

1. Brasil amanhã cenários políticos

Wanderley Guilherme dos Santos

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANTOS, W.G. Brasil amanhã: cenários políticos. In: GADELHA, P., NORONHA, J.C., DAIN, S., and PEREIRA, T.R., eds. *Brasil Saúde Amanhã: população, economia e gestão* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016, pp. 23-37. ISBN: 978-65-5708-093-1.

<https://doi.org/10.7476/9786557080931.0003>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

BRASIL AMANHÃ: CENÁRIOS POLÍTICOS

Wanderley Guilherme dos Santos

Em outros vinte anos, a partir deste 2016, espera-se que a democracia brasileira tenha consolidado suas instituições e absorvidas as realidades criadas por aceitável taxa média de crescimento econômico, urbanização estável e, eventualmente, um indicador próximo do negativo de crescimento populacional. Como predicado, uma sociedade democrática ou o é ou não o é, obedecendo ao princípio do terço excluído da lógica clássica. O princípio veta a atribuição de valores numéricos a estágios intermediários, costume pouco eficaz de analistas norte-americanos.

A presunção de um estado final invariante – a democracia – dificulta a construção de cenários por via da análise em cadeia. Resta, como método, o exame da extrapolação de tendências da sociedade atual, com o objetivo de identificar que extrapolações são legítimas e quais as consequências para a democracia brasileira de então.

Os fenômenos sociais se diferenciam dos naturais, entre outras características, por não obedecerem ao princípio de que às mesmas causas correspondem necessariamente os mesmos efeitos e por estarem sujeitos à histerese no processo de causalidade, isto é, ao fato de certas consequências de um fenômeno não se apresentarem imediatamente, mas se revelarem transitivamente em momentos futuros. Essas características obedecem a duas linhas de determinação: certas consequências de um fenômeno podem se transformar em *cocausa* desse mesmo fenômeno. Por exemplo, o crescimento populacional se transforma, no tempo, de *cocausa* de si próprio, aumentando sua taxa de expansão, a outra vez *cocausa* de si próprio, reduzindo a taxa de fertilidade.

A outra linha de determinante refere-se às mutações qualitativas ao final de processos quantitativos redundantes. Conhecida nas teorias recentes da biologia molecular, é fenômeno recorrente nas sociedades de qualquer natureza: democrática ou autoritária. Demandas insatisfeitas que se transformam em revoltas é o mais conspícuo desses fenômenos, mas longe de ser o único, em que o dinamismo é dado, entre outras pressões, pela lógica da imitação. Eleições críticas, isto é, aquelas em que a maioria tradicional do eleitorado muda de lado, tal como ocorreu nas eleições presidenciais de 2002, refazendo a maioria que se repetia desde a eleição de Fernando Collor de Mello é outro exemplo.

Cabe, portanto, elaborar um cenário de como funcionaria a democracia brasileira, em vinte anos, considerando:

- 1) crescimento populacional e relação eleitorado/população e seus efeitos sobre a competição partidária;
- 2) complexificação da sociedade, a saber, a multiplicação das associações voluntárias e seus mecanismos de superação dos problemas da lógica da ação coletiva (explicação posterior do problema);
- 3) estrutura partidária em representação proporcional ou distrital majoritária; consequências para a governabilidade e a representatividade;
- 4) resultados possíveis em face da constitucionalização do país, ou seja, a materialização dos direitos constitucionais independentemente do estágio de desenvolvimento da região. As regiões Norte e Centro-Oeste só foram incorporadas com eficácia à política nacional recentemente, e assim mesmo de forma restrita;
- 5) relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário em uma democracia gigante e regionalmente desequilibrada;
- 6) aumento da relevância do país no cenário internacional, em particular na América do Sul, já que é proprietário das reservas de água e petróleo, além de outros recursos naturais escassos.

A incerteza irreduzível dos fenômenos sociais em razão dos seus determinantes básicos, além da capacidade humana em inovar, dificulta a construção de cenários plausíveis para além da aposta de que ocorrerá solidificação ou momentos de crise nas instituições democráticas, mas não retrocesso. Em tempos autoritários, a incerteza torna o processo político relativamente opaco. Finalizando, não é impossível imaginar a interveniência de alguns fatores que tornariam possível uma crise do sistema.

A esta introdução seguem-se considerações sobre crescimento populacional e relação eleitorado e população, complexificação da sociedade e reflexões sobre os cenários de futuro.

Crescimento Populacional e Relação Eleitorado/População e seus Efeitos Sobre a Competição Partidária

Em 2035 o Brasil terá aproximadamente 230 milhões de habitantes. Esta é a projeção atual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por seu tamanho e história recente seria ousado, mas não temerário, antecipar a descrição de um país altamente urbanizado, industrializado, solidamente democrático e no qual as funções de governo estariam extensamente descentralizadas, tanto territorialmente quanto na formulação de políticas específicas. Mas a história humana não se revela como um processo inercial. Biologicamente, com certeza, não, e o resultado das interações sociais comprova a limitação das apostas nas quais o país do futuro venha a ser a projeção serial dos predicados do presente. E, todavia, este é o método implícito em ponderável número de análises sobre o futuro próximo e não tão próximo do Brasil.

É cautelar, portanto, em análises prospectivas, que se procure esclarecer quais seriam as consequências da interação de processos necessariamente concomitantes, embora com linhas de causalidade relativamente independentes. Por exemplo, as taxas de crescimento populacional contribuem

de algum modo para a velocidade da distribuição dos habitantes por local de residência, urbana e rural. Mas o ritmo da urbanização, por seu turno, também obedece à estrutura da oferta de empregos, entre outras variáveis que explicam o que a literatura sociológica denomina de mobilidade horizontal. Retroativamente, é fato conhecido que a urbanização associada ao tipo de ocupação tende a alterar a taxa de fertilidade da população. Projetar para períodos longos a velocidade por assim dizer instantânea que os dois processos revelam na atualidade constitui caminho seguro para enorme desacerto. O cuidado ao projetar estados futuros da sociedade e da política exige atenção ao resultado da influência recíproca entre mais de duas variáveis, do que se presume venha a ser o estágio de cada uma delas.

A atividade da política é causa latente de modificações em praticamente todos os vetores que condicionam a ela própria, embora com eficácia e extensão diferenciadas. Isto significa que entre as variáveis relevantes para a análise política algumas podem ser classificadas como dependentes, outras como parâmetros, vista a lentidão de sua mudança. Concretamente, para exemplificar, o crescimento populacional é, em certa medida, afetado pelas políticas de saúde pública, entre outras, mas o resultado agregado do impacto requer uma década ou mais para ser significativo. Exemplo mais dramático, ainda no terreno da interface da população e do Estado de bem-estar social, encontra-se nas taxas de mortalidade infantil, sabidamente resistentes a decréscimos súbitos. Construir cenários para o futuro da atividade política, portanto, requer considerações sobre o hiato temporal em que opera seu sistema, por assim dizer, interno e externo de causalidade.

A infraestrutura humana da atividade política concentra-se, fundamentalmente, no número de seus habitantes e na ordem de grandeza de sua urbanização. O elevado dinamismo do crescimento populacional brasileiro, e sua provável evolução, já foram objeto de inúmeras investigações e, para efeito do presente cenário, o número provisório do IBGE será aceito como referência para o ano de 2030. Supõe-se que eventuais discrepâncias em relação ao número real, tanto para 2030 quanto para 2035, não comprometeriam o essencial do cenário completo.

Tão ou mais impressionante que o crescimento populacional, desde a segunda metade do século passado, foi a rapidez da urbanização do país. Tendo aumentado em apenas cinco pontos percentuais entre 1940 e 1950, passando de 31% para 36% a proporção de sua população que vive em áreas urbanas, aumentou essa proporção em nove pontos percentuais na década seguinte (45% em 1960), em 11 pontos na década subsequente (56% em 1970), mais 12 pontos em 1980 (68% da população já era urbana). A partir de então, reduziu-se, como é natural, a velocidade do processo, mas ainda suficiente para fazer com que a taxa de urbanização brasileira alcançasse 84%, em 2010, a três pontos percentuais acima dos 81% do Censo de 2000. Esse número coloca o Brasil na 27ª posição da estratificação mundial correspondente, à frente dos Estados Unidos (35ª – 82% urbana em 2011), por exemplo, para não mencionar a China (51% em 2012). Provavelmente nem toda a população de todos os países irá deslocar-se para áreas urbanas, sendo plausível que os critérios de classificação substituam o número de habitantes por tipo de atividade principal ou outro indicador.

De todo modo, supondo-se, conservadoramente, que, em 2030, a população urbana brasileira estará estacionada em 84% da população total, as instituições políticas deverão acomodar, naquela

oportunidade, as demandas por serviços típicos das cidades com origem em cerca de 193 milhões e 200 mil moradores urbanos. Isto equivale a ter, só nas cidades, toda a população atual, acrescida de uns 3 milhões adicionais, pois o Censo de 2010 estabeleceu em 190 milhões e 733 mil (arredondados) o total da população brasileira (IBGE, 2010). O futuro da pauta de temas urbanos a ocupar a agenda política, como é de praxe, tende a permanecer urgente e rico de conflitos. Países sem problemas urbanos potencialmente explosivos, a saber, emprego, saúde, educação, segurança, criminalidade de toda sorte, mobilidade e, sim, lazer, são aqueles países de elevada renda *per capita*, sem dúvida, mas, necessariamente, com reduzida população total e, em particular, com modesta população urbana, embora de proporções maiúsculas em relação à total.

Ainda que os governos promovam políticas de controle populacional e de retenção da força de trabalho no campo, os números brutos que se apresentam a curto e médio prazo das grandes nações – e vinte ou trinta anos não contam gravemente na contabilidade cronológica normal dos países – são para impressionar. Especialmente se tais políticas são decididas e levadas a efeito democraticamente. Na eventualidade de as políticas serem efetivadas por coação, o saldo de crescimento populacional e de urbanização permanecerá bastante elevado, não sendo razoável, além disso, esperar-se que políticas apoiadas em coação resistam por longos períodos.

Os processos de crescimento populacional e de urbanização seguiram em ambiente de total liberdade de escolha pessoal e familiar, no Brasil, mesmo nos períodos em que a política esteve submetida a constrangimentos ditatoriais. Tanto no período de 1937 a 1945 quanto no de 1964 a 1985, não foram estipuladas autoritariamente nem disseminadas à força quaisquer políticas destinadas a impedir a reprodução das famílias conforme o desejo delas ou a acorrentar os rurícolas a seus locais de nascimento. A curva histórica de ambos os processos obedeceu, no Brasil, ao perfil conhecido do que ocorreu em todos os países contemporâneos, isto é, após as iniciativas clínicas, descobertas laboratoriais e procedimentos sanitários para controle das causas de mortalidade, a partir de meados do século XIX, além da acentuada inserção de todos no comércio internacional. A repercussão da velocidade com que a transformação se operou no Brasil obrigou a alterações significativas no afazer político. São as consequências dessas características de infraestrutura que devem ser investigadas e projetadas.

Politicamente, o impacto imediato do crescimento populacional e da taxa de urbanização se revela na mobilização eleitoral. A obrigatoriedade constitucional do voto, desde 1945, não garantiu o cumprimento da exigência, dado o custo mínimo da abstenção eleitoral, por uma ou duas décadas. Havia uma reserva de potenciais eleitores não mobilizados, especialmente nas áreas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que será rapidamente recrutada nas três décadas de 1960 a 1990.

Entre os acicates para o recrutamento encontrava-se, ironicamente, o peculiar regime brasileiro, desde o golpe de 1964, que associava um rodízio de ditadores militares à manutenção de eleições proporcionais regulares. Ao partido situacionista, Arena Renovadora Nacional (Arena), era vital manter a maioria nas assembleias legislativas dos estados, mas, fundamentalmente, na Câmara dos Deputados, em Brasília. Garroteada a federação, as assembleias estaduais perderam significação política maior, mas na Câmara dos Deputados a batalha era crucial. Perdê-la, obrigaria o governo a despir-se do véu com que disfarçava o despotismo e intervir abertamente no dia a dia político. Para

a oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), derrotar o governo nas urnas equivalia precisamente a desmoralizar a presunção de democracia, conquanto *relativa*, com que se apresentava ao país e em foros internacionais. A validação de veredictos contraditórios passou a depender do resultado das urnas, e os políticos brasileiros, pouco sensibilizados até então pelo baixo percentual do eleitorado, comparado à sua população adulta (ainda que descontada a taxa de analfabetismo), moveram-se impetuosamente em direção ao enorme contingente de latentes eleitores.

O resultado foi a inauguração de um processo de mega conversão eleitoral que nem mesmo a liberação do voto feminino proporcionou na Europa ou nos Estados Unidos, com destaque para as regiões secularmente entorpecidas. Na região Norte, a população cresceu 456%, entre 1950 e 1991, enquanto o eleitorado aumentou em 1.426%. No Nordeste, as taxas de crescimento foram, respectivamente, 136% e 655%. No Centro-Oeste, outro dilúvio populacional com crescimento de 442%, acompanhado de um maná de eleitores traduzido na proporção de 1.650% de aumento. Os números também são significativos nas regiões Sul e Sudeste. No Sul, a população cresceu, no mesmo período, 182% e o eleitorado 780%. Finalmente, no Sudeste, os valores atingiram 178% no crescimento populacional e 649% no tamanho do eleitorado. Conforme ainda os dados primários do IBGE e do Tribunal Superior Eleitoral, o agregado Brasil experimentou, entre 1950 e 1991, um crescimento populacional de 183% e uma expansão de 727% no seu eleitorado total.

Convém ilustrar a magnitude do fenômeno brasileiro com algumas comparações internacionais entre as décadas de 1970 e 1990. Conforme o manual político da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o crescimento eleitoral da Alemanha, de 70/80 e 80/90, foi, respectivamente, em porcentagens, 11,8 e 39,6; da França, na mesma ordem de décadas e valores, 18,9 e 6,6; da Itália, 18,6 e 8,0; do Reino Unido, 4,5 e 5,2; finalmente, os números dos Estados Unidos foram 30,5 e 15,2. Embora o aumento populacional nesses países tenha sido bastante inferior ao do Brasil, é significativamente superior a dos citados.

De se esperar, as taxas populacionais eleitorais perderam ímpeto nas duas décadas subsequentes, no Brasil, sem deixar de impactar com força no tamanho de sua população, de sua taxa de urbanização e de seu colégio eleitoral. Em 2002, de todas as anteriores áreas geográficas do país, somente o Norte apresentava um eleitorado correspondente a menos do que 60% de sua população total. Em 2006, todas as regiões já haviam ultrapassado essa marca e duas, Sul e Sudeste, atingido a dos 70%. Em 2010, o eleitorado total brasileiro, de 135.000.604, alcançou a 71% de sua população, que era, segundo o Censo, aproximadamente de 190 milhões habitantes. Se o cálculo fosse efetuado em relação à população adulta, o percentual se aproximaria dos 80%. Tendo em vista o envelhecimento esperado da população – aumento da longevidade associado à reduzida taxa de crescimento populacional –, é prudente manter a perspectiva conservadora de que a taxa de eleitores permaneça mais ou menos constante em relação à população.

Um eleitorado equivalente a 71% da população estimada para 2035 alcançaria o valor de 163 milhões de eleitores, cerca de 20% a mais do que o eleitorado atual e de 14% a menos do que a população total do país, hoje. Conservadoramente, e em cenário livre de surpresa, é como se toda a população do Brasil contemporâneo, urbana e rural, fosse um único colégio eleitoral. Não o é,

mas, de acordo com as projeções conservadoras do processo de urbanização antes realizadas, será esse o tamanho urbano do eleitorado brasileiro em 2035. E ele não é amorfo ou homogêneo em suas preferências como o número bruto, no qual cada um é semelhante ao próximo, poderia sugerir.

A Complexificação da Sociedade

Pondo entre parênteses a família e a escola, matrizes relevantes e primárias da formação cívica e política dos cidadãos, é a ocupação profissional que interfere de maneira profunda no amadurecimento de uma consciência, cuja gênese encontra-se nos laços de parentesco e na escolarização fundamental. Nos casos em que isso se dá, a influência da educação continua até o ciclo universitário. Mas é aqui, também, que, mesmo para esses bem educados, a ocupação que agora escolhem desempenhará igual papel decisivo.

As ocupações são o modo burocrático em que se apresenta o incessante processo da divisão social do trabalho. Ao contrário do crescimento populacional e da extensão da absorção urbanística, plurideterminados, mas relativamente previsíveis, a divisão social do trabalho é radicalmente aleatória. Fruto da especialização, tornou-se vertiginosa com a associação do conhecimento científico à produção material, via tecnologia, e, como a inovação nesta área, essencialmente imprevisível. Certo que a competição econômica pressiona a produtividade relativa do trabalho, isto é, a de obter mais produtos pelo mesmo tempo de esforço, mas o sucesso da empreitada depende da descoberta de novas formas de produção, majoritariamente dependentes de avanços tecnológicos. O investimento em tecnologia, variável vital da competição econômica capitalista, é provavelmente o de mais alto risco em todo o processo produtivo e, não obstante, inevitável. A conhecida cláusula de aversão ao risco para explicar eventual timidez do empresariado diante da incerteza do mercado deve ser complementada pela certeza do fracasso, em caso de fuga à competição tecnológica e, portanto, ao risco do investimento. A insistência no investimento não garante o sucesso, pois o progresso da divisão do trabalho é dependente do acaso bem mais do que da persistência. Mas, sem esta, nem mesmo o acaso pode beneficiar os tímidos.

Há métodos de aferição da extensão da divisão social do trabalho, todos, entretanto, sujeitos a controvérsias estatísticas e conceituais. É possível, contudo, formar uma imagem da extensão do processo verificando o quanto a realidade se afasta do ponto zero da especialização laboral. Em tese, os povos primitivos conhecem quase que apenas a divisão sexual do trabalho, reservando-se as tarefas mais pesadas e perigosas para os homens, ficando com as mulheres as tarefas, digamos assim, domésticas. Entre os homens e entre as mulheres, todavia, não haveria qualquer especialização exigindo aprendizagem específica e discriminante: caçar, pescar, construir habitação é conhecimento comum entre os homens da comunidade, tanto quanto cuidar de rebentos, cozinhar ou costurar é sabedoria universal entre as mulheres. E nem são surpreendentes os casos em que mulheres desempenhavam algumas das tarefas masculinas, e os homens, as de mulheres. O número de ocupações reconhecidas, portanto, embora sempre inferior ao número de ocupações existentes, serve como indicador primário, mas aceitável, da extensão alcançada pela especialização do trabalho.

A métrica para o processo complica-se, no Brasil, pelos conceitos diferentes que agências distintas utilizam e, crucialmente, pelo hiato cuja magnitude é desconhecida entre as ocupações reais e as ocupações oficialmente reconhecidas. Por razões que remontam ao desdobrar-se da Revolução de 1930, o acesso dos empregados aos direitos do trabalho e da Previdência, então sendo criados, dependia do reconhecimento da ocupação pelo Ministério do Trabalho. Essa invenção institucional permitia ao governo, e dela se beneficiaram todos os governantes posteriores, até hoje, controlar o ingresso de fatias da população no universo dos cidadãos plenos. A titularidade dos direitos pertencia e pertence à ocupação, não à pessoa. Esta é a origem de uma das características da mobilização social no país: a busca pelo reconhecimento da profissão. Claro, em todos os países as ocupações terminam sendo formalizadas e licenciadas por agências públicas, mas a inovação brasileira consistiu na associação de direitos sociais a rubricas ocupacionais.

Com o transcurso do tempo e a complexidade crescente dos processos materiais de produção, a percepção da acelerada especialização do trabalho passou a variar, no mínimo, do sindicato da categoria profissional a associações privadas e destas ao cadastro oficial. Para efeito de grande agregação, por exemplo, o número de categorias econômicas em que a população foi classificada pelo IBGE, por décadas, foi o seguinte: 1950/1980: 10 categorias – 1991: 11 – 2000: 13. Segundo o portal Brasil Profissões, seria possível falar em 598 profissões regulamentadas, embora o Ministério do Trabalho e Emprego mencione apenas 68 entre um total de 2.422 ocupações reconhecidas e descritas. Com certeza no número oficial de profissões regulamentadas, embora recente, não devem constar as de juiz de futebol e de vaqueiro, objetos de legislação específica no segundo semestre de 2013.

A discrepância se deve, à agência ou perspectiva da contagem, à distinção entre trabalhadores com ocupação catalogada, mas sem carteira assinada, além de peculiaridades do processo de registro e mensuração da especialização. Todas as razões se somam para adicionar dificuldade à extrapolação de números atuais para cenários futuros, não fossem os imperativos da inovação tecnológica produtores de imprevisibilidade. A relevância dos números, de todo modo, se funda nas consequências que a divisão do trabalho produz na esfera política. E estas são, em maiúsculo, o número de sindicatos e sindicalizados e o número de associações chamadas de civis, porque não são de direito público.

Ao contrário do que supõem o senso comum e as discussões jornalísticas, a sociedade brasileira é altamente mobilizada, se vista pelo ângulo do número de instituições pelas quais ela pode manifestar suas demandas e preferências. O exemplo da mobilidade histórica dos Estados Unidos não deve ser tomado como paradigmático, como ocorre, diante do qual todos os demais parecem mesquinhos. Contar com 10.167 sindicatos de trabalhadores e 4.840 sindicatos patronais, caso brasileiro, não é desprezível em nenhuma sociedade moderna. Os sindicatos de trabalhadores exibem 16 milhões de associados, praticamente três vezes toda a população da Noruega. Pode parecer um número modesto por não ultrapassarem a 17% dos trabalhadores ocupados, mas, no caso, os números absolutos são mais importantes do que os percentuais.¹ A interferência sindical nas reivindicações não só salariais, entre outras, é notória e constante. É absolutamente rara, em períodos democráticos, a ocorrência de greves ou manifestações selvagens por parte dos trabalhadores. Designam-se por “selvagens”

¹ Todos os dados brutos estão na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad (IBGE, 2011).

os movimentos sociais aleatórios, não programados e sem direção institucionalizada. Ao contrário dessa definição, os sindicatos têm sido personagens e autores conscientes na elaboração do roteiro político nacional.

A outra fonte relevante para a dinâmica política se concentra no universo de associações voluntárias. No Brasil, a expressão “associações voluntárias” cataloga ações coletivas bem mais qualificadas do que a simples característica de não ser coercitivamente constituída. Este é um atributo necessário, naturalmente, e, em geral, suficiente para a matrícula de uma organização no universo dos pesquisadores e analistas. A pesquisa realizada em cooperação pelo IBGE e o Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada (Ipea), com a colaboração da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2010* (IBGE, 2012), descreve tais entes com os seguintes atributos: 1) privados; 2) sem fins lucrativos; 3) legalmente constituídos; 4) capazes de gerenciar suas próprias atividades; 5) voluntários. A população de organizações assim qualificadas não é muito diferente do universo comum da literatura, como é possível perceber pela descrição das dez grandes categorias utilizadas na pesquisa para contagem das unidades. São entidades da pesquisa organizações que, atendendo os requisitos estabelecidos, estão envolvidas com os tópicos a seguir: habitação, saúde, cultura e recreação, educação e pesquisa, assistência social, religião, partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais, meio ambiente e proteção animal, desenvolvimento e defesa de direitos e, por fim, outras instituições privadas sem fins lucrativos. Cada uma dessas categorias cobre número variado de subitens, em um total de 25 escaninhos classificatórios.

O que torna esses números particularmente relevantes para a análise política é o reconhecimento de que se referem a associações de interesses não cobertos pelas organizações de trabalho ou ocupacionais legalmente reconhecidas, tais como os sindicatos. Elas se formam com objetivos ainda mais específicos do que os dos sindicatos, tendo em vista dialogar com o poder público, ou seja, com objetivos políticos. Ademais, são impulsionadas por uma urgência e constância que escapam à abrangência da representação sindical. Associações de pais de crianças vítimas da síndrome de Down, por exemplo, estão permanentemente em busca de atendimento para um ou outro problema. O mesmo ocorre com associações de bairros. Como não surgiram de parto natural, mas resultaram da arte de coordenar ações coletivas, elas precisam superar todo tipo de dificuldades, inclusive os custos de organização, para sobreviver. Embora nem todas sejam igualmente ativas ou eficazes ao mesmo tempo, sua simples existência remete ao potencial de conflitos ou tensões que permeiam a sociedade.

Aspecto nada trivial da rede organizacional das comunidades refere-se à sua disseminação espacial e representativa, incomparavelmente superior à dos sindicatos. Conforme a pesquisa citada, em 2010, as fundações privadas e associações sem fins lucrativos (200.700) correspondiam a 52,2% do total de 556.800 de entidades sem fins lucrativos e a 5,2% do total de 5,6 milhões de entidades públicas ou privadas, lucrativas e não lucrativas, que compunham o Cadastro Geral de Empresas do IBGE para aquele ano.

As organizações religiosas aparecem como o maior grupo na lista das dez categorias, concentrando 29% do total de entidades. Em segundo lugar, encontram-se as organizações patronais e profissionais, não sindicais, correspondendo a 15,5% do total; seguem-se as relativas a desenvolvimento

e defesa de direitos, com 14,7%, e assistência social, com 10,5% do total. Essas quatro categorias de organizações são responsáveis por 70% de todo o universo recenseado. A distribuição regional, cada uma com sua ordem de grandezas no número de associações por categoria, e o número correspondente a cada subcategoria variam bastante. Também o período de aparecimento e a longevidade das organizações diferem, nacional e regionalmente. Para efeito da presente análise, contudo, vale a pena registrar, com as palavras do próprio documento oficial (IBGE, 2012), que essas organizações

são relativamente novas no Brasil; a maior parte delas (40,8%) foi criada no período de 2001 a 2010. Das 118,6 mil entidades nascidas na década, a metade (50,8%) surgiu nos últimos cinco anos, cerca de 4% a cada ano, evidenciando um crescimento regular no período. Interessante também observar o peso das entidades criadas no período de 1981 a 2000: elas representam 46,5% do total das entidades em atividade em 2010. A idade média das associações e fundações existentes é de 14,4 anos.

Uma informação especialmente relevante nesse contexto refere-se à participação relativa das diferentes categorias de associação e o período de criação. De quatro grandes categorias antes registradas, e mais a de meio ambiente e proteção animal, somente as religiosas (entre as quatro) e as de meio ambiente cresceram em participação relativa no total de associações, considerando-se dois períodos: o de 1991 a 2000 comparado ao de 2001 a 2010. A participação das associações religiosas passou de 24,4% no primeiro para 27,0%, no segundo. As de assistência social, patronais e profissionais e de desenvolvimento e defesa de direitos tiveram reduzidas suas respectivas participações relativas no total de organizações. Já as de meio ambiente e proteção animal passaram de 0,7% para 1,1%, um crescimento de 57,1% entre os dois períodos.

O elevado nível de mobilização de interesses se verifica pelo número de instituições representativas deles (acima de 290 mil), mais de um múltiplo de dez, quando comparado ao número registrado de ocupações (cerca de 2 400). Só não é possível tomar esses números como diferentes medidas da especialização do trabalho porque, ao contrário dos sindicatos, apenas um por categoria ocupacional, as associações voluntárias, porque são de direito privado, admitem o convívio de mais de uma instituição por tipo de interesse. Não obstante, são seguros indicadores do burburinho social e político que caracteriza a sociedade brasileira atual.

Se, por hipótese, registrássemos uma econômica média de 30 pessoas por cada instituição, obteríamos uma mobilização aproximada de 8 milhões e 700 mil pessoas ativas em busca de satisfação de seus interesses. Algo pouco menor do que um Portugal inteiro mobilizado. Por certo, um país com a população prevista, a taxa de urbanização antecipada, mesmo conservadora, e os números brutos de sindicalizados e voluntariamente organizados verificados no presente, ainda que os últimos permanecessem como são hoje, não poderia conter toda sua participação nos limites da política parlamentar. Não se trata de problema a ser resolvido pelo número de partidos nem pelo aumento do tamanho do parlamento. O crescimento da instituição parlamentar traz a desvantagem de tornar cada membro do parlamento proporcionalmente menos representativo, seja qual for o número de partidos ou o sistema eleitoral. Três das quatro mais estáveis democracias ricas possuem parlamentos maiores do que o brasileiro (excluindo-se o Senado, quando existe). A Câmara dos Comuns, inglesa, conta com 650 membros, sua equivalente alemã com 650, a da França com 577 e a dos Estados Unidos com 435,

a única menor do que a brasileira. E são regulares, naqueles três países, os debates com o objetivo de que, eventualmente, se diminua o tamanho da instituição, matéria também vez por outra ventilada no Brasil. Em qualquer caso é pouco provável que o crescimento da participação política possa ser acomodado estritamente por uma elefantíase institucional da Câmara dos Deputados.

O que é certo de se prever é um debate sobre o tamanho das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados em vista da participação relativa crescente do Centro-Oeste e do Norte, e alguns estados do Nordeste, como a Bahia, em face da relativa estabilidade do Sul e do Sudeste, sobretudo do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Com isso, a pauta do problema federalista, já agudo por razões tributárias, tende a ser acrescida pela reivindicação de reforma dos princípios da representação política. Bem entendido, esta reivindicação é distinta e bem mais genuína do que as costumeiras diatribes contra o sistema eleitoral e partidário. A questão federalista é, essencialmente, matéria constitucional implicando pactos políticos fundamentais.

Uma mobilização de interesses assentada em um país de elevada população e urbanização transborda automaticamente os limites da política representativa, se mantido constante o regime democrático, inaugurando formas de participação direta. Para 2030, o que é razoável prever, politicamente, em um cenário livre de surpresas, é um Brasil altamente dinâmico, sejam quais forem a lista de partidos políticos e o número de representantes no parlamento nacional. Em aparência, essa aposta parece quase trivial, posto que antecipa não mais do que um país praticamente semelhante ao atual, só que com números agregados de maior expressão. Ocorre que o tamanho interfere na qualidade da vida social e política, sobretudo em função do contexto em que surgem.

Com o crescimento do número de meios móveis de comunicação, os custos de obter e transmitir informações, ou seja, de organizar ações coletivas foram drasticamente reduzidos. Hoje, o número de domicílios que só utilizam telefones celulares nos aglomerados subnormais alcança 54% do total. Como é sabido, o telefone celular permite a comunicação permanente e ambulatorial. A televisão está presente em 97% desses lares, dos quais, 20,2% possuem computador com acesso à internet. A esses números devem ser acrescentados os que se irradiam das aglomerações normais, na classificação do IBGE. A menção às aglomerações subnormais justifica-se por indicar o limite inferior do consumo dos bens, o qual, como se percebe, tende a igualar o significado do mercado em ambos os tipos de aglomeração. Ademais, deve-se contar com a possibilidade de desaparecimento das aglomerações subnormais. O ritmo de seu crescimento arrefeceu, como o comprovam as investigações do IBGE, estimando que, entre 2000 e 2010, o número de aglomerações subnormais passou de 10.600 milhões para 11.400 milhões, não mais do que um acréscimo de 6,7%.

Em face das políticas públicas em execução nas grandes metrópoles (segurança, saneamento e habitação), e agora também nas médias e pequenas, não é romantismo imaginar que em futuro não muito remoto, talvez em 2030, as diferenças entre o que agora se denomina de aglomerações subnormais desapareçam, e que a diferença básica em relação ao entorno delas se limite à diferença de renda *per capita*. Segundo pesquisa do Ipea divulgada na primeira semana de dezembro de 2013, as cinco maiores concentrações de habitantes dessas aglomerações se distribuíam da seguinte ordem: Salvador (607 mil), Recife (564 mil), São Paulo (409 mil), Belém (403 mil) e Rio de Janeiro

(340 mil) (Ipea, 2013). São, sem dúvida, números lamentáveis, mas não paralisantes ou invencíveis. Provavelmente, no futuro aqui modelado essas populações já estarão vivendo em áreas antes decaídas, transformadas em bairros de baixa renda, com padrão de consumo, entretanto, bastante próximo ao padrão das de renda média em relação à significativa cesta de consumo. No mesmo sentido, estarão expostas à mesma facilidade de acesso a informações relevantes e também terão sensível redução dos custos de mobilização e da organização da ação coletiva.

A capacidade de mobilização instantânea e permanente provoca mudança no padrão de relacionamento entre o cidadão e o poder público. Para a política, manifestações como as de junho de 2013, sobretudo nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, impressionam no curto prazo, mas não são duráveis. Passado um semestre da mobilização, e como, aliás, é natural, os impulsos reivindicatórios arrefeceram, as questões suscitadas (saúde, educação, transporte) fazem, como já faziam, parte da agenda habitual de demandas das sociedades industriais modernas, além do clamor por segurança pública, e as instituições voltaram a funcionar como de costume. Como de costume, ao contrário do que se supõe, não significa instituições livres de vigilância. Existem centenas de milhares de organizações, representando milhões de pessoas, ou seja, de eleitores, a bater na porta dos parlamentos e das agências burocráticas oficiais. Claro está, nem todas as organizações estão mobilizadas ao mesmo tempo para, interrompendo suas atividades cotidianas, assediar os poderes públicos. Mas são em número suficiente para mantê-los sob razoável dose de vigilância.

O cerco cívico aos poderes públicos é fenômeno das democracias de massa, urbanizadas, e de baixos custos organizacionais. Fragmentados os interesses entre miríades de associações, cada qual presta atenção particularmente à ação pública que lhe diz respeito, enquanto o público em geral só tem notícia do que é revelado pelos meios de comunicação. Daí a aparência de inércia. As associações de interesse, contudo, têm conhecimento do que efetivamente ocorre. Em particular, estão atentas para os movimentos de associações concorrentes (do mesmo interesse) ou adversárias (organizações de vontades opostas). A competição no meio da sociedade civil é um dos mais importantes fenômenos resultantes do número de interesses e de associações, mantidos os parâmetros de uma sociedade democrática.

Ainda que a previsão da dinâmica política fosse trivialmente conservadora, os insumos da atividade de administrar conflitos e alocar bens e valores seriam alterados pela magnitude da população, da urbanização, da comunicação política, da especialização do trabalho e da expansão associativa. A resposta do sistema político – quer dizer, no caso, parlamento, Executivo e burocracia pública – dependerá, em grandes linhas, do tipo de jogo em desenvolvimento: se de soma negativa, de soma constante ou de soma em expansão. É o que segue em aproximação ao final deste capítulo.

Cenários de Futuro

O cenário pessimista do Brasil em 2030 se materializa na emergência de um jogo de soma negativa. “Soma negativa” se refere a uma competição em torno de um conjunto decrescente de bens. Em consequência, todos os membros da competição perdem em termos absolutos, e a disputa se dá pela manutenção da participação relativa no consumo ou controle dos bens. A possibilidade de não

haver perda absoluta de bens só se verifica mediante acirramento crítico dos conflitos, visto que a não perda de alguns implica necessariamente perdas ainda maiores para outros. Em geral, isso ocorre em sociedades nas quais existem grandes agregados humanos sem capacidade de defesa, grupos extremamente vulneráveis. Em tais casos, o índice de desigualdade cresce substancialmente.

As perspectivas para o Brasil, nesse particular, não parecem aceitar como plausível tal cenário, pelas razões expostas até aqui. Aliás, o índice de Gini vem caindo sistematicamente, independentemente da orientação do governo em exercício. Por isso, o cenário pessimista adotado se afasta de uma hipótese tão radical, acreditando na viabilidade de versões mais bem temperadas. De todo modo, a redução no conjunto total de bens e valores não deixa de ter repercussões diferenciadas na sociedade. Com o recadastramento eleitoral de 1958, por exemplo, depois de expurgado de enorme eleitorado fantasma, o número de eleitores brasileiros reduziu-se significativamente. O valor do bem “voto” foi altamente inflacionado e os partidos lutaram para não perder o número proporcional de cadeiras, sabendo que, naturalmente, competiam com maior número de candidatos (número crescente desde então e até hoje) por menor quantidade de votos. Economicamente o processo se dá, quer por via de inflação descontrolada (quando a moeda perde valor), quer por queda no Produto Interno Bruto do país.

Em contexto de soma negativa, os conflitos basicamente distributivos, em que não há nem mesmo a questão de políticas redistributivas, adquirem perigosa intensidade. A competição social se acentua, isto é, com tensões dentro dos mesmos estamentos, além do calor exacerbado das disputas entre estamentos com capacidade de mobilização de apoios. Nesse particular, fica esclarecido o sentido em que a extensão associativa da sociedade se torna fonte ora de sustentáculo, ora de obstáculo à execução de políticas de qualquer natureza. A real perspectiva de perda absoluta assustará algumas das associações, sobretudo as que cobrem grupos vulneráveis, fazendo crescer a ameaça de que a taxa de desigualdade então existente venha a aumentar, conforme o cenário pessimista radical prevê. Essa possibilidade não se apresentará como fruto do acaso (a fortuna de Maquiavel), mas como resultado altamente provável do suceder dos anos ao longo dos eixos aqui desenhados, na ausência de ação contrária. A administração dos conflitos inevitáveis no contexto pessimista dependerá, mais do que em outras circunstâncias, da *virtù*, da competência da liderança política incumbida do governo no período, sendo realista esperar que as oposições atribuam ao governo, sempre, a responsabilidade pelo que de infeliz se passe no país. Crucial, em particular, é a audiência que as oposições consigam cativar em momentos semelhantes. A estabilidade política no sentido fraco (eleitoral) tanto quanto no forte (manifestações, greves, confrontos) será função, no contexto, do sucesso da oposição em retirar do governo a iniciativa de ação, mantendo as demandas à frente da capacidade do governo em atendê-las. A *virtù* do governo estará depositada em sua capacidade de mobilizar a rede de associações ameaçadas, bem como seu apoio parlamentar, com o objetivo de evitar a implantação do cenário pessimista radical.

Assim, o cenário pessimista aqui descrito ainda pode ser considerado o menor dos males, à medida que o governo labuta e é bem-sucedido no desejo de evitar que o ordenamento social se deteriore, assegurando a manutenção do *status quo*. O cenário pessimista é o cenário conservador em sentido estrito, em que os poderes públicos não conseguem mais do que a reprodução do sistema.

A longo prazo, e devido ao mecanismo de transformar quantidade em novidade, tal situação se tornará insustentável, degenerando em conflitos de desenlace imprevisível, ou conseguirá obter alternativa favorável e positiva na relação aspiração/realidade, pelo menos da maioria da população. Disso trata o próximo cenário.

Um futuro possível e positivo se apresenta quando todos os processos descritos e conservadamente projetados transcorrem em contextos de soma constante. A expressão “soma constante” designa uma situação em que os parâmetros e variáveis em causa aumentam de valor bruto, sem que, contudo, seja alterada a posição relativa dos grupos participantes. Nesse contexto, é possível subtrair verdadeiras multidões da situação de miséria, sem que se modifique a taxa de desigualdade na distribuição agregada de bens e valores. O que é constante, portanto, é o hiato entre os estamentos sociais, precisamente porque todos progredem mais ou menos à mesma velocidade ou na conquista das mesmas porções do bolo. Para os que se encontram na base da pirâmide social, trata-se de uma situação altamente bem-vinda, estando a ênfase colocada nos aspectos brutos das condições de vida. No outro extremo, os grupos privilegiados não percebem ou cogitam estar sofrendo nenhum processo de privação relativa, ou seja, perdendo posições para concorrentes do mesmo estatuto ou de estatutos adversários. Em termos absolutos, todos melhoram, mas a estratificação social não sofre modificações em seu perfil histórico.

Politicamente, o contexto se reflete no que se considera a *política normal*. Os conflitos e competições continuam a existir dentro da sociedade e entre a sociedade e o poder político, mas a conciliação deles em torno de melhorias pontuais e *conservadoras* é possível. Ao contrário do que costuma ser entendido, uma política conservadora não está comprometida com a inércia ou imutabilidade. O que permanece ao longo dos anos é a estrutura de desigualdades característica da sociedade em questão. É possível o progresso sem mudança social e até mesmo o progresso com intensificação das desigualdades. Em perspectiva, parece ter sido o caso do materialmente bem-sucedido período JK. Praticamente, todos os competidores bem organizados (o que excluía, portanto, à época, os trabalhadores rurais) ganharam, mas alguns grupos, os de renda mais alta, ganharam proporcionalmente muito mais do que outros. Por essas razões é que se denominou de cenário conservador o cenário anterior, no qual a ação do governo se destinava a evitar a deterioração de perda absoluta. Aqui, trata-se de preservar a estrutura proporcional em contexto de crescimento absoluto.

As tensões derivadas do entrecruzar de demandas em uma enorme população, vivendo quase absolutamente em áreas urbanas, organizadas, com crescente e difundida capacidade de comunicação instantânea, tendem, no cenário atual, a considerar satisfatórias as instituições de participação existentes. Por “instituições” entendem-se, inclusive, as rotinas de diálogo direto entre grupos sociais e setores governamentais e burocráticos. Tal aspecto desse cenário mais otimista é que o torna superior ao cenário pessimista, no qual as instituições perdem eficácia, e a estabilidade democrática depende das virtudes da liderança política no governo e na oposição. Possível e positivo, este, todavia, é um cenário conservador no sentido em que o termo é aqui empregado. E não parece haver obstáculos previsivelmente intransponíveis a um terceiro cenário, que seja simultaneamente possível e desejável, elaborado, não obstante, segundo os princípios do realismo político. Trata-se do cenário de uma soma em expansão.

A expressão “soma em expansão” aponta para um contexto em que há crescimento absoluto no conjunto de bens e valores disponíveis, e no qual todos os grupos ganham, isto é, progridem materialmente, embora alguns progridam mais do que outros. Trata-se de um cenário redistributivista que se aplica, em sua versão negativa, a momentos de aumento nos índices de desigualdade, amortecidos na consciência dos perdedores de alta renda pela melhora real em sua situação absoluta. Em sua versão positiva, contudo, a redistribuição opera em sentido oposto ao anterior: todos ganham, mas os grupos na base da sociedade ganham mais, proporcionalmente, do que aqueles que se encontram no topo, com isso não só atendendo melhor à razão aspiração/realidade de todos, mas em escala superior entre os grupos miseráveis e pobres.

Como é fácil de identificar, tal é o que vem ocorrendo no Brasil na última década em escala admirável e inédita. Para tanto contribuiu largo período em que a soma era de fato em expansão, passando a constante nos anos 2010-2012, no que se refere à geração de bens. O que se apresenta, portanto, é a manutenção de mecanismos redistributivos em favor dos estamentos mais pobres em contexto de relativa escassez de bens, caracterizado, no caso, por modestíssimo crescimento na oferta de produtos. Por isso a taxa de redistribuição é sofrida pelo topo da pirâmide como perda absoluta na sua razão aspiração/realidade, quando, de fato, o que transparece nos dados é a continuidade de um ganho geral, embora mais modesto do que no passado recente. A fonte de conflitos, porém, encontra-se na constância da transferência de bens, por meio dos programas de ampla envergadura nas áreas de renda, alimentação, saúde, educação e saúde, principalmente, fazendo com que a razão aspiração/realidade das classes abastadas continue positiva, mas relativamente menor.

Em fins de 2013, cenários e realidade se defrontam em combinação singular: continua-se uma política redistributiva em contexto de soma relativamente constante, o que recomendaria uma política conservadora, na semântica deste texto. Contudo, a orientação das políticas públicas permanece redistributiva. Além de variáveis específicas de conjuntura, esta é a configuração macro do modelo, ou cenário, em desenvolvimento. É baixa, porém, a probabilidade de que permaneça viável por tempo indeterminado. Ainda que a liderança política revele excepcional *virtù* na persuasão dos atores relevantes, sua eficácia tende a se reduzir ao longo do tempo. A curva das aspirações de todos os grupos sociais, uma vez posta em movimento ascensional, resiste a sofrer interrupções ou mesmo freios em sua velocidade. A mais sólida expectativa de estabilidade governamental reside na transformação da soma constante em soma em expansão. Mas, para tanto, são necessárias condições favoráveis, como o contexto internacional, por exemplo, que escapam a este exercício como, de resto, escapam em grande medida à capacidade de intervenção do Brasil. O tempo em que tais condições puderem ser admitidas como submetidas a manipulações, em exercícios como o presente, será aquele em que o país terá atingido o estágio de ator internacional, demiúrgico, isto é, capaz de alterar os dados do mundo. Por ora, a cautela recomenda tratar a moldura global como *coeteris paribus*, sendo motivo de esperança reconhecer que o Brasil já dispõe de graus de autonomia interna para decidir, democraticamente, sobre as políticas que melhor atendam sua razão aspirações/realidade. Se a realidade constrange, as aspirações libertam.

Referências

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sinopse do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_4.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). *Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2013.