

O Desafio Redistributivo

The Redistribution Challenge

Luiz Antônio Valle Arantes

Resenha

DELGADO, Ignacio Godinho, *Previdência Social e Mercado no Brasil*, São Paulo, LTr, 2001.

A trajetória da política social brasileira desde a implantação dos institutos de previdência, nos anos 30, até as iniciativas de desmonte do aparato público de proteção social, levadas adiante nos anos 90, é o objeto do trabalho de Ignacio Godinho Delgado, "Previdência Social e Mercado no Brasil – A Presença Empresarial na Trajetória da Política Social Brasileira", versão em livro de sua tese de doutorado, defendida em 1999 na UFMG. Seu foco principal é a participação dos empresários industriais na determinação dos rumos que a previdência social assume no Brasil, destacando as condições em que efetuam suas escolhas e as coalizões que buscam estabelecer com outros atores, notadamente a burocracia de Estado e os trabalhadores assalariados.

Escorado, segundo o prefácio de Renato Boschi, "na perspectiva analítica da melhor abordagem metodológica no veio do institucionalismo histórico", que se associa aos nomes de Barrington Moore Jr e Theda Skocpol, Ignacio Delgado lista como fatores contextuais relevantes na determinação das escolhas empresariais a *inserção da economia nacional no mercado mundial*, o *regime político*, a *forma como se apresentam os trabalhadores na cena política* e as *configurações de mercado* – noção com a qual nomeia os aspec-

tos mais significativos da estrutura social. Tais variáveis servem de guia para a análise da participação dos empresários em cada etapa da trajetória da política social brasileira, desenvolvida a partir de levantamento documental efetuado em diversas entidades empresariais, em especial a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Conforme Delgado, o objetivo de seu estudo é "a apreensão da *trama* dentro da qual são construídas as opções dos atores e a relação que se estabelece entre suas *escolhas* e o contexto", embora ressalve que a análise documental não permite "a validação rigorosa das hipóteses que guiam o processo de investigação, mas, tão somente, a ilustração de determinados padrões de comportamento", num tributo desnecessário à crença que considera validação científica apenas aquela que se baseia em procedimentos estatísticos e similares.

A análise de Delgado desvenda-nos um empresário que admite a montagem dos Institutos de Aposentadoria e Pensões nos anos 30, na medida em que seu financiamento, baseado em contribuições sobre a folha de pagamentos das empresas, pode ser transferido aos consumidores, por força das restrições às importações que vão se firmando como uma característica básica da estratégia econômica do Estado brasileiro. O Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), fundado num momento de acentuação dos traços autoritários da situação política, não sofre influência direta do movimento operário que, além de ser objeto de intensa repressão, está baseado num contingente ainda reduzido na estrutura ocupacional predominante. Desta forma, o maior dos institutos da estrutura corporativa e segmentada com a qual se instala a previdência social brasileira apresenta um elenco reduzido de benefícios e garante em seus estatutos a concessão de financiamento para a indústria.

Na trama apresentada por Ignacio Delgado, a postura dos empresários diante da previdência social ao longo do período *desenvolvimentista* variou conforme as coalizões que pode firmar e da importância alcançada pela presença política dos trabalhadores, expressão não apenas de seu peso na estrutura ocupacional, crescente até os anos 80, mas também da constituição de forças políticas capazes de lhes conferir uma *identidade*, especialmente nos momentos de maior arejamento democrático das instituições políticas brasileiras. Desta forma, logo após a queda do Estado Novo, a perspectiva de firmar uma aliança com os trabalhadores para limitar o controle do Estado sobre as reservas da previdência leva os empresários a sugerir uma ampliação dos serviços previdenciários. Tal expectativa é revertida nos anos 50 e no início dos anos 60, quando os empresários denunciam a demagogia que estaria levando ao esgotamento das reservas a previdência social, sob comando da coalizão que reúne o PTB e técnicos do Ministério do Trabalho. Durante o regime militar,

apoiam a expansão da oferta privada de serviços previdenciários que, ao lado da universalização da cobertura e da centralização burocrática da previdência social, marcam a ação dos militares na área social. Na Constituição de 1988, assistem à ampliação dos direitos sociais, que acompanha a acentuação da presença política dos trabalhadores, com uma tática defensiva, orientada para a preservação do poder patronal dentro da empresa. Em todos estes momentos, salienta Ignacio Godinho Delgado, os empresários não põem em xeque o caráter predominantemente público da previdência social, nem sua forma de financiamento, uma vez que a permanência do fechamento da economia brasileira ao exterior permite-lhes transferir os custos envolvidos ao conjunto dos consumidores.

Conforme a análise de Ignacio Delgado, a década de 1990 instaura uma nova postura nos empresários. Diante da abertura da economia brasileira, propugnam a alteração da forma de financiamento da previdência social, alegando que a tributação incidente sobre a folha de pagamentos reduz a competitividade das empresas, diante da concorrência externa. A denúncia do peso elevado dos “encargos sociais”, tomados como componentes do *Custo Brasil*, passa ao centro das formulações do discurso empresarial. Por seu turno, diante do desemprego e da redução do peso dos trabalhadores na estrutura ocupacional – que afetam negativamente sua capacidade de mobilização – os empresários passam a reforçar as propostas de privatização da proteção social no país. Além disto, a antiga defesa da tributação indireta, presente no período desenvolvimentista, é substituída pela defesa da tributação direta, a incidir sobre a renda e a propriedade. Segundo Ignacio Delgado, esta última proposição coloca o empresariado diante de um *desafio redistributivo*, uma vez que a tributação direta – predominante nos Estados de Bem Estar Social que se instituem em economias abertas – dispõe de um impacto redistributivo maior do que o obtido com a tributação indireta, pois não é facilmente transferida ao conjunto dos consumidores. Entretanto, as expectativas são pouco otimistas. Nos Estados de Bem Estar Social que se instalam em economias abertas, o impacto redistributivo das políticas públicas dependeu da pressão exercida pelos trabalhadores. Como garantir sua ocorrência diante dos processos de reestruturação industrial que têm acompanhado a inserção passiva da economia brasileira na nova ordem mundial?

Ignacio Godinho Delgado afirma que seu estudo pretende ser uma *narrativa histórica teoricamente orientada*, a partir da construção de um modelo analítico que busca articular as determinações contextuais da ação e o interesse dos atores, conforme proposições das vertentes de maior influência na Ciência Política contemporânea: o *novo institucionalismo* e a *teoria da escolha racional*. Desta forma, amplia as opções de diálogo à disposição dos historiadores de

ofício, para além da antropologia, hoje predominante. Por isto também – além da importância do estudo em si mesmo – talvez venha a corresponder ao juízo formulado por Renato Boschi, segundo o qual “como a primeira tese do programa de Doutorado em Ciências Humanas da UFMG – originalmente denominada *Empresariado e Política Social no Brasil- o Desafio Redistributivo* - o trabalho de Ignacio constituiu-se num marco que certamente alcançará a dimensão de um clássico ao vir a público como livro”.