

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A NOÇÃO DE EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Virgínia Moreira Guilhon¹

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira²

Resumo: Análise da noção de eficiência no processo de desenvolvimento capitalista enquanto aspecto fundamental no contexto de avaliação de Políticas Públicas. Aborda-se a questão da eficiência na fase de predominância do liberalismo; desenvolve-se uma reflexão acerca do significado dessa noção no fordismo e sua resignificação na dinâmica de crise e reestruturação do capital na atualidade.

Palavras-Chave: Eficiência, Política Pública; Avaliação de Política Pública; Capitalismo

INTRODUÇÃO

No campo das Políticas Públicas tem sido adotada, tradicionalmente, uma abordagem cujo critério básico de análise tem-se centrado na lógica interna dos programas, projetos ou atividades. Tal aferição tem em vista verificar a eficiência e a eficácia das ações empreendidas face aos objetivos elaborados no decorrer do processo decisório, desvelando o formato técnico-burocrático de uma política pública e as condições em que esta opera.

Nessa abordagem, além do processo decisório não ser visto no contexto de conflitos, de contradições e de relações de poder que nele interferem e o determinam, toma-se a noção de eficiência de uma maneira abstrata, ou seja: como conceito desprovido de historicidade. Embora uma das funções da avaliação seja comparar um padrão almejado de desempenho de uma Política, em termos de adequação entre meios e fins e otimização no uso de recursos, a noção de eficiência é construída socialmente: ela foi-se transformando e ganhando complexidade no capitalismo à medida, em que as organizações sociais também se modificaram, impondo processos decisórios mais complexos, realizados em ambientes de crescentes incertezas ou riscos. Sendo assim, verifica-se que a noção de eficiência é mutável uma vez que corresponde às expectativas, historicamente determinadas, de ganhos ou de

¹ Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão e aluna do Curso de Doutorado em Economia Aplicada do Instituto de Economia da UNICAMP.

² Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão e aluna do Curso de Doutorado em Economia Aplicada do Instituto de Economia da UNICAMP.

obtenção de resultados dos investimentos empregados, seja por parte das empresas, seja por parte do Estado. Portanto, a análise das Políticas Públicas, atualmente, exige pensar como a questão da eficiência se coloca no âmbito do capitalismo. Isto porque hoje esta noção está fortemente vinculada ao debate sobre o público e o privado e à incorporação da lógica deste às ações do primeiro. Faz-se necessário também entender a forma de organização do processo decisório, vendo-o como um conjunto estruturado de decisões com vistas a alcançar a maximização que, do ponto de vista das empresas, significa maior lucratividade e do ponto de vista do Estado, alcance de determinados resultados.

O objetivo deste artigo é discutir a questão da eficiência numa perspectiva histórica, situando-a no âmbito do desenvolvimento do capitalismo e procurando mostrar como em cada período ou fase deste modelo de desenvolvimento esta noção é formatada com vistas a atender a objetivos mais amplos que vão estar postos naquele momento específico.

A relevância desse tema, no momento atual, relaciona-se à crescente crise que o modelo de acumulação vem apresentando e que tem levado os detentores do capital a tentar recompor seus espaços de decisão privada, buscando, dessa forma, assegurar cada vez mais os seus interesses individuais em detrimento de espaços de afirmação de interesses públicos ou coletivos estabelecidos no pós Guerra. Foram esses espaços que permitiram implantar um processo de regulação social, que possibilitou a criação de

[...] um meio institucional que contribuiu para fundar um contexto econômico e social de grande estabilidade, particularmente favorável à acumulação do capital industrial e ao crescimento da produção [...] (PLIHON, 1996, p.86).

Esse contexto torna necessário tratar da temática da eficiência no campo da análise e avaliação das políticas públicas para tentar desvendar determinantes da ação estatal, temática esta que não pode ser entendida isoladamente dos processos mais gerais da sociedade.

Dessa forma, o artigo aqui apresentado está estruturado de modo a discutir, num primeiro momento, a questão da eficiência na fase de predominância do liberalismo para, em seguida, discorrer sobre a transformação dessa noção no fordismo. Algumas considerações sobre a resignificação desse conceito nos dias de hoje concluem o artigo.

O CAPITALISMO LIBERAL: A EFICIÊNCIA ALOCATIVA

Até meados do século XIX vivencia-se, sob a hegemonia da Inglaterra, o capitalismo liberal. Neste, predomina uma forma de organização primária, representada pelas empresas de pequeno porte, com pouca diferenciação entre si, num ambiente de concorrência

restrita efetivada através dos preços, com uma base técnica ainda rudimentar, passível de ser incorporada por todos os agentes.

Nesse tipo de empresa as inovações organizacionais eram bastante reduzidas uma vez que os próprios trabalhadores mais qualificados eram os que se responsabilizavam pela definição do processo produtivo, pelo estabelecimento dos fluxos e rotinas, assim como pelo recrutamento e treinamento dos novos aprendizes, estes treinados e supervisionados no interior das empresas (em serviço, no chão da fábrica). Este procedimento, se por um lado fazia desaparecer a necessidade de efetuar gastos com estruturas gerenciais e administrativas, por outro, reduzia as possibilidades de crescimento das firmas devido à ausência dos mecanismos de controle que estas estruturas gerenciais podiam oferecer aos empresários.

Desse modo é que essas firmas tendiam a ter suas operações resumidas a uma única planta facilitando, assim, a concorrência, até porque, nesse momento, ainda não havia preocupações no sentido de criarem-se barreiras para dificultar a entrada de concorrentes nos mercados. A maior preocupação dos empresários era com a realização de operações de compra e venda de insumos e não com questões administrativas e organizacionais

Nesse período, existe a crença na racionalidade perfeita dos indivíduos diante dos objetivos de maximização dos lucros, sendo o contrato o eixo que rege as relações entre os agentes econômicos no sentido de que sejam alcançadas as melhores vantagens nas transações.

Nesse contexto, o paradigma teórico predominante é aquele da teoria neoclássica cuja lógica de explicação se ancora na noção de equilíbrio geral. Nesta visão, a economia funciona na base de lucros decrescentes, sendo o resultado da produção igual aos custos realizados. O pressuposto básico para o funcionamento da economia é a firma/instituição percebida de modo individualizado, ou seja, enquanto firma ponto. Esta é vista como ator passivo, sem autonomia e cujas funções se restringem a transformar fatores em produtos e otimizar diferentes variáveis de ação.

Assume-se a supremacia do mercado e, portanto, o fato de que a natureza das variáveis que as firmas manipulam não é determinada endogenamente e, sim, pela estrutura desse mesmo mercado.

Por outro lado, o pressuposto é o de que as informações estão disponíveis igualmente a todos os agentes, favorecendo a perfeita capacidade de cálculo que permite probabilizar a incerteza. A firma, assim, age como um autômato, constituindo-se numa espécie de caixa-preta. Entende-se que nesse tipo de organização, por haver uma distribuição perfeita da informação, sua obtenção tem custo zero, o que possibilita igualdade de condições para o

processo de escolha subjacente à tomada de decisão. Assim, o processo decisório é visto de modo bastante simplificado dado que é tido como um mero processo de escolha. A noção de eficiência, portanto, é reduzida a menores custos e melhor alocação de recursos.

Cumprir referir que o contexto histórico desse modelo de coordenação pelo mercado característico da teoria neoclássica tinha, como base institucional, a firma-propriedade, que era uma empresa, geralmente pequena, gerenciada pelos donos (famílias ou pequeno número de sócios), sendo restrita pelos seus limitados recursos gerenciais e financeiros, o que determinava a existência de uma única planta a qual se especializava em atividades limitadas, recorrendo, para tanto, ao mercado, onde obtinha insumos necessários e distribuía seus produtos.

Enfim, nessa ordem social predomina a ideologia fundada na ideia da livre concorrência, sendo esta a mola propulsora dos mercados. Isto porque, de acordo com os seus defensores, as oportunidades estão disponíveis para todos, e estes podem igualmente acessá-las desde que estejam livres e sejam capazes de perseguir os seus interesses e buscarem satisfazer as suas necessidades. Desse modo, difunde-se a crença de que a disputa no mercado é capaz de possibilitar a ascensão e mobilidade social, desde que tal concorrência seja perfeita e disputada por indivíduos “iguais”.

Na essência, a ordem liberal pressupõe livre mercado (inclusive o mercado de trabalho), livre comércio, finanças públicas sadias e neutras em relação à Economia, isto é, o Estado só deve gastar o que recolhe, devendo, ao mesmo tempo, cobrar poucos e baixos impostos. Sendo assim, na concepção de Estado liberal, existe uma cisão entre a esfera política e a econômica. Estado eficiente é aquele que não interfere na coordenação das atividades econômicas. As forças produtivas devem ser deixadas atuar livremente, de acordo com as forças não reguladas da lei da oferta e da procura. Nesse sentido, o Estado tem papel restrito, assumindo a feição de Estado mínimo com poucas funções, resumidas àquelas ligadas à manutenção da lei e da ordem, ao zelo pela segurança nacional (forças armadas) e segurança interna (polícia), à garantia da distribuição da justiça (judiciário) e à diplomacia, além do desempenho de algumas funções sociais básicas, como educação e saúde pública.

De acordo com Tigre (1998), esse modelo competitivo de pequenas firmas era reforçado por um regime jurídico que atribuía responsabilidade integral dos proprietários pelas dívidas das firmas. Com isso, em caso de falência, os proprietários respondiam com seus bens pessoais, o que limitava o crescimento das empresas ao mesmo tempo em que dificultava o processo de concentração do mercado.

Na metade do século XIX, entretanto, as pequenas empresas vão dar lugar a organizações de grande porte (a partir do surgimento das empresas ferroviárias), permitindo o aparecimento dos trustes e cartéis e a intensificação da concorrência intercapitalista. A partir desse momento, os mercados “livres” vão dando lugar à gestão dos preços, ocorrendo também uma reconfiguração do Estado, o que quebra a relação, até então assumida, de exterioridade do Estado em relação à Economia, por meio da qual cabia ao setor público apenas estabelecer a ordem e as regras de funcionamento do mercado.

FORDISMO: CONTROLE SOCIAL SOBRE A BUSCA DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA

Desde finais do século XIX, começou-se a forjar um novo modelo de desenvolvimento capitalista, o qual alcançou sua maturidade a partir da II Guerra Mundial, tendo vivenciado seu apogeu durante os chamados “Trinta Anos Gloriosos” (aproximadamente da década de 40 à de 70), com a proposta de “compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos” (NETTO, 1993, p.68)

Esse modelo de desenvolvimento capitalista estruturou-se tendo como ponto de partida inovações na base técnica e material da produção, nos últimos decênios do século XIX, configurando a chamada II Revolução Industrial. Tais inovações contribuíram para a transformação das forças produtivas. Estas, sob o domínio da maquinofatura, possibilitaram a emergência e consolidação de um novo ciclo de crescimento industrial. Nesse contexto, ocorreu um movimento de concentração e centralização do capital decorrente da própria acumulação e da fusão de unidades produtivas, o que levou a um novo padrão de competição capitalista, representado pela empresa oligopolista.

Para Chandler (APUD TIGRE, 1998, p.'79), a origem e o desenvolvimento da grande empresa moderna são devidos, em primeiro lugar, a um cluster de inovações que revolucionaram os sistemas de transportes e comunicações e que possibilitaram aumento significativo no volume e na velocidade da produção. Em segundo lugar, seu surgimento decorre da adoção de uma nova lógica de crescimento e de competição proporcionada por aquelas inovações, por meio da qual se passou a buscar explorar as oportunidades para obter economias de escala e de escopo e reduzir os custos de transação. As vantagens competitivas daí obtidas transformaram as empresas, rapidamente, em oligopólios. Com isso, a organização interna da firma e sua interação com o mercado assumiram nova trajetória, abrindo espaço para alterações na dinâmica de acumulação.

Para Tigre (1998, p.'79), três são os campos de inovação que fizeram surgir modelos de firmas e de mercados inéditos como decorrência da alteração no perfil da estrutura da indústria, deslocando o centro dinâmico do sistema para os Estados Unidos: a Eletricidade, o motor a combustão e as inovações organizacionais conhecidas como tayloristas-fordistas.

As descobertas no campo da Eletricidade possibilitaram a substituição dos motores a vapor e outras fontes primárias de energia na indústria, originando um boom na sua geração e consumo. Dois aspectos são destacados por Tigre (idem) para mostrar a importância da eletricidade na estruturação da firma oligopolista. Por um lado, as novas fontes de energia, ao possibilitarem a operação de máquinas maiores e mais eficientes e a implantação de sistemas integrados de produção, constituíram-se em fatores de exploração mais ampla das economias de escala. Por outro, permitiu a criação de firmas de geração, transmissão e aplicação de energia, possibilitando a implantação de empresas automobilísticas e de eletrodomésticos (como máquinas de costura, aspiradores de pó e ferros elétricos) que, juntas com as químicas e de petróleo, passaram a liderar o crescimento industrial.

Já a invenção do motor a combustão interna originou o automóvel, o trator, o caminhão e o avião, possibilitando ainda o agigantamento das empresas petrolíferas.

Além disso, a deterioração da hegemonia industrial inglesa (a partir do questionamento da lei das vantagens comparativas que até então fundava a divisão internacional do trabalho) e o desenvolvimento de políticas nacionais protecionistas (como consequência da contestação do livre comércio) favoreceram a emergência e posterior afirmação do “paradigma industrial norte-americano” que ficou conhecido como modelo “taylorista-fordista”, permitindo a produção em massa, que se constituiu em outra inovação favorecedora da transformação da firma e do mercado.

O chamado paradigma norte-americano se estruturou tendo o taylorismo como princípio de organização do trabalho cuja principal estratégia é a expropriação do saber operário e a desqualificação do trabalho. O taylorismo teve como significado, do ponto de vista da valorização do capital, a elevação da intensidade do trabalho, em razão do aumento do tempo produtivo e da diminuição dos tempos mortos; do ponto de vista da estrutura funcional da fábrica, representou a separação rígida entre setores de planejamento/concepção, execução e controle / supervisão.

Para Chandier (APUD TIGRE, 1998, p.82), duas foram as inovações organizacionais que influenciaram no rompimento dos limites ao crescimento da firma: a integração vertical em atividades encadeadas em unidades diferentes e a organização multidivisional.

Ambas contribuíram para viabilizar a administração eficiente da grande corporação, eliminando assim as deseconomias de escala. Na organização multidivisional, um escritório central planeja, coordena e avalia o trabalho de diversas divisões operacionais e aloca pessoal, instalações, capital e demais recursos necessários para realizar a produção. Os executivos responsáveis por estas divisões, por sua vez, têm sob seu comando a maioria das funções necessárias para gerir uma linha de produtos ou serviços em um ampla área geográfica, sendo responsáveis pela lucratividade de sua divisão e seu sucesso no mercado. (TIGRE, 1998, p. 82)

Com isso, o “capitalismo proprietário” cedeu lugar ao “capitalismo gerencial”, já que o primeiro não conseguia dar conta da complexificação da atividade industrial e dos altos custos fixos inerentes à produção de massa.

O fordismo incorporou e aprofundou a lógica taylorista e, ao mesmo tempo, trouxe elementos inovadores referidos, essencialmente, à introdução da linha de montagem, que implicou na mecanização da circulação dos objetos e meios de trabalho e, conseqüentemente, na maior integração entre os segmentos do processo de trabalho, na substituição da necessidade de deslocamento do trabalhador e na fixação dos operários a postos de trabalho determinados pela disposição das máquinas. Passou-se dos tempos alocados para os tempos impostos que dão ao trabalho uma cadência regulada de forma mecânica e externa ao trabalhador, implicando num processo de trabalho fragmentado, repetitivo e monótono. Tais alterações na base técnica e no próprio processo de trabalho representaram a possibilidade de produção, em larga escala e a baixo custo, de mercadorias para um mercado cada vez mais internacionalizado.

Convém referir-se que tal padrão de desenvolvimento não foi o resultado autônomo das forças produtivas: foi possibilitado por mecanismos sociais, políticos e institucionais que dizem respeito, basicamente, às Negociações Coletivas (que inauguraram uma nova forma de composição do conflito capital-trabalho), às políticas econômicas anticíclicas de inspiração keynesiana e às políticas sociais do Welfare State (as quais ampliaram e diversificaram o papel do Estado no que diz respeito à administração da demanda agregada e à reprodução da força de trabalho).

Nesse contexto, as Negociações Coletivas se constituíram no principal instrumento de regulação da relação capital-trabalho, especialmente no que se refere à definição das condições de uso, remuneração e contratação da mão de obra. Tais Negociações estavam parametradas por normas e regras públicas de caráter geral que ordenavam as relações trabalhistas em nível nacional.

A construção desse mecanismo se deveu à ação de três sujeitos sociais: empresários, trabalhadores e Estado. Os primeiros participaram por meio de suas entidades de representação. Para estas, os Convênios Coletivos criaram um clima favorável aos

investimentos na ampliação da capacidade produtiva, isto porque os ganhos estavam garantidos em função do crescimento do consumo, pois o equilíbrio entre aumento de produtividade e de salários possibilitou a criação de uma demanda estável por bens duráveis. Ademais, as Negociações concretizaram uma perspectiva de planejamento mais estável para as empresas ao facilitar a previsão dos custos, especialmente os salariais (o componente mais volátil na estrutura de gastos), permitindo o cálculo mais preciso das margens de lucro num contexto de expansão dos mercados. Portanto, a estabilidade da força de trabalho e sua aceitação da acumulação capitalista propiciada por essa dinâmica de composição do conflito capital-trabalho, ao favorecerem a própria estabilidade do processo produtivo e o aproveitamento dos movimentos expansivos dos mercados, foram essenciais para a aceitação da regulação pública por parte das empresas nesse período.

Sob a liderança de sindicatos centralmente organizados, os trabalhadores, através desse mecanismo, puderam fixar as regras e normas de uso do trabalho:

regras de contratação e demissão, classificação ocupacional básica, isto é, as exigências de qualificação para cada posto de trabalho, a relação entre os postos de trabalho e a faixa salarial correspondente e a remuneração fixa e variável. (GALVÃO TRINDADE, 1999, p. 228)

Enfim, os Acordos Coletivos constituíram-se, para os trabalhadores, no principal instrumento de negociação dos critérios relativos à alocação, remuneração e duração da jornada de trabalho. Tendo-se ampliado, com o tempo, para um contingente significativo de empregados, converteram-se em controle institucionalizado e amplo do uso do trabalho pelas empresas, com efeitos importantes para a sustentação dos níveis de emprego e renda.

O Estado, por meio de suas instituições, assumiu papel central na construção dessa nova forma de relação capital-trabalho na medida em que, além de constituir-se num participante das Negociações Coletivas e num agente definidor dos instrumentos de regulação das relações de trabalho (disseminando, dessa forma, as conquistas das categorias mais organizadas), cumpria a função de “avalista, em última instância, dos direitos e deveres acordados nas negociações coletivas” (DEDECCA, 1998, p.32). Com isso, as relações de trabalho foram perdendo o caráter privado e de dependência aos imperativos do mercado que possuía até então, constituindo-se, progressivamente, em objeto de controle público. O processo de transferência da determinação das relações de trabalho para a esfera pública resultou numa crescente institucionalização dos mercados de trabalho, fazendo com que a atuação do Estado sobre o conjunto das condições de emprego resultasse em uma rede pública de proteção ao trabalhador.

Assim, as Negociações Coletivas articuladas á regulamentação das relações de trabalho pelo Estado limitaram consideravelmente a autonomia das empresas no que diz respeito ao estabelecimento de políticas de contratação e uso da mão de obra. Verifica-se, portanto, que a considerada rigidez da estrutura ocupacional decorrente da prática de negociação da classificação das ocupações amparada numa legislação estatal de proteção ao trabalho representava uma forma de controle do setor privado, além de uma estratégia favorecedora da redistribuição dos frutos do crescimento alcançado no pós Guerra.

Importa destacar que, no após II Guerra, mediante a generalização de instrumentos de regulação da economia, a questão da eficiência relacionava-se, sobretudo, nos países avançados, ao estabelecimento de políticas que visavam o crescimento sustentado e o pleno emprego. Com isso, as ações públicas direcionavam-se por um projeto mais amplo de desenvolvimento econômico e social, o que requeria o estabelecimento de um marco regulatório do mercado e das relações de trabalho.

REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA: A EFICIÊNCIA INDIVIDUALIZADA

O modelo de crescimento estruturado no pós II Guerra começa a manifestar sinais de crise nos anos 70, crise essa que se evidencia pela queda da curva de eficácia econômico-social dos arranjos keynesianos organizados no sentido de atenuação dos conflitos entre empresários e empregados e da prosperidade do sistema capitalista.

Por um lado, os princípios taylorista-fordistas, que davam suporte ao crescimento da produtividade, encontram seus limites técnicos (expressos no aumento da composição orgânica do capital e na elevação dos tempos mortos) e sociais (manifestos na resistência operária à intensificação dos ritmos de trabalho). Por outro lado, observaram-se, além do acirramento da concorrência internacional decorrente da elevação da competitividade das economias europeias e asiáticas, modificações na demanda dos países industrializados (que se tornou mais volátil, mais restrita e mais diferenciada). Além disso, as políticas keynesianas da administração da demanda agregada, num contexto de crescente internacionalização do capital, perderam sua eficiência e eficácia, reduzindo-se a autonomia dos Estados em matéria de política econômica, estando as economias nacionais, por conseguinte, mais vulneráveis às flutuações do mercado financeiro globalizado.

Assim, o cenário que se apresenta, em âmbito mundial, a partir da década de 70, caracteriza-se por instabilidade econômica, acirramento da concorrência, diminuição nos índices de crescimento do produto, financeirização do capital industrial e globalização financeira, além

da crescente disponibilidade de novas tecnologias e métodos organizacionais. Esse contexto provocou uma mudança nos padrões de competitividade: de um requisito baseado na produção em larga escala de produtos padronizados, característico das economias de escala, transitou-se para outro, pautado na ideia de adaptação/inação de produtos e processos, próprio das economias de escopo, exigindo das empresas maior agilidade nas respostas face aos seus competidores num contexto de grande instabilidade.

As empresas buscaram orientar sua estratégia para duas questões básicas:

- 1) aproveitamento das oportunidades de valorização do capital nos mercados financeiros nacionais e internacionais; e
- 2) racionalização produtiva, com o objetivo de enfrentar fortes variações no nível e na composição da demanda e, ao mesmo tempo, defender e, se possível, aumentar suas participações nos mercados em que atuam e que consideram estratégicos. (DEDECCA, 1999, p.22)

A financeirização do capital produtivo num contexto de elevação das taxas de juros (que motivou as próprias empresas a expandir seus ativos financeiros como fonte alternativa de renda face à estagnação dos lucros) alterou o equilíbrio entre ativos financeiros e produtivos das firmas, com aumento da rentabilidade nãooperacional do capital. Ademais, as inovações financeiras surgidas a partir da década de 60 acabaram por romper as fronteiras nacionais e as limitações sobre a mobilidade de capitais impostas pelas autoridades monetárias de cada país.

Por outro lado, no sentido de reduzir seus custos, evitar a ociosidade dos fatores produtivos e de ver reduzidos seus riscos face às crescentes incertezas presentes nos mercados nacionais e internacionais, as empresas começaram a desenvolver estratégias de reestruturação produtiva na direção de uma maior flexibilidade na utilização do capital e do trabalho.

Esse contexto recoloca o debate em direção a processos de decisão voltados para a questão da eficiência econômica, ou seja: para a obtenção do melhor rendimento possível em relação ao objetivo principal de lucratividade. Nesse sentido, as empresas passaram a definir novas estratégias, tanto no âmbito de suas relações internas quanto externas. Convém dizer que a perspectiva de flexibilização passou a requerer, na ótica da empresa, uma recomposição de seu poder de decisão. Isto em função da necessidade de precaver-se de resultados negativos decorrentes do próprio processo decisório já que, num ambiente de incerteza, a melhor decisão possível pode não ter o melhor resultado possível, o que coloca a necessidade de um certo grau de reversibilidade em todas as decisões.

Deste modo, no espaço interno da empresa, as estratégias voltaram-se para alterações no processo de trabalho (nas formas de organização do trabalho e da própria produção), constituindo a chamada flexibilidade interna e visando o aproveitamento, da melhor maneira possível, dos recursos institucionais, para alocar, no nível mais alto, a capacidade

produtiva interna. Três dimensões essenciais do trabalho foram atingidas nessa dinâmica: a alocação da força de trabalho, a saber, a forma como a força de trabalho é colocada em movimento; a duração da jornada de trabalho e a remuneração.

Já no que se refere às relações exteriores à empresa, objetivando garantir a chamada flexibilidade externa, foram empreendidas modificações nas relações de trabalho e do próprio mercado de trabalho, principalmente nas formas de contratação, no padrão de relação capital-trabalho e nos aspectos relativos à concentração/ descentralização, verticalização/ desverticalização e internalização/externalização de atividades produtivas. Isso rebate sobre a noção de eficiência e se traduz hoje na problemática das organizações. Em outras palavras: a noção de eficiência rebate na formatação das instituições e no modo como os sujeitos sociais estabelecem relações entre si (capital-trabalho, Estado e sociedade). Assim, da verticalização e integração de processos passa-se à desverticalização e desintegração. A descentralização, portanto, é uma característica dessa fase do capitalismo e, devido ao novo conteúdo atribuído à noção de eficiência, joga contra a regulação social.

Mas dois mecanismos apresentavam obstáculos à demanda por maior autonomia das empresas: as Negociações Coletivas e a regulação pública. Dessa forma, passaram a atuar em dois fronts:

O Estado, do qual objetivava obter uma ação ativa no movimento de desregulamentação das relações de trabalho, e as negociações coletivas, com o intuito de criar novas condições de relacionamento direto capital-trabalho. (DEDECCA, 1999, p.24)

No campo das Negociações Coletivas, as empresas buscaram, em primeiro lugar, obter autonomia para organizar uma estrutura e uma classificação de ocupações menos rígidas, que atendessem aos seus interesses de alocar e mover a força de trabalho nas plantas produtivas, internalizando os determinantes da estrutura e da classificação das ocupações, às quais se relacionava uma estrutura salarial, aspectos que foram definidos por meio de negociações empresas/sindicatos/Estado.

Um aspecto importante nesse processo de internalização das relações de trabalho diz respeito às iniciativas empresariais no sentido de reduzir as restrições à adoção de trabalho temporário e parcial. Tais restrições, decorrentes dos mecanismos da Contratação Coletiva e dos sistemas de regulação pública (que contribuíram para elevar o nível e garantir a estabilidade do emprego), são vistas como impeditivas de uma maior flexibilidade produtiva: num contexto de instabilidade, de acirramento da concorrência e de globalização, torna-se necessário, para as empresas, ter agilidade para ajustar, de forma imediata, seu efetivo de empregados (e seu processo de contratação) às flutuações no nível e na composição de sua demanda.

As empresas ainda procuraram estabelecer formas de gestão e de uso do tempo de trabalho que incorporassem a flexibilidade e a modulação da jornada, transferindo a definição dos critérios de extensão do tempo de trabalho para o interior das firmas, em negociação direta com seus trabalhadores. Segundo Dedecca (1999, p.29),

a flexibilização (modulação) da jornada tornou possível a superação de vácuos produtivos que impunham obrigatoriamente um certo nível de ociosidade não desejada mas planejada de equipamentos. Nesse sentido, a flexibilização permitiu o uso mais intensivo dos equipamentos

A esse maior poder de determinação da jornada de trabalho, as empresas somaram a estruturação de um sistema de subcontratação que passou a atender o nível e a composição de sua demanda já que, nesse contexto, elas adquiriram maior controle sobre o nível e a composição da produção realizada em sua planta.

Por último, porém com a mesma importância, as empresas voltaram-se para a alteração nas formas de determinação dos salários em direção ao princípio da “individualização”, expresso de maneira diferenciada conforme o vínculo do trabalhador com a empresa.

De uma certa forma, a contratação havia uniformizado os mecanismos de fixação dos salários, ao garantir a reposição da inflação, e a produtividade tinha adquirido um aspecto coletivo, ao ser paga para todos, de acordo com o desempenho da empresa ou da economia (GALVÃO TRINDADE, 1999, p.232).

Atualmente, entretanto, o eixo da definição dos índices e valores salariais concentra-se na performance individual (no caso dos trabalhadores menos estáveis e com relações de trabalho mais precárias) ou em fatores como a produtividade individual ou de equipe, nível de absenteísmo e grau de comprometimento com os objetivos da empresa (no caso dos trabalhadores mais estáveis e menos precários). Em síntese, as empresas têm buscado “vincular a remuneração de cada trabalhador ao seu rendimento específico - salário eficiência” (DEDECCA, 1999, p.32).

Em relação à regulação pública, as demandas empresariais foram formuladas visando alteração no papel do Estado, de normatizador das relações de trabalho e de “avalista em última instância” (DEDECCA, 1999, p.32) dos acordos firmados entre empregados e patrões via Negociações Coletivas, para o de agente propiciador da autonomia do espaço privado, fundado na relação direta, individualizada e ‘cooperada’ entre capital e trabalho.

Nesse sentido, eliminaram-se ou foram fortemente reduzidas normas públicas (legislação social e trabalhista) de controle social sobre a alocação e o uso da força de trabalho pelas empresas, o que representou, em contrapartida, maior poder destas para “manter, alterar ou criar regras e normas do mundo do trabalho para a negociação direta entre as partes” (DEDECCA, 1999, p.33). Isso significou a eliminação de um conjunto de restrições que

impediam a flexibilização do trabalho - do regime de trabalho, da estrutura ocupacional, da jornada e dos salários - e o estabelecimento de mecanismos de regulação específicos, pautados ou aproximados da lógica privada, o que tem servido para recompor e reforçar os interesses do capital em detrimento do espaço público de regulação.

Em face de todo esse contexto, a noção de eficiência, que se havia deslocado da visão micro (ancorada nos princípios da empresa, do contrato, e de Política Pública restrita) para a de ramos de atividade e setores econômicos, para a noção de Políticas Públicas universalistas e para o estabelecimento de relações entre representações, e não entre indivíduos, fazendo predominar a ideia de coletivo, volta a centrar-se no caráter microeconômico, com ênfase na individualidade, no, privado e na relação contratual. Dessa forma, se a eficiência até então era entendida como sendo expressão dos resultados obtidos pelo sistema, ou melhor, pelo conjunto da organização global da sociedade, hoje passa a ser vista como ligada à maximização de interesses no plano individual ou de empresas particulares.

As normas públicas, no pós Guerra, estavam vinculadas às políticas direcionadas à elevação do nível da atividade econômica e à promoção do crescimento, inserindo-se, portanto, numa proposta mais ampla voltada ao pleno emprego e à incorporação/homogeneização social. Hoje, com o esgotamento do padrão de desenvolvimento a partir da década de 70, aliado à predominância de orientações de cunho neoliberal de combate à inflação, através da adoção de políticas monetárias restritivas e políticas orçamentárias contencionistas, o Estado passa a privilegiar uma atuação voltada para elevação da competitividade de economias abertas, submetidas aos imperativos da flexibilidade do capital e do trabalho.

Nesse sentido, a lógica que preside ao estabelecimento das políticas descarta mecanismos de inclusão de todos nos bens sociais públicos, transformando estes apenas em instrumentos de minimização das distorções do modelo de desenvolvimento. Altera-se, substancialmente, a orientação e a funcionalidade das Políticas Públicas. Sua orientação se modifica na medida em que estas são retiradas da órbita do Estado, ou seja: são privatizadas, ao passarem para o âmbito da sociedade civil; sua orientação muda igualmente na medida em que não assumem mais uma perspectiva de universalização, quer dizer, passam a ser focalizadas em determinados grupos carentes; da mesma forma, sua orientação se altera visto que passam a ser desconcentradas, ou seja, descentralizadas.

No que diz respeito às alterações na funcionalidade das Políticas Públicas, especialmente as Políticas Sociais, observa-se, em primeiro lugar, que sua função social ou assistencial se modifica, isto é, não objetiva suprir parte da reprodução da força de trabalho, através de bens e serviços sociais. Isso na medida mesmo em que muda sua orientação,

mudança que resulta em baixa qualidade e menor quantidade e variedade desses bens e serviços públicos num contexto de focalização, ou seja: de diminuição da amplitude e abrangência da ação estatal.

Por outro lado, o peso dessas políticas como instrumento de legitimação do sistema econômico e político passa a ser minimizado nos marcos de neoliberalismo, em função do aumento da importância do mercado enquanto articulador e regulador da vida social. Dessa forma, as políticas públicas são desvalorizadas em sua função política, já que o Estado perde centralidade no seu papel de amortecedor e institucionalizador dos conflitos sociais.

Além disso, a própria função econômica, relacionada à socialização dos custos de reprodução da força de trabalho restringe-se, posto que se focalizam as ações nas populações carentes. Em outras palavras: reduz-se a amplitude e a abrangência dessa função econômica ao se passar o encargo de reproduzir-se como força de trabalho ao próprio trabalhador.

Assim, se, no âmbito do Estado no pós-guerra ocorreu um processo de integração e verticalização das atividades públicas, com crescente articulação entre vários setores, até mesmo díspares, tal tendência é revertida no sentido de um movimento de descentralização e fragmentação dos coletivos sociais, dificultando a regulação social mais ampla. Passa-se à defesa de um Estado Mínimo, com atuação em áreas consideradas básicas as quais, a rigor, de acordo com os seus defensores, fornecem uma base de igualdade para o indivíduo disputar as oportunidades que vão estar postas no mercado. Perdem sentido, portanto, as grandes instituições estatais operadoras de políticas públicas e apregoa-se a necessidade de pequenas agências fiscalizadoras das ações desenvolvidas no âmbito dos espaços privados.

O pressuposto subjacente é o de que a regulação social é desfavorável à eficiência. Isto porque torna os indivíduos menos vulneráveis, tendo, assim, uma tendência predadora; por outro lado, a capacidade de constituição de fundos pelo aparelho estatal não é vista como a melhor maneira de distribuição ou redistribuição; além disso, o seguro ou seguridade social desestimula o trabalhador ao longo da sua vida ativa a contribuir mais para o sistema dado que ele já sabe de antemão que terá um benefício assegurado. Em síntese, se, anteriormente, a regulação pública ordenava a atividade privada sob a lógica coletiva, a partir da crise, a própria regulação pública adota a lógica privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões empreendidas no decorrer desse artigo procuraram mostrar que o regime de crescimento estruturado no pós II Guerra Mundial começou a dar sinais de

desmoronamento no início dos anos setenta, com a desestruturação do sistema monetário internacional de Bretton Woods, com o crescimento do processo inflacionário americano, culminando com a crise do petróleo.

De acordo com Plihon (1996, p.85)

Este regime de crescimento que obteve desempenho excepcional por três décadas, repousava sobre três pilares: relação salarial fordista, que se traduziu por uma evolução rápida e regular dos salários com base nos ganhos de produtividade; as políticas de estabilização macroeconômicas de inspiração keynesiana destinadas a assegurar uma progressão regular da demanda direcionada às empresas; os sistemas financeiros administrados, que viabilizaram o financiamento da acumulação de capital por endividamento bancário a taxas de juros baixas e controladas pelas autoridades monetárias.

Distarte, em face dessa crise que evidencia o esgotamento desse modelo de desenvolvimento, ressurgem, em todo mundo capitalista, tendências políticas de enfoque liberalizante, visando redirecionar as Políticas Públicas de forma a ‘libertar o capital’ das amarras dos acordos fundados nos compromissos definidos nas Negociações Coletivas entre o capital e o trabalho mediado pelo Estado, expressos no Estado Social do pós-guerra.

A partir dessa crise, o capital, de modo geral, tem procurado adotar medidas de inovação/flexibilização que possibilitem de alguma forma a recomposição dos ganhos esperados. Nesse momento, as mudanças que se efetivam no âmbito das empresas se fazem através de medidas de racionalização do processo produtivo, expressas em novos modelos de organização e gestão da produção com vistas a garantir maior competitividade no mercado, que tende a ser crescente- mente desregulado e, conseqüentemente, altamente disputado.

De acordo com Dedecca, (1999, p. 123),

a reorganização teve uma dimensão muito mais ampla que a simples modificação da relação máquina-trabalhador marcada pela destruição e criação de ocupações. E se associou ao estabelecimento das novas relações de poder entre o capital e trabalho, que rompeu progressivamente os sistemas de relações de trabalho organizados nos diversos espaços nacionais depois de 1945.

Já no âmbito estatal,

o enfrentamento da crise se deu por meio da adoção de um elenco de medidas, tais como: reforma do Estado, privatização, ajuste fiscal, tentativa de redução dos gastos sociais, etc. No campo empresarial, a resposta veio sob a forma de um intenso processo de reestruturação produtiva [e organizacionais] que nas últimas décadas, está reconfigurando a dinâmica da relação entre Estado, empresários e trabalhadores. (REIS ; GUEDES, 1999, p.226).

Portanto, essas inovações não ocorreram apenas no contexto das empresas; elas se manifestam também no seio das organizações estatais, isto é, o Estado também busca se adequar a esta lógica visando respaldar e garantir a recomposição e valorização dos interesses privados. Desse modo, as medidas estatais se fazem no sentido de dar proeminência ao espaço privado em detrimento do macroeconômico de natureza pública.

Verifica-se, portanto, que a dimensão social do Estado tende a ser reconfigurada sob a lógica do setor privado e, nesse sentido, passa a impor um novo direcionamento às políticas públicas fazendo que estas adotem mecanismos de regulações específicas por setores, refazendo, assim também, a noção de eficiência nestas políticas. Se, no pós-guerra, a noção que se desenvolveu foi no sentido de gestar políticas públicas que alcançassem objetivos globais/coletivos com vistas a uma maior distribuição dos resultados da riqueza socialmente produzida, isto não ocorre neste novo contexto de crise. Aqui, a noção de eficiência se coloca do ponto de vista individual, particularizado, reforçando o individualismo e a privacidade, o que reafirma as assimetrias inerentes ao capitalismo.

Dessa forma, as medidas estatais de regulação pública são desmontadas porque são vistas como reducionistas do espaço de ação das empresas para reconfigurar as suas relações sociais a partir de regras e normas privadas de modo a se apropriar e ampliar cada vez mais das 'assimetrias existentes entre o capital e o trabalho. "A dominância dos interesses locais representou a revalorização da esfera de regulação feita pelo poder privado (empresas) em detrimento daquela realizada pelas instituições públicas". (DEDECCA, 1999. p. 121).

Esse desmonte reduz as possibilidades de ação pública no sentido de atenuar as desigualdades existentes neste modelo social, diminuindo as chances de ampliação de acesso à cidadania social, reduzindo as oportunidades de trabalho e de geração de renda e precarizando as condições de vida para contingentes cada vez mais amplos da população.

Assim, procura-se expressar neste artigo, por meio de um resgate de seus determinantes históricos, como a noção de eficiência neste contexto atual de crise de acumulação, de transnacionalização dos mercados de bens, serviços e finanças e de busca de recomposição dos ganhos, no âmbito privado, adquire conotação diferenciada daquela vigente no pós II Guerra. A lógica que orientava o sistema perseguia o alcance de objetivos de natureza mais coletiva, com a finalidade de reduzir as assimetrias próprias do sistema capitalista e, para tanto, foi requerida a construção de mecanismos regulatórios de natureza política e econômica, fundados em compromissos firmados entre o capital e o trabalho, mediados pelo Estado. Aqui se procurou também apresentar a lógica a partir da qual tais compromissos são desconsiderados e criticados sob a alegação de que não respondem mais à realidade do mundo do trabalho contemporâneo pois, de acordo com estes críticos, eles dificultam a relação capital/trabalho, encarecem o custo do trabalho, contribuem para alargar indevidamente o Estado, tornando o trabalhador dependente da ação pública etc. Enfim, afirmam que tais mecanismos não são mais "funcionais".

Sendo assim, tomou-se necessário, na ótica do capital, instituir um processo de desregulamentação de modo a romper com esses acordos e compromissos e a refazer também a noção de eficiência que será buscada pelos agentes públicos e privados (empresas e organizações estatais) os quais vão estar orientados, agora, pela lógica que privilegia o indivíduo e não mais o coletivo, o privado e não o público, as questões micro e não as questões macro de natureza mais ampla.

Nesse contexto, retoma-se o privilegiamento do mercado: agora ele é visto como a arena ou espaço único das decisões políticas. Ele (o mercado), substitui a Política enquanto instância máxima de regulação social, esvaziando os instrumentos de controle dos agentes nacionais. Na esteira desse processo as avaliações empreendidas passaram a apresentar uma distinção conceitual importante relativamente ao pós Guerra, que diz respeito aos aspectos teóricos subjacentes aos programas executados, ou seja, à introdução de novas variáveis que explicam o sentido, o ritmo e a direção tomada pelas ações governamentais. Essas variáveis, por sua vez, dizem respeito ao aumento da racionalidade do gasto público de modo a aumentar o rendimento dos recursos disponíveis. Com isso, tem-se uma noção de eficiência alocativa que visa maximização no processo de alocação de recursos, trazendo uma ideia de produtividade que se aproxima da lógica privada.

É à luz desses fenômenos que se discutiu a questão da eficiência por entendê-la relevante para aqueles que trabalham no campo das Políticas Públicas de forma a possibilitar análises e avaliações, possibilitando desvelar determinantes fundamentais presentes no processo decisório e condicionantes do modo como as instituições se organizam no capitalismo a partir da lógica de geração de um resultado com a maior eficiência possível.

Summary: Analysis of the notion of efficiency in the process of capitalist development as a basic aspect in the context of evaluation of Public Politics. It is approached the question of the efficiency in the phase of predominance of liberalism; a reflection concerning the meaning of this notion in the "fordismo" and its resignification in the crisis dynamics and reorganization of the capital in the present time is developed.

Key Words: efficiency; Public Politic; Public Politic Avaluation; capitalism

REFERÊNCIAS

- ALVES, Edgard (org.). Modernização produtiva e relações de trabalho: perspectivas de políticas públicas. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília, DF: IPEA, 1997.
- ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro (Org.). Trabalho, cultura e cidadania: um balanço da história social brasileira. São Paulo: Scritta, 1997.
- CORIAT, Benjamm, WEINSTEIN, Olivier. Les Nouvelies Théories de l'enterprise. Paris:, Librairie Généralie Française, 1995.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori. Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999. (Coleção teses).
- _____. Reorganização Econômica, Absorção de mão de obra e qualificação. 1999. Texto mimeografado.
- _____. Reorganização Produtiva e Relações de Trabalho no Brasil - anos 90. 1998. Texto mimeografado.
- GALVÃO, Andréia, TRINDADE, Edi Aparecido. Sistemas de relações de trabalho nos países avançados: características e mudanças recentes. Apud: Emprego e desenvolvimento tecnológico. Artigos dos pesquisadores/organizado pelo DIEESE. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.
- KREIN, José Davi. Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil. Apud: Emprego e desenvolvimento tecnológico. Artigos dos pesquisadores/organizado pelo DIEESE. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Formação do mercado de trabalho no Brasil. Apud: OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.) Economia e Trabalho: textos básicos. SP: UNICAMP. IE. 1998.
- OLIVEIRA, M. A., KREIN J. D. Mudanças Institucionais e Relações do Trabalho: iniciativas do governo FHC no período de 1995-98. Anais do VI Encontro de Estudos do Trabalho. Belo Horizonte, ABET. 1999.
- _____. Reestruturação Produtiva e mudanças nas relações de trabalho. Apud: OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.) Economia e Trabalho: textos básicos. SP: UNICAMP. IE. 1998.
- PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira. (A responsabilidade das políticas liberais: um ponto de vista keynesiano) Economia e Sociedade. Campinas: UNICAMP. Instituto de Economia, n. 1. p. 85-127, ago., 1992.
- TIGRE, Paulo Bastos. Inovação e teorias da firma em três paradig mas. Revista de Economia Contemporânea. p. 67-111, jan./jun., 1998.