações, como salários e outras rendas.

Não se pode deixar de considerar o importante papel desempenhado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que é o

órgão superior do Sistema Financeiro Nacional brasileiro e tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País. Sua composição atual é: Ministro da Fazenda, como Presidente do Conselho; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; e o Presidente do Banco Central do Brasil.

Além destas, pode-se mencionar a Política Industrial, a Política Agrícola, de Ciência e Tecnologia. Mas nem todas as correntes políticas se propõem a desenvolver tais políticas. Uma corrente liberal diria que não se deve ter política industrial ou política de renda, que são definidas pela força livre do mercado.



30. A utilização dos instrumentos de política econômica é a mesma em qualquer governo, independentemente de ideologia?

Não. O modo como os governos manuseiam esses instrumentos depende principalmente da visão política e ideológica dos governantes e do papel que eles atribuem ao Estado para o processo de desenvolvimento econômico.

Uma análise de conjuntura na perspectiva da economia sempre tem um esquema teórico econômico subjacente. Há dois grandes campos de pensamento econômico, o neoclássico e o heterodoxo, que se subdividem em inúmeras correntes teóricas. O que diferencia as correntes de pensamento econômico, digamos, neoclássica e heterodoxa, entre as muitas coisas, é o papel do Estado e o papel do mercado.

Os neoclássicos acreditam que o capitalismo tende a naturalmente se ajustar numa situação estável, que o Estado insiste em distorcer com sua intervenção descabida. O Estado, na visão deles, é um empecilho, um mal necessário quando vai além das suas funções mais básicas de controlar a moeda e administrar a justiça. Por isso que a corrente monetarista insiste em que apenas a oferta de moeda causa a inflação, e é em última análise provocada pelos gastos do governo superiores às suas receitas.

Os heterodoxos, ao contrário, argumentam que o funcionamento da economia é marcado por crises e que ela só funcionará para satisfazer a necessidade se o governo intervir orientando o

processo de desenvolvimento. Isso explica o uso de políticas de desenvolvimento (expansionistas) ou anticíclicas.

As políticas restritivas, ou a disciplina fiscal mais rígida, em geral, tem como consequência a redução do Produto Interno Bruto (PIB). Elas, como regra, consistem em redução dos gastos do governo, elevação da taxa de juros e limitação do crédito como forma de conter processos inflacionários.

Já as políticas expansionistas, que visam ao incentivo do crescimento econômico e do desenvolvimento social, buscam melhorar o nível de emprego e reduzir as desigualdades.

As políticas anticíclicas, destinadas a evitar a estagnação da economia, por sua vez, são utilizadas em período de crise que se imagina transitória. Foi o caso do Brasil entre 2011 e 2014, quando o governo interveio na economia para aumentar os gastos, reduzir tributos e estimular o aumento da produção, do emprego e da renda naquele período.

31. Que relação existe entre o mercado e a política?

A relação é de disputa. Como a política passa pelo Estado, que detém os monopólios de legislar, arrecadar e punir, o mercado, quando não controla o Estado, costuma desqualificar a política como forma de reduzir a sua influência na regulação dos negócios privados.

Delfim Netto³² costuma dizer que existe um equilíbrio perfeito entre mercado e política. Segundo ele, quando a política exagera, o mercado equilibra; quando o mercado exagera, a política equilibra.

O problema é quando o mercado se apropria da política, a partir do financiamento de eleições e de mudanças no arcabouço legal, colocando os órgãos de Estado a serviço da iniciativa privada, sem qualquer preocupação com a sociedade e a correção das injustiças e das desigualdades regionais ou de renda. O Plano Real e todo o arcabouço institucional de gestão macroeconômica que se seguiu são o melhor exemplo de apropriação da política pelo mercado. Foram entregues à direção do Banco Central do Brasil, cuja composição obedece a orientação do sistema financeiro privado, os principais instrumentos de política econômica.



³² Economista respeitado, que foi ministro em vários governos durante a Ditadura militar e deputado federal de 1987 a 2007.

O modelo de financiamento de campanha eleitoral do Brasil, se mantido, por exemplo, pode levar o poder econômico a converter-se em poder político, dada a dependência dos eleitos dos recursos do mercado.



32. O que são mecanismos baseados no mercado?

Em paralelo aos instrumentos de política econômica, existem também os “mecanismos baseados no Mercado”, que, segundo a OCDE, são os instrumentos que buscam enfrentar as falhas de Mercado, em especial as “externalidades ambientais”, como a poluição, seja pela incorporação de custos externos de atividades de produção ou consumo através de tributos ou encargos sobre processos e produtos, seja pela criação de direitos de propriedade e facilitação do estabelecimento de um “mercado virtual” para o uso de serviços ambientais.

A racionalidade econômica de uso desses instrumentos, em algumas situações, mostra a habilidade de corrigir as falhas de mercado de uma forma econômica. A intervenção estatal se justifica para corrigir as falhas e, de forma diversa dos demais meios regulatórios ou administrativos, os instrumentos tem a vantagem de usar “sinais de mercado” para enfrentar as falhas de mercado.

São exemplos desses mecanismos os impostos e outros tributos, taxas, multas, encargos e subsídios, as permissões ou autorizações negociáveis no mercado (por exemplo, os créditos de carbono), rotulagens, licenças e direitos de propriedade. Eles induzem a um uso mais eficiente de recursos, em especial os ambientais, onerando o seu mau uso, ou uso não racional, tanto do ponto de vista do empresário quanto dos indivíduos.

Apenas para reflexão, registre-se, entretanto, que há um debate entre os que defendem as soluções de mercado e os que defendem a regulação estatal. As soluções de mercado, segundo seus críticos, apenas legitimam a existência de externalidades negativas através do pagamento de seus custos. As soluções de mercado não dão conta dos limites que precisam ser impostos à atividade econômica para assegurar os interesses da sociedade. Por exemplo, a poluição. Pagar por ela é suficiente, independentemente do nível de poluição que se atinja?

33. Há alguma diferença entre mercado financeiro e setor produtivo, para efeito de análise de conjuntura?



Sim, sem dúvida. Sempre que há um alinhamento automático entre mercado financeiro e equipe econômica, o emprego e a renda decrescem, enquanto que quando este alinhamento se dá entre a equipe econômica e o setor produtivo, a renda e o emprego crescem.

Nos períodos em que ocorre alinhamento da equipe econômica com o mercado financeiro, o governo perde o controle da agenda, que é conduzida pelos rentistas. Toda economia que realiza (superávit primário), isto é, os recursos economizados no orçamento público, são destinados para o pagamento de juros e do principal da dívida, e são deixados em segundo plano os programas sociais, a renda, o emprego e os investimentos.

O setor produtivo, como regra, tem visão de longo prazo, enquanto o financeiro se pauta pela lógica de curto prazo ou o retorno imediato.

Apenas para ilustrar, nos últimos 21 anos (1994 a 2015), houve alinhamento automático entre a equipe econômica e o sistema financeiro nos dois governos FHC (1994 a 2002) e nos dois primeiros anos do governo Lula (2004 e 2005), que coincidiu com o período de maior desemprego e de baixa renda. Com a saída de Antônio Palocci e Joaquim Levy, e a entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda (em 2006), houve o deslocamento da relação da equipe econômica, do sistema financeiro para o setor produtivo, que permaneceu nos seis últimos anos do governo Lula e nos quatro primeiros da Presidente Dilma. Nesse período o emprego e a renda cresceram. Com o retorno de Joaquim Levy, a partir de janeiro de 2015, é restabelecido o alinhamento da equipe econômica com o sistema financeiro, e, em consequência, o emprego e a renda voltaram a cair neste segundo mandato da Presidente Dilma.

34. Conhecer a distribuição funcional da renda é útil na análise de conjuntura nacional?



Sem dúvida. Uma das formas de análise das relações de produção, do ponto de vista de classe, é entender como se distribui a renda nacional de cada país.

Dos cinco elementos da distribuição funcional da renda – rendas do exterior, aluguéis, lucros, juros e salário – apenas o último não pertence ao capital.

35. Poderia detalhar melhor esses elementos da distribuição funcional da renda?

Sim, a distribuição funcional da renda é uma espécie de pizza ou gráfico com cinco pedaços. Quando um pedaço aumenta é porque outro fica menor.

Vamos analisar cada um.

Rendas do Exterior – são os pagamentos que as empresas, as pessoas e os governos fazem pelo uso da propriedade intelectual ou do conhecimento por intermédio de *royalties* ou de patentes. Ou seja, o direito de propriedade se estende ao campo do conhecimento, incidindo sobre bases imateriais, como a propriedade intelectual. Esse segmento tem crescido muito e tende a crescer cada vez mais e, portanto, sua participação na renda só cresce nos países centrais.

Aluguéis – renda da terra e arrendamentos, são os pagamentos pela utilização do espaço para produção. Os aluguéis, por exemplo, são pagos aos incorporadores, aos grandes construtores, e sempre existe uma regra, uma lei, um mecanismo, que preserva a participação desse segmento na renda nacional. Se não aumenta, ao menos não reduz, mantendo-se com sua fatia na renda nacional.

Lucros – as empresas nem sempre se guiam exclusivamente pelo lucro de curto prazo. O lucro esperado de um investimento é determinante para a decisão de investir. Assim, as empresas fazem o possível e o impossível para manter ou ampliar seus lucros: demitem, sonegam, importam, automatizam, mas não abrem mão de sua margem de lucro. Por vezes, podem aceitar reduzi-los por certo prazo, para eliminar a concorrência, mas apenas como estratégia de sobrevivência, e até que possam retomar os patamares “normais” ou mesmo maiores.

Juros – os juros, como remuneração do capital financeiro, são extraídos dos lucros e, portanto, são parte deles. Além disso, é o mercado financeiro quem comanda o mundo, financia



campanhas, controla boa parte dos organismos internacionais e mantém sob controle governo e parlamentares com propósito de assegurar a hegemonia no sistema capitalista. Houve uma financeirização da economia e esse segmento se apropriou de uma fatia importante da renda nacional dos países.

Ora, se dos quatro elementos analisados, um mantém a margem de lucro e três crescem, logo, o grande perdedor é o assalariado, que é a parte mais fraca econômica, social e politicamente nesse processo. É claro que há período de exceção, como no caso brasileiro, em que a parcela das rendas do trabalho na renda nacional aumentou entre 2004 e 2010.

36. Que elementos interferem na distribuição funcional da renda?

Basicamente três fatores interferem na distribuição funcional da renda: as decisões de mercado, as decisões de governo e os fenômenos naturais.

Nas decisões de mercado, os sindicatos em geral e os trabalhadores em particular podem influenciar na sua dimensão de consumidor, denunciando práticas de trabalho degradantes, descumprimento de direitos trabalhistas ou agressão aos direitos humanos e/ou ao meio ambiente. Pode-se também boicotar produtos, etc.

Nas decisões de governo também podemos atuar nas dimensões de cidadão (eleitor), de usuários de serviços públicos, de contribuintes (pagadores de impostos), de militantes políticos e sindicais.

Já nos fenômenos naturais podemos influenciar apenas nas decisões de governos que venham a ser tomadas em consequência deles, ou como resposta a desastre, como ações emergenciais, de reconstrução etc. Em relação aos fenômenos em si, como os dilúvios, furacões, tornados, etc, não há controle.

Portanto, devemos agir como cidadãos e militantes sindicais para interferir nas decisões de governo e de mercado em favor de uma melhor distribuição da renda.





37. Por que a política é importante ou mesmo fundamental na análise de conjuntura?

Porque não existe solução para os problemas coletivos fora da política. Todas as conquistas do processo civilizatório resultaram de decisão política. Quem desdenha da política o faz por má-fé ou por desinformação. No primeiro caso, para afastar do processo decisório pessoas com visão republicana e preocupadas com os problemas e demandas das pessoas, sobretudo das mais necessitadas, o que facilita sua apropriação do aparelho de Estado. No segundo caso, os desinformados – que deixam de participar do processo político e eleitoral – são as potenciais vítimas de seus alzones, representados por aqueles que agem de má-fé.



38. É possível citar alguma decisão política que tenha trazido contribuição ao processo civilizatório?

As conquistas da humanidade são produto de decisões políticas. Assim, todas as gerações de direitos foram disciplinadas em constituições ou em regulação por organismos multilaterais.

Na primeira geração, situada no século XVIII, estão os **direitos civis** (como direito à vida, à propriedade, à segurança, à integridade física, de acesso à Justiça e da ampla defesa) e as liberdades (de ir e vir, de pensamento, de opinião e expressão, entre outros).

Na segunda geração, que surgiu no século XIX, estão os **direitos políticos**, como o de associação e reunião, de organização política, partidária e sindical, de participação político-eleitoral (votar e ser votado), de sufrágio universal, de liberdade de imprensa, de alternância no poder, entre outros.

Na terceira geração, a partir do século XX, já com a participação (efetiva, legítima e legal) dos sindicatos e dos partidos políticos, estão os **direitos sociais, econômicos e culturais**.

Cabe notar que dessas três gerações de direitos, a terceira foi a única que implicou custos para governos e empresas, com as conquistas de direitos ao trabalho decente, ao salário justo, à jornada de oito horas, ao descanso semanal remunerado, à aposentadoria digna, ao seguro-desemprego, à saúde, à educação, ao lazer, entre muitos outros.

Na quarta geração, conquistada a partir da segunda metade do século XX, estão os **direitos difusos** (com titular indeterminado) e **coletivos** (válidos para grupos, categorias e classe de pessoas por relação jurídica).

No primeiro caso – **direitos difusos** – incluem-se os interesses ou direitos que possuem natureza indivisível e dizem respeito a uma massa indeterminada e indeterminável de pessoas, ligadas por circunstâncias de fato, que não podem ser individualizadas. Por exemplo: direito ao meio ambiente equilibrado, direito à paz, à segurança, trabalho decente, direito do consumidor, das mulheres, das crianças e adolescentes, dos idosos, das minorias étnicas, sociais, dos portadores de deficiências ou necessidades especiais, entre outros.

No segundo caso – **direitos coletivos** – que também possuem natureza indivisível e dizem respeito a uma massa de pessoas inicialmente indeterminada, mas posteriormente determinável. Por exemplo: advogados, associações profissionais, sindicatos, contribuintes de determinado tributo, contratantes de determinado plano de saúde, entre outros.

Na quinta geração, uma realidade mais evidente a partir do século XXI, estão os **direitos bioéticos** ou a necessidade de regulação, como consequência da interdição, da intervenção indébita na estrutura da vida (engenharia genética/transgênicos, etc). Ou seja, atender a uma imposição ética de se discutir publicamente o que é e o que não é legítimo em termos dessa intervenção.

No Brasil, decisões políticas estiveram por trás de avanços importantes, como a abolição da escravatura, a extensão do direito de voto às mulheres, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a aprovação do Estatuto do Idoso, da Igualdade Racial e muitos outros.

39. Quais são as três dimensões da política e o que elas têm haver com a análise de conjuntura?

Segundo Klaus Frey³³, a análise de políticas públicas deve considerar a dimensões institucional, processual e material, conforme segue:



³³ In FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** n° 21, junho de 2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>.

1. **instituições políticas (*polity*) – dimensão institucional** se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

2. **processos políticos (*politics*) – dimensão processual** tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e

3. **conteúdo da política (*policy*) – dimensão material** se refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

É no interior das instituições, com base nos processos, que o conteúdo das políticas públicas é formulado e avaliado. Logo, essas três dimensões têm tudo a ver com a análise de conjuntura.

40. Quais são os principais marcos priorizados na análise de conjuntura?

Em geral, as análises de conjuntura priorizam os aspectos político, social, econômico, militar e ideológico. A análise pode incluir todos esses aspectos e outros ou focar-se apenas em um deles.

Na análise de conjuntura política, normalmente considera-se, além dos aspectos institucionais, a conformação das forças políticas, o alinhamento do governo a essas forças, a ideologia dos governantes, a relação colaborativa ou conflitiva entre as forças sociais e políticas.

Inclui, por exemplo, a troca de governantes, as disputas entre os poderes, o resultado de votações no Congresso, o conteúdo das políticas públicas, o comportamento dos partidos políticos, as opções governamentais na política internacional, etc.

Na análise da conjuntura econômica, são considerados índices e indicadores como o desemprego, o crescimento econômico, a variação do PIB per capita, a balança comercial, a inflação, o investimento produtivo, inclusive o estrangeiro.

Inclui, por exemplo, estatísticas e dados sobre indicadores como o mercado de trabalho, a produção, a distribuição e o



consumo de bens, a taxa de inflação, a arrecadação e as dívidas governamentais, a abertura e a falência de empresas, o crédito, a bolsa de valores etc.

Na análise de conjuntura social, como regra, além das políticas de saúde, educação, assistência social e previdenciária, e dos indicadores a elas relacionados, analisa-se a ação dos movimentos sociais, as greves, as manifestações e protestos dos sindicatos e associações estudantis, os sem-terra, os sem teto, os atingidos por barragens, etc.

Na análise de conjuntura militar investiga-se a política de segurança nacional, as forças armadas, a polícia, o policiamento de fronteira, a produção bélica e a política de defesa do território nacional.

Na análise de conjuntura ideológica, por sua vez, busca-se compreender valores, concepções, costumes que se expressam por intermédio dos meios de comunicação, sistemas educativos, a família, a igreja, seitas, formas de expressão artística, etc.

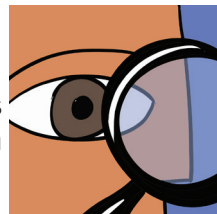
41. E a questão ética tem alguma importância na análise de conjuntura?

Sim, sem dúvida. O princípio da moralidade é um dos principais da Administração Pública, inclusive porque tem relação direta com a credibilidade e confiança da população nos agentes públicos e, em consequência, na eficiência e eficácia de políticas públicas.

De 2004 a 2014, o Brasil passou por importantes transformações nessa área, com ampliação significativa da transparência e do combate à corrupção, mediante a criação de instrumentos de fiscalização e controle.

Entre as Leis e Emendas Constitucionais incorporadas ao nosso ordenamento jurídico com o propósito de reduzir a cultura do segredo, ampliar o acesso a dados e informações públicas, combater eventuais irregularidade e desvios de condutas, podemos mencionar:

a) a Lei da Transparência que obriga a disponibilização, em tempo real, dos gastos governamentais nos três níveis (Lei Complementar 131/2009, conhecido como Lei Capiberibe);



b) a Lei de Captação de Sufrágio que aceita como ilícita a evi-
dência do dono para efeito de cassação de registro e de mandato
(Lei 11.300/2006);

c) a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010);

d) a Lei Geral de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);

e) a Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei 12.683/2011);

f) a Lei de Conflito de Interesse (Lei 12.813/2013);

g) a Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica ou Lei Anti-
corrupção (Lei 12.846/2013);

h) a Lei da Delação Premiada ou lei que trata de organizações
criminosas (Lei 12.850/2013);

i) a Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de
mandatos e apreciação de vetos (E.C. 76/20013).

Além disso, nunca os órgãos de fiscalização e controle (Polícia Federal, Controladoria-Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Ministério Público da União - MPU, Controle de Atividades Financeiras -COAF, do Ministério da Fazenda, etc) tiveram tanta liberdade para atuar como na última década.

O próprio ativismo judicial e do Ministério Público, seja na denúncia, no caso deste último, seja na abertura de processo e punição, no caso do primeiro, bem como as manifestações contra a corrupção, em grande medida, decorrem dos instrumentos criados por essas leis em defesa da probidade, que possibilitam aos cidadãos terem acesso em tempo real a todas as decisões e eventuais desvios dos agentes públicos.

42. Na análise macroeconômica, que indicadores em geral são utilizados?

Os principais indicadores, para efeito de análise macroeconômica, são o PIB (Produto Interno Bruto), o PIB *per capita* (divisão do PIB pelo total da população), o lucro, os juros, os investimentos, a produtividade, a inflação, o câmbio, os salários, o desemprego, o fluxo de exportações e importações, a balança de pagamentos, o volume das reservas cambiais, as dívidas interna e externa, entre outros. Com base nessas variáveis é possível ter um bom diagnóstico sobre a situação econômica do País.



Inclusive, o PIB (Produto Interno Bruto) pode ser avaliado sob várias óticas, sendo uma das principais delas o cálculo pela ótica da demanda, na qual soma-se tudo o que é gasto no país – e, portanto, dá uma ideia do poder de compra naquele período. O primeiro item é a despesa das famílias em bens de consumo, chamada de consumo das famílias; outro item, a despesa do Estado em bens de consumo, é chamada de consumo público. Entram também na conta as despesas de empresas nos chamados bens de capital – máquinas que serão usadas para produzir –, chamadas de formação bruta de capital fixo. Essas despesas das empresas mais a variação nos estoques de matérias-primas e produtos formam o investimento. Ao que foi gasto por famílias, governo e empresas são acrescentadas as exportações e desse valor são descontadas as importações.

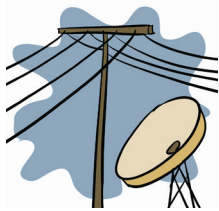
Se o interesse for, com base no diagnóstico, fazer um prognóstico sobre a economia, é importante observar cada um dos sete núcleos da estrutura econômica e analisar seus indicadores conjunturais, conforme detalhado nas respostas às perguntas 43 a 49.

43. O que são recursos estruturais disponíveis e quais devem ser considerados para efeito de análise de conjuntura?

São três os recursos estruturais disponíveis: os naturais, os humanos e os de capital. Os recursos naturais incluem potencialidade econômica, taxa de exaustão, capacidade de reposição das reservas, condições de uso da propriedade da terra. Os recursos humanos englobam taxa de crescimento, composição etária, preparo técnico, estrutura ocupacional, fluxos migratórios, localização espacial do emprego, subemprego e desemprego (mercado de trabalho). Já os recursos de capital contemplam modernização da capacidade produtiva instalada, plataforma tecnológica e velocidade das inovações, agressividade mercadológica na indústria de bens e de capital e no registro de patentes, além de *know-how*, etc.

No caso de análise de conjuntura, considera-se, em relação a cada um dos recursos, as estatísticas e dados, como mercado de trabalho, crescimento econômico, taxa de ocupação, faixa etária da população, taxas de crescimento demográfico, recursos renováveis, capacidade instalada, inovação e agressividade mercadológica.





44. Numa análise de conjuntura sobre a infraestrutura, o que seria necessário observar?

A infraestrutura compreende, entre outros elementos, as redes de geração e distribuição de energia, saneamento básico (água tratada e esgoto), comunicação, transporte (rodovia, ferrovia, aéreas), portos, armazenagem e distribuição de equipamentos sociais (habitação, saúde, educação e lazer).

Para efeito de análise de conjuntura, entretanto, deve-se observar as estatísticas e dados sobre o sistema de comunicação, o movimento de transporte e cargas aéreas, ferroviária, rodoviária e marítima, distribuição e consumo de energia elétrica, a produção de petróleo e demais fontes de energia. Com essas informações é possível diagnosticar o estágio em que se encontra o País neste quesito e propor ações com vistas a melhorar a logística nacional ou local.

Além disso, outra questão importante está relacionada a maior ou menor atuação do Estado, bem como não só a regulação dos monopólios naturais, como também as mudanças atuais relativas aos processos de privatizações e/ou concessões no fornecimento de bens e serviços para à sociedade.



45. E nos sistemas empresariais, o que é mais relevante observar para efeito de análise de conjunta?

Deve-se considerar, do ponto de vista estrutural, a dimensão e o grau de concentração da economia no espaço geográfico.

Para efeito de análise de conjuntura, os principais indicadores são as estatísticas e dados sobre abertura e fechamento de empresas, liquidez, concordatas, falências, protestos/inadimplência, balanços das empresas, indicadores de produção e vendas, expectativas dos empresários, etc.



46. O que observar em relação ao sistema financeiro e ao mercado de capitais?

A estrutura do sistema financeiro e do mercado de capitais inclui o setor bancário e outras entidades financeiras, centro nervoso que interfere nos demais setores.

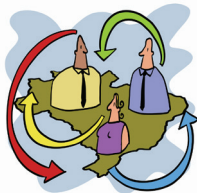
Para analisar a conjuntura deste setor, entretanto, deve-se considerar estatísticas e dados sobre os meios de pagamentos, redescontos, empréstimos, depósitos, evolução das taxas de juros, bolsas de valores, balanços dos bancos, composição do crédito, etc.

47. Na composição do setor governo, o que observar e analisar?

Estruturalmente, deve-se considerar a composição institucional e a forma de organização da esfera governamental, além da captação e alocação de recursos – afinal, o setor governo tem como função comandar, por estímulo ou imperativamente, os demais setores.

Para efeito de análise de conjuntura, os indicadores centrais são as estatísticas e dados sobre arrecadação de tributos e outras receitas orçamentárias, dívida pública, especialmente sua relação com o PIB, despesas de custeio (pessoal, previdência, entre outros) das esferas de governo e reservas em moeda estrangeira.

Convém, ainda, lembrar que o Brasil é um país federativo, que tem suas especificidades regionais e diferenças nos indicadores dos estados e municípios.



48. No setor externo, o que se deve analisar prioritariamente?

Estruturalmente, esse setor engloba as balanças comercial (importação e exportação), de serviços e de transferências, bem como movimentos internacionais de capitais (relações de troca), inclusive remessas, financiamento e investimento líquidos do setor externo, receitas de transportes, seguros, viagens internacionais e serviços diversos.

Conjunturalmente, deve-se observar as estatísticas e dados sobre taxa de câmbio, comportamento das exportações e importações, movimento internacional de capitais e comportamento das balanças comercial e de serviços.

Além disso, por conta da globalização e seus reflexos, é importante também verificar e acompanhar os indicadores de outros países, como também as relações envolvendo o Brasil e as demais nações.



49. Na composição do produto e na repartição da renda, o que analisar?

Do ponto de vista estrutural, a produção e a repartição da renda nos planos regional, setorial, funcional e familiar está relacionada ao consumo interno.

Na análise da conjuntura, entretanto, deve-se considerar as estatísticas e dados sobre o nível dos preços no atacado, varejo, construção civil, produtos agrícolas e industriais, além dos referentes ao custo de vida (inflação), juros, impostos, etc.

50. E na conjuntura internacional, o que deve ser considerado?

Primeiro, conhecer o pensamento político e as diretrizes dos organismos internacionais, como FMI, OCDE, Banco Mundial, entre outros. Segundo, identificar os temas e interesses imediatos e de médio prazo dos países que controlam essas instituições, particularmente as economias centrais. Na crise europeia iniciada em 2009, a Grécia, por exemplo, sofreu diretamente a influência dos interesses da Alemanha na defesa do sistema financeiro, responsável pelo enorme endividamento do país e por sua quase insolvência. O Banco Central europeu e os representantes da Comissão Europeia traduziam, assim, os interesses da “Troika” formada pela Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que refletiam, diretamente, os interesses da Alemanha e do sistema financeiro.

51. No caso específico do mercado de trabalho, o que deve ser considerado numa análise de conjuntura?

A análise de conjuntura tem por finalidade, a partir de seu diagnóstico, antecipar tendências e neste sentido deve priorizar a investigação dos indicadores que afetam, positiva ou negativamente, o tema objeto da análise.

Assim, em relação ao mercado de trabalho, o analista deve priorizar os aspectos que afetam diretamente o setor investigado, como a evolução do PIB, da produção industrial, do crédito e da



inflação. Quando os três primeiros crescem e o último decresce, há aquecimento do mercado de trabalho, com a geração de emprego e renda. Quando acontece o inverso, ou seja, o último cresce e os três primeiros decrescem, o emprego e a renda entram em declínio.

Há quem entenda, entretanto, que os quatro aumentam juntos. Segundo esse entendimento, o problema da análise é o peso que se dá à inflação no processo. Os neoclássicos vão dizer que qualquer inflação é indesejada, enquanto que os heterodoxos vão aceitar um nível de inflação compatível com o crescimento. Inflações descontroladas são indesejadas por todos.

De qualquer modo, os principais indicadores que refletem a situação do mercado de trabalho são: a População Economicamente Ativa (PEA), a taxa de desemprego, medida pelo IBGE e pela Seade/Dieese; o número de pessoas ocupadas, medido pelo IBGE; o emprego formal e informal, medido pelo IBGE; rendimentos nominais e reais do trabalho, medidos pelo IBGE e CNI, este apenas para a indústria; e a criação/destruição de postos de trabalho, medido pelo CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE).

Ao analisar os indicadores, além de checar a subida ou descida dos índices, é fundamental abordar três aspectos: a) o porquê da variação recente, associando ao que ocorreu com outros indicadores; b) qual a tendência (continuar subindo ou descendo); e c) implicações sobre o comportamento esperado de outros indicadores e sobre as possíveis ações de política econômica.

52. Em que dimensões o cidadão deve fazer análise de conjuntura?

Nas cinco dimensões possíveis da cidadania: eleitor, contribuinte, usuário de serviço público, consumidor e trabalhador/assalariado.

a) De eleitor – No regime representativo, o eleitor é o titular do poder. Ele apenas delega para que alguém legisle, fiscalize, aloque recursos para políticas públicas ou administre em seu nome, mas com base num programa, com alternância no poder e com prestação de contas. É dever do cidadão analisar se o seu representante está correspondendo a essas premissas.



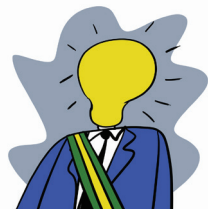
b) De contribuinte – A manutenção do Estado requer recursos e a fonte desses financiamentos são os tributos (impostos, taxas, contribuições sociais, contribuições econômicas, etc) arrecadados compulsoriamente do contribuinte. É dever de quem paga saber se está sendo justa a tributação, ou seja, se é proporcional à sua capacidade; se sua destinação é adequada, ou seja, se está sendo canalizada para políticas públicas de interesse geral da população, para corrigir desequilíbrios regionais ou humanos, ou se está sendo utilizada para beneficiar grupos ou para a prática de corrupção.

c) De usuários de serviços públicos – É direito do cidadão, como contrapartida da arrecadação compulsória do excedente econômico ou da cobrança de impostos, ter serviços públicos universais de qualidade e atendimento com presteza e urbanidade, especialmente nos setores clássicos, como educação, saúde, segurança e seguridade. A cobrança aos governantes e agentes públicos de serviços de qualidade requer conhecimento e comparações, portanto, a ponderação de vários aspectos.

d) De consumidor – Nessa dimensão, o cidadão deve avaliar permanentemente se o Estado tem cumprido o papel de regulador do mercado para evitar abusos de setores da atividade econômica, além de denunciar e evitar o consumo de produtos que considere caros ou em cuja produção se faça uso de trabalho escravo, ou que sejam prejudiciais ao meio ambiente (como, por exemplo, produtos transgênicos, oriundos de desmatamento, ou que produzam gases de efeito estufa). Deve, ainda, acompanhar a atuação do governo em sua missão de controlar a inflação, a taxa de juros, a variação cambial, e, principalmente, os preços de bens e de serviços administrados, como transporte coletivo, plano de saúde, energia, gás, telefonia, conta de água e luz, entre outros.

e) Assalariado – O cidadão cuja fonte de renda é exclusivamente o seu salário ou os benefícios previdenciários, que têm natureza alimentar, deve fazer análise de conjuntura permanente para montar as estratégias capazes de ampliar a participação desse segmento na renda nacional ou evitar supressão, retirada ou a flexibilização de direitos.

53. O que um Chefe do Poder Executivo precisa saber para fazer uma boa análise de conjuntura interna?



O Chefe do Poder Executivo, quando vai tomar uma decisão ou adotar uma política pública, deve considerar o que pensam os outros atores institucionais, econômicos ou sociais com capacidade de mobilização ou com poder de veto, como:

- a) outros poderes;
- b) outros níveis de governo;
- c) classes empresarial e trabalhadora;
- d) oposição;
- e) imprensa;
- f) academia;
- g) igrejas;
- h) militares; e
- i) organismos internacionais.

Nas democracias, quando os governos não consideram esses atores que têm poder de pressão, de mobilização e de veto, em geral, aqueles são derrotados.

54. De posse da análise de conjuntura, o que é mais necessário para colocar o plano em prática?



Senso de oportunidade e ação organizada são essenciais. Uma ação fora de hora, quando a decisão está tomada, poderá ser totalmente ineficaz. Por outro lado, uma ação oportuna, mas desarticulada e desorganizada, poderá resultar no oposto ao que se pretende. Isso inclui, evidentemente, o foco correto de atuação, ou seja, a interlocução deve se dar com quem, efetivamente, tem poder decisório ou capacidade de influenciá-lo.

Segundo Alan Trajano³⁴ (2012), é imprescindível que se reúnam e se sistematizem as informações necessárias quanto ao mérito e circunstâncias em que a política pública e/ou a ação governamental se circunscreve. A plataforma de subsídios e matérias que servirão de instrumento de divulgação da posição do segmento deve considerar:

³⁴ Em artigo sobre "O lobby e as decisões de governamentais", 2012. Disponível: <http://noticiasenegocios.com.br/2012/05/o-lobby-e-as-decisoes-governamentais/>. Acessado em 30/07/2015.

- a) base jurídico/constitucional. O princípio da legalidade é condição para qualquer decisão governamental;
- b) adequação do pleito às tendências governamentais e aos precedentes que possam reforçá-los;
- c) identificação dos elementos da conjuntura político/econômica e social que podem influenciar direta ou indiretamente o atingimento dos objetivos;
- d) análise dos “recursos de poder” (financeiro, tecnológico, organizacional, institucional e cultural) de que o segmento dispõe;
- e) identificação dos segmentos socioeconômicos ou atores convergentes em relação ao pleito, bem como seus potenciais opositores;
- f) adoção sequenciada das ações programadas e os meios utilizados pressupõem o melhor aproveitamento dos recursos.

Quando for o caso, os meios utilizados na ação estratégica, além do contato pessoal com os decisores governamentais e formadores de opinião, devem incluir: i) participação qualificada em encontros setoriais e temáticos, seminários, audiências públicas e eventos em geral, ii) publicidade direcionada para segmentos de mídia, e iii) mobilizações sociais e participação direta, bem como utilização das redes sociais.

55. Poderia dar exemplo de como utilizar a análise de conjuntura para montar cenários?

O professor da Universidade Federal de Pernambuco, Adriano Oliveira, no texto “Análise de conjuntura: conceitos e aplicações”, traz um exemplo que consideramos oportuno reproduzir.

Segundo Oliveira, na Análise de Conjuntura, é adequado o exercício das possibilidades para a construção de cenários, mas elas nascem de uma determinada conjuntura. Por exemplo:

1- Quatro partidos – X, Y, Z e V – negociam com o presidente da República a aprovação do hipotético Projeto de Lei n.º 520. Os partidos X e Y têm conjuntamente o maior número de deputados (X tem 100 parlamentares e Y, 90). O partido Z tem 50 adeptos e a agremiação partidária V, 30. O Poder Executivo negocia a cooperação com todos os partidos, mas não tem incentivos sufi-



cientes para distribuir para o todo. Portanto, os cenários quanto à aprovação ou não do Projeto de Lei são variados diante das seguintes possibilidades:

✓ É possível que o partido X coopere com Y e assim a matéria seja aprovada no Parlamento. No entanto, os partidos Z e V não cooperam. É possível que X não coopere com Y em razão da ausência de incentivos advindos do presidente da República. As agremiações partidárias Y e V também não cooperam.

✓ É possível que X e Z cooperem; mas é possível que Y e V não cooperem por conta de incentivos que não foram ofertados a esses dois partidos por parte do Poder Executivo.

✓ É possível X, Z, Y cooperarem.

Diante das quatro possibilidades apresentadas, quatro cenários podem vir a ser construídos:

Cenário 1 – Projeto de Lei aprovado pelo Parlamento, pois X e Y cooperam. Então, o projeto foi aprovado por ampla maioria.

Cenário 2 – Projeto de Lei não é aprovado no Parlamento.

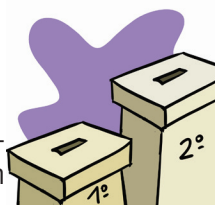
Cenário 3 – Projeto de Lei é aprovado no Parlamento, mas por pequena vantagem.

Cenário 4 – Projeto de Lei é aprovado no Parlamento por larga vantagem.

Os cenários 1 e 4 são os cenários ótimos para o presidente da República em virtude da coalizão partidária no Parlamento e do controle dos parlamentares. O cenário 3 é o subótimo, uma vez que a coalizão partidária do presidente apresenta-se fragilizada; e o cenário 2 é o péssimo, porque o presidente sofreu derrota, e com isso evidenciou a ausência de coalizão partidária na arena legislativa.

56. Que indicadores políticos poderiam, por exemplo, apontar para as dificuldades do 2º mandato da Presidente Dilma?

Numa análise de conjuntura, logo após o resultado das eleições, seria possível antecipar as dificuldades da Presidente em seu segundo mandato.



O primeiro indicador foi a eleição de um Congresso conservador e submisso aos financiadores de campanha, muitos dos quais hostis à Presidente. O segundo indicador foi a divisão ideológica no interior da coligação que se ampliou na coalizão. O terceiro era a visão do mercado, compartilhada pela mídia, a respeito do governo, considerado intervencionista na economia. O quarto foi a campanha de criminalização do PT, principal partido do governo. O quinto foi a eleição do presidente da Câmara, um nome conservador e ressentido com o governo. E sexto foi a escolha de representantes e defensores de setores da atividade econômica para os principais ministérios da área econômica com o pensamento ou visão completamente oposta à pregada pela Presidente na campanha eleitoral: a) no Ministério da Fazenda, um nome do sistema financeiro; b) no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, um nome vinculado ao empresariado urbano e industrial; c) no Ministério da Agricultura, um nome ligado ao agronegócio; e d) na Secretaria da Micro e Pequena Empresa, um representante das Associações Comerciais do Brasil.

Com atores governamentais representando interesses contrários ao programa submetido às urnas e uma base parlamentar heterogênea, seria absolutamente natural que as contradições aflorassem e se aprofundassem em relação aos eleitores, que elegeram um programa e estão sendo governados por outro.

57. Que elementos da conjuntura sinalizavam para a ofensiva sobre os direitos dos trabalhadores no mandato presidencial e na legislatura iniciada em 2015?

Os sinais de que o empresariado iria priorizar a flexibilização de direitos trabalhistas estavam presentes desde que a CNI, em 2013, divulgou uma lista com 101 pontos que pretendia modificar na legislação sobre relações de trabalho. Mas a tendência se confirmou quando se constatou: a) eleição de um Congresso conservador do ponto de vista social; liberal do ponto de vista econômico; e atrasado em relação ao meio ambiente e aos direitos humanos; b) forte redução da bancada sindical no Congresso; c) manutenção de uma grande bancada empresarial, que veio mais coesa; d) ausência de margem fiscal no governo para fazer con-



cessões ao setor empresarial, que buscará manter suas margens de lucros reduzindo custos, inclusive com direitos; e) presença no interior do governo de representantes indicados pelos setores da atividade econômica que defendem a flexibilização: Fazenda, Agricultura, MDIC e Pequenas e Micro Empresas; f) mudança de postura do STF em relação a temas trabalhistas, como FGTS e terceirização, entre outros.

Além disso, já era evidente na conjuntura a presença de quatro elementos que são sinônimo de crise em qualquer país: a) um governo fraco e dividido, eleito por pequena margem de votos e uma oposição que não aceitava a derrota; b) um Congresso Nacional corporativo, dividido e ressentido com a presidente e com seu partido; c) um Judiciário midiático, ávido pela espetacularização de suas decisões envolvendo escândalos de corrupção; e d) uma imprensa tendenciosa, que prioriza a divulgação de fatos e notícias voltados para expor as contradições, os erros e eventuais desvios de conduta de agentes públicos que fazem parte do governo.

58. Que elementos da conjuntura em 1991 sinalizavam para o processo de *impeachment* do ex-presidente Collor?

O então candidato Collor, com seu discurso de modernização do País e de combate à corrupção, teve total apoio da mídia e do poder econômico. Numa postura apartidária, porque concorreu por um pequeno partido, sem qualquer condição de dar sustentação ao governo, desconsiderou a importância do Congresso. No governo fez o contrário do que prometeu na campanha e logo foi questionado pelos seus principais apoiadores. Sua queda poderia ter sido antecipada, após poucos meses de mandato, porque era visível que:

- a) tinha pouco apoio no Congresso, cuja base de sustentação era absolutamente frágil, além de numericamente pequena;
- b) perdia celeremente o apoio da mídia e do setor empresarial;
- c) tinha rejeição nos movimentos sociais (sindical e estudantil) e baixa popularidade;
- d) tinha pouca interlocução na universidade ou na academia;



- e) faltava-lhe apoio dos militares e tinha pouca ou quase nenhuma inserção internacional;
- f) gozava de baixo apoio entre prefeitos e governadores;
- g) demonstrava incapacidade de implementar a agenda “modernizadora”, apesar da retórica;
- h) tinha sido instalada e estava em funcionamento a CPI para apurar os negócios de PC Farias no governo Collor; e
- i) a oposição, liderada pelo PT, era implacável.

Ou seja, os seis elementos da análise de conjuntura estavam presentes e todos contra o ex-presidente Collor: a) o acontecimento eram denúncias de corrupção, que provocaram o questionamento e levaram à deslegitimação do governo, que resultaram no pedido de *impeachment*; b) o palco eram as ruas, com seus protestos, e o Congresso, a quem cabia apreciar o pedido de *impeachment*; c) os atores envolvidos eram os manifestantes, pressionando, e os parlamentares, responsáveis por votar; d) a relação de poder era de conflito e Collor estava em desvantagem; e) a articulação era grande e intensa, com os movimentos sociais e os grandes partidos envolvidos, a mídia e a opinião pública; e f) a tendência, portanto, era pela aprovação do *impeachment*.

59. Que fatores conjunturais poderiam indicar em 1992 o fracasso da revisão constitucional?

A Constituição de 1988 previu, em seu art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, que, passados cinco anos da vigência, haveria uma revisão constitucional congressual.

A revisão constitucional seria a oportunidade, afinal perdida, que permitiria aos conservadores rever – com um quórum de maioria absoluta do Congresso, em sessão unicameral, em lugar de três quintos, em votações separadas em cada Casa – os principais avanços do texto constitucional.

Uma análise de conjuntura à época poderia facilmente identificar as dificuldades quase que intransponíveis para sua realização, especialmente porque:

- a) O período para sua realização era curto, de oito meses, e os temas envolviam complexas disputas;



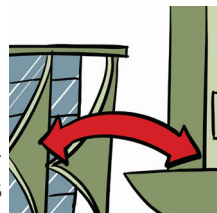
- b) Havia disputa entre PMDB e PFL pela presidência e relatoria;
- c) A CPI do Orçamento, com forte questionamento sobre corrupção no Parlamento;
- d) Desinteresse do presidente Itamar Franco; e
- e) Acusação de ilegitimidade.

60. Que elementos da conjuntura em 2003 indicavam, na reforma da previdência do governo Lula, que ela seria aprovada?

Um mapeamento dos agentes políticos envolvidos e seus recursos de poder naquela oportunidade identificavam seis elementos a favor e apenas dois contra a reforma, tornando evidente de que seria aprovada.

Entre os aliados do governo, estavam o próprio presidente Lula e o ministro chefe da Casa Civil, então responsável pela coordenação política do governo, os governadores e prefeitos, o mercado, a mídia e a base de sustentação no Congresso. Já na oposição, questionando pontos específicos, estavam os servidores públicos, por intermédio de suas entidades de classe, incluindo a CUT e os partidos de oposição, particularmente o então PFL e o PSDB. Os dissidentes do PT, que posteriormente foram expulsos do partido, não constituíam ameaça, porque suas divergências seriam apenas no plano retórico.

O governo adotou uma metodologia para enfrentar a matéria, que incluiu desde a eleição dos presidentes das Casas do Congresso e a formação de uma grande coalizão de apoio no Legislativo, passando pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, até a parceria com governadores e prefeitos.



Agentes e recursos de poder dos aliados do governo

Lula – O primeiro e principal ator desse processo. Seus recursos de poder eram enormes, cabendo mencionar: i) elevada popularidade; ii) alta credibilidade perante os setores sociais, que o consideravam incapaz de patrocinar qualquer medida injusta; iii) sua liderança sobre o Partido dos Trabalhadores, inclusive sobre a ala radical; e iv) o acesso fácil e o apoio dos meios de comunicação.

José Dirceu – Segundo homem na hierarquia do governo, possuía os seguintes recursos de poder: a) cuidava das nomeações no governo; b) controlava a liberação de recursos (emendas) do orçamento; c) coordenava a ação dos ministros; d) negociava politicamente a liberação de recursos para os estados e municípios; e) exercia forte influência sobre o PT, partido do qual fora presidente.

Governadores – Tão importantes quanto o Governo Federal nesse processo, exerceram papel decisivo porque: i) tinham ascendência e forte influência sobre suas bancadas no Congresso; ii) podiam acionar os prefeitos para que pressionassem o voto de parlamentares; iii) controlavam as verbas estaduais de interesse das bases dos deputados; iv) nomeavam e demitiam os correligionários dos parlamentares; e v) podiam eleger ou bloquear a eleição de deputados.

Mídia – Era seguramente a maior aliada do governo naquele processo: i) era vista, ouvida ou lida pela maioria do povo brasileiro; ii) estava engajada na reforma e tinha grande capacidade de manipulação da opinião pública; iii) tinha a capacidade de filtrar as opiniões contrárias; e iv) formava opinião.

Mercado – Os investidores tinham muito interesse nas reformas e colocaram seu poder de pressão em favor da aprovação. Ajudaram a firmar posição sobre a importância das reformas para a estabilidade econômica do país, para a queda do risco-país e para atrair mais investimentos produtivos para o Brasil.

Partidos aliados – Foram os principais responsáveis pela condução das reformas. Utilizaram suas lideranças para: a) evitar manobras da oposição; b) dificultar ou impedir discussões desgastantes sobre o mérito das matérias; c) colaborar para que o número de Destaques para Votação em Separado (DVS) fosse o menor possível; e d) garantir quórum e voto nas sessões de votação.

Agentes e recursos de poder dos adversários

Servidores e suas entidades – Podiam e utilizaram os seguintes recursos: a) manifestações públicas; b) pressão sobre os parlamentares; c) campanhas publicitárias contrárias a pontos da reforma; d) edição de jornais, boletins e panfletos contra a reforma; e e) organização de marchas e caravanas de protesto à Brasília, entre outros instrumentos de pressão.

Entretanto, havia uma divisão do movimento, no qual algo como 70% pediam a retirada da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), cuja chance parecia zero diante da importância dela para o mercado, e 30% defendiam mudanças pontuais no Congresso, onde conseguiram a chamada PEC paralela.

Oposição – Poderia ter sido a responsável por uma eventual derrota parcial do governo, mas seu histórico de defesa de proposta com idêntico conteúdo impediu atuação mais comprometida com esse objetivo. Disponha de: tribuna para falar; acesso aos meios de comunicação e inúmeros recursos regimentais para atrapalhar o processo de votação, como destaques, requerimentos, questões de ordem, etc.

Como se pode verificar desses resumos, os recursos de poder do governo e de seus aliados eram grandes e foram decisivos para a vitória governamental. Entretanto, mesmo com todos esses recursos, o controle sobre esse processo esteve ameaçado. Não fosse a atuação do presidente da Câmara, deputado João Paulo, que, percebendo o risco de descontrole, mediu negociação que pacificou os três poderes, o governo poderia ter sofrido derrotas no processo.

Anexo

Modelo para análise de conjuntura

Um bom roteiro para elaboração de análise de conjuntura coletiva, ou seja, com a participação de representantes, militantes ou filiados a entidades de classe, é o desenvolvido e aplicado pela Ultras (torcidas de futebol), disponível no portal: <http://resistenciakorral.blogspot.com.br/2009/10/roteiro-para-fazer-analise-de.html>

O roteiro reproduzido a seguir, com adequações, tem sete fases: 1) coletar dados; 2) listar os acontecimentos; 3) identificar os atores; 4) identificar o clima dos acontecimentos; 5) identificar os cenários; 6) avaliar as relações de forças; e 7) projetar as tendências.

1) Coletar dados

a) para isso é preciso que cada militante procure estar atento aos noticiários e faça este esforço para que seja possível discutir análise de conjuntura coletivamente;

b) recomenda-se a anotação de dados e informações (bem sintética) num caderninho;

c) os militantes devem procurar ler jornais de grande circulação, de preferência, ou acessar os seus portais na Internet. Quando isso não for possível, vale qualquer meio que estiver à mão: televisão, rádio de pilha, etc.

d) não é preciso, nem possível, que todos saibam de tudo, o “quebra-cabeça” será montado com a contribuição de cada um;

e) o essencial é que os participantes encontrem tempo para discutir e analisar a conjuntura ao menos duas vezes ao mês;

f) o objetivo não é tirar uma análise de conjuntura perfeita e/ou para ser publicada. Apenas estaremos exercitando a construção de uma análise de conjuntura neste momento.

2) Listar os acontecimentos

a) fazer a coleta de dados;

b) separar acontecimentos de fatos;

c) hierarquizar os acontecimentos mais importantes;

d) identificar sentido dos acontecimentos, isto é, separar os acontecimentos em si da sua interpretação;

e) quais as causas dos acontecimentos (efeitos), verificando o que é causa imediata e o que é causa anterior;

f) acontecimentos apontam apenas mudança de rota ou ruptura?;

g) qual a extensão dos acontecimentos?

3) Identificar os atores

a) listá-los;

b) classificá-los em: indivíduos, instituições, grupos/categorias e classes sociais.

4) Identificar o clima dos acontecimentos – O clima social é tenso, tranquilo, de empolgação, etc.

5) Identificar os cenários

a) abertos (ruas, espaços públicos, espaços populares, etc.);

b) fechados (Câmara, Congresso, gabinetes, etc);

c) identificar o cenário dominante.

6) Avaliar as relações de forças

a) poder de influência de cada ator no momento;

b) quem está aliado com quem?

7) Projetar as tendências

É o objetivo da análise. Projetar as tendências para fazer nossas opções de ação concreta. Duas perguntas básicas têm que ser respondidas:

a) quais as possibilidades de desenvolvimento dos acontecimentos?

b) como vai ficar cada ator diante dos prováveis novos acontecimentos?

Pontos para acompanhar com atenção

a) Na Economia

- inflação;
- emissão de moeda (ver nos indicadores econômicos);
- PIB;
- desemprego;
- comércio exterior (importação e exportação);
- dívida interna, externa e percentual dos juros da dívida;
- taxa de juros:
- taxa de câmbio (valorização ou desvalorização do Real frente ao Dólar, ao Euro, etc).

b) Na Política

- política econômica do governo;
- ação dos partidos: alianças, interesses, projetos;
- ações políticas do governo;
- ação dos movimentos sociais organizados;
- relação entre Executivo – Legislativo – Judiciário;
- tendências de voto e simpatia do eleitorado;

c) na Ideologia

- peso das instituições (ex: Igreja, TV, etc.);
- valores, ideias e comportamentos estimulados.

c) Nas Relações internacionais

- G7 (Grupo dos sete países mais ricos);
- FMI (Fundo Monetário Internacional);

- BM (Banco Mundial) ou BIRD;
- OMC (Organização Mundial do Comércio);
- OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

d) No aparato jurídico e repressivo

- modificações de lei;
- mudanças no funcionamento do aparato repressivo;
- países para ter atenção especial além do Brasil: EUA, Alemanha, China, Japão, Rússia, México e Argentina.

Referências Bibliográficas

- ALVES, José Eustáquio Diniz. **Análise de conjuntura: teoria e método**. Disponível em www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/analiseconjuntura_teoriametodo_01jul08.pdf. Acesso: 05.ago.2015
- BOBBIO, Norberto, **Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política**. São Paulo, Editora Paz e Terra S/A, 1987.
- COHEN, Bernard C. **The Press and Foreign Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1963. 288 p.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco. "Teoria e método na análise de conjuntura." *Educação & Sociedade* 21.72 (2000): 145-152.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. Os Cabeças do Congresso Nacional**. Ano XII. Brasília: DIAP, Série Cabeças, 2013.
- FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso: 13. nov.2014.
- GENNARI, Emílio. **Dicas para uma análise de conjuntura**. Disponível em <http://www.dsbh.org.br/site/docs/4.pdf>. Acesso em 10.ago.2015.
- GRWYBOWSKI, Candido. **Métodos de Análise de Conjuntura**. CECA: São Leopoldo, 1985
- JIMÉNEZ, David Bermúdez. "Metodologia para Análisis de Coyuntura", da série Escuela de Paz y Transformacion de Conflictos de Serapaz. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/66147863/Metodologia-para-Analisis-de-Coyuntura-SERAPAZ-29-p#scribd>
- MARTINS, Daniel da Silva. **Análise de Conjuntura**, Faculdade Metropolitana de Manaus, Disponível <http://slideplayer.com.br/slide/2968596/>. Acesso: 18.ago.2015.
- NORTH, Douglas. C. (1994) "Economic performance through time". *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, jun, p. 359-68.
- NUNES, Ana Karim. **Análise de conjuntura em Relações Públicas**. Trabalho apresentado no GT de Relações Públicas do VIII Seminário Internacional de Comunicação Social da PUCRS em novembro/2005. Disponível em <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/teoriaseconceitos/0248.pdf>. Acesso em 18.ago.2015.
- OECD (2010). **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying** - 18 February 2010 - C(2010)16. Disponível em <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&Book=False>. Acesso: 15.jan.2015.
- Oficina de Advocacy: A Ação Política no Espaço Público**. Disponível em: <http://redecaminhosetrilhas.files.wordpress.com/2014/03/agereii.pdf>. Acesso em 13 nov. 2014.

- OLIVEIRA, Adriano. **Análise de Conjuntura: Conceitos e Aplicações**. Em *Debate*, Belo Horizonte, v.6. n. 1, p. 24-35, Mar, 2014.
- PARADA, J. Wilder. **Guia para Hacer Análisis de Coyuntura**. Disponível em http://www.academia.edu/13766152/Guia_para_el_analisis_de_Coyuntura. Acesso: 09.set.2015.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Texto para discussão nº 4 ENAP/ARE, Brasília, outubro, 1995.
- PEREIRA, Paulo Trigo. **Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado**. In A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas, **Actas do 1º Encontro Nacional de Ciência Política**. Lisboa: Editorial Bizâncio/Instituto Superior de Economia e Gestão - Universidade Técnica de Lisboa, 2001. Disponível em <http://pascal.iseg.ulisboa.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.
- RODRIGUES, Malena R. **Imprensa e Congresso ou Como a Mídia Pauta a Política**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. v. 1.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2006.
- _____. **Por dentro do governo: como funciona a máquina pública**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2009.
- _____. **Perfil, Propostas e Perspectivas do Governo Dilma**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2011.
- _____. **Noções de Política e Cidadania no Brasil**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2012.
- _____. **Reforma Política e Regime Representativo**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2013.
- _____. **Eleições Gerais 2014 – Orientação a candidatos e eleitores**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2014.
- _____. **Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2014.
- _____. **Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como e onde se faz**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, 2015.
- SANTIAGO, Cláudia; MORAES, Reginaldo Carmello. **Como Fazer Análise de Conjuntura**. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2014.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/ICS/UnB, março de 2008. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>. Acesso: 15.01.2015.

- SILVA, Luiz Eduardo Prates da. **Metodologia de análise de conjuntura**. Estudos Teológicos, v. 28, n. 3, p. 305-315, 2014.
- SOBRINHO, Emanuel. **Contribuições para análise de conjuntura brasileira**. Escola de Formação Sindical Nordeste/CUT, 2013. Disponível em <http://www.escolane.org.br/ponto-de-vista/artigos/18/contribuicoes-para-analise-de-conjuntura-brasileira>. Acesso: 22. Jul.2015
- TRAJANO, Alan. **O lobby e as decisões governamentais**, 2012. Disponível em: <http://noticiasenegocios.com.br/2012/05/o-lobby-e-as-decisoes-governamentais/> Acesso: 13.nov. 2014.
- VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Sociedade Civil no Espaço Público Democrático**. Revista Direito, Estado e Sociedade n.º 11, 2000. Disponível em <http://empreende.org.br/pdf/Capital%20Social%20e%20Cidadania/Cidadania%20e%20sociedade%20civil%20no%20espa%C3%A7o%20p%C3%ABlico%20democratico.pdf>. Acesso: 15.jan.2015.
- Qué es y como se hace Análisis de Conjuntura?** Equipe Educación Poder Local CEDIB, Cochabamba, Bolívia, 2006. Modelo 12. Disponível em <http://www.centrodeestudio-sestrategicos-cee-panama.org/files/Qu%C3%A9%20es%20y%20c%C3%B3mo%20se%20hace%20An%C3%A1lisis%20de%20Coyuntura%20-%20CEDIB%20-%2029%20p..pdf>. Acesso: 09. set.2015
- SOUZA, Herbert de. **Como fazer análise de conjuntura**. Petropolis: Ed. Vozes, 24ª ed., 54 p.
- ROSSETTI, José Paschoal. **Política e Programação Econômica**, São Paulo: Atlas, 1976.
- Roteiro para Análise de Conjuntura**. Disponível em <http://resistenciacoral.blogspot.com.br/2009/10/roteiro-para-fazer-analise-de.html>. Acesso: 22.jul. 2015.

O QUE É O DIAP

O DIAP é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, fundado em 19 de dezembro de 1983, para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.

O QUE FAZ

- Monitora a tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular;
- Presta informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP, notadamente a Agência, o Boletim e o Jornal;
- Elabora pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas;
- Identifica, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político;
- Promove pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores;
- Organiza base de dados com resultados de votações;
- Produz artigos de análise política, edita estudos técnicos, políticos e realiza eventos de interesse do movimento social organizado;
- Mapeia os atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional;
- Fornece os contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes;
- Monta estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais.

COMO É ESTRUTURADO

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

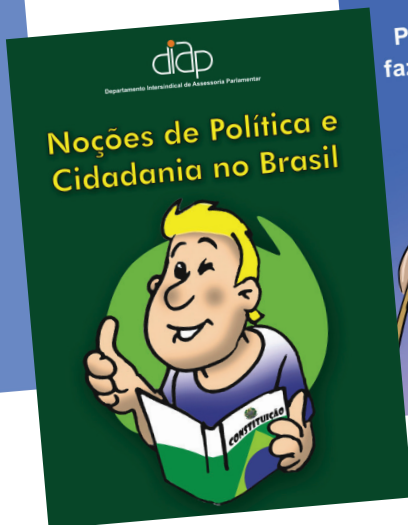
Operacionalmente, o DIAP possui em sua estrutura uma Diretoria Técnica, recrutada em seu quadro funcional, que atua junto à Diretoria Executiva, cujas funções consistem em coordenar as reuniões de técnicos e consultores, emitir pareceres, monitorar projetos, atuar junto aos parlamentares e assessorar as entidades sindicais.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento dos trabalhadores em matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário.

Outras publicações da série



Conselho Diretor do DIAP

Presidente:

Celso Napolitano (SINPRO-SP e FEPESP)

Vice-Presidentes:

Carlos Cavalcante Lacerda (CNTM-Força Sindical)

Jacy Afonso (SEEBB-DF)

João Batista da Silveira (SAAE-MG)

Maria das Graças Costa (CUT Nacional).

Ricardo Nerbas (CNPL)

Superintendente:

Epaminondas Lino de Jesus (SINDAF-DF)

Suplente:

José Renato Inácio de Rosa (FED. NAC. DOS PORTUÁRIOS)

Secretário:

Wanderlino Teixeira de Carvalho (FNE)

Suplente:

Mário Souto Lacerda (SAEP-DF)

Tesoureiro:

Izac Antonio de Oliveira (FITEE)

Suplente:

Leonardo Bezerra Pereira (SIND. DOS EMPR. COM. HOT. E SIMILARES-DF)

Conselho Fiscal

Efetivos:

Aluizio Firmiano da Silva Júnior (SINDICATO NACIONAL DOS MOEDEIROS)

Itamar Revoredo Kunert (CSB)

Pedro Armengol (CONDSEF-CUT)

Suplentes:

Arthur Emílio O. Caetano (STIU-DF-FNU)

Flávio Werneck Meneguelli (FENAPEF)

Landstone Timóteo Filho (FITRATELP)

Co-editores



ANABB
Associação Nacional
dos Funcionários do
Banco do Brasil



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES
NA INDÚSTRIA ALIMENTAR E AFINS



Central dos Trabalhadores
e Trabalhadoras do Brasil



FETRACONSPAR
www.fetraconspar.org.br

