

Mancur Olson e a lógica da acção colectiva

Apesar de não ter atingido a notoriedade de outros economistas, Olson, com o seu livro “A Lógica da Acção Colectiva”, faz uma análise extremamente actual e que permite compreender melhor a viabilidade dum coordenação internacional para solucionar a crise financeira.

Mancur Olson (1932-1988) foi um economista, que apesar de não ter atingido a notoriedade de muitos outros será, de acordo com Paul Samuelson, um economista comparável a Schumpeter ou a Keynes. O seu livro mais conhecido é “A Lógica da Acção Colectiva” publicado em 1965, com uma 2.^a edição datada de 1971, que contém um anexo em que o autor de alguma forma responde às críticas e comentários que o livro recebeu entretanto.

A acção colectiva

Ao querer entender como as organizações sociais agem no mercado dos bens e serviços, um fenómeno social a que assistimos todos os dias de diversas formas, desde sindicatos a organizações patronais, clubes desportivos, associações locais e regionais, grandes empresas, e até organizações internacionais como a União Europeia ou a OPEP; o autor avança com uma teoria explicativa extremamente satisfatória e convincente e que lhe permite chegar a conclusões contra intuitivas mas surpreendentemente iluminadoras.

Segundo Olson, a acção colectiva só se realiza quando o potencial benefício para um agente supera os custos da participação na acção. E é a partir deste pressuposto que toda a análise é abordada, portanto numa perspectiva exclusivamente utilitarista e individualista. Seja um actor i que pode obter a utilidade U de uma acção conjunta, da qual pode obter o ganho V , mas para o qual terá um custo em tempo, dinheiro etc, C . Para que o nosso actor esteja disposto a aderir a uma acção colectiva a utilidade definida como $U_i = V_i - C_i$ deverá ter um valor positivo: $U_i > 0$; donde resulta que, $V_i > C_i$. Embora esta abordagem pareça elementar nem por isso de permitir extrair conclusões interessantes.

Grupos Grandes

Olson define diferentes tipos de grupos para analisar a dinâmica de acção colectiva em cada um deles. A conclusão mais contra-intuitiva da obra é que os grupos pequenos podem ser mais eficientes na obtenção dos benefícios e na captação de membros que os grandes.

O primeiro problema que se coloca na acção colectiva nos grupos grandes é o do passageiro clandestino, isto é, alguns membros podem obter o benefício U sem incorrer nos custos C . Veja-se o que se passa nos sindicatos, em que apenas uma parte dos efectivamente beneficiários da acção proporcionada por este tipo de organizações é membro activo. Qualquer trabalhador, de qualquer que seja a actividade económica que seja representada por um sindicato, pode obter exactamente os mesmos ganhos da acção do sindicato, em termos de horários, salários etc, sem incorrer nos custos da adesão ao sindicato, razão pela qual os dirigentes sindicais procuram por diversos meios assegurar uma participação elevada.

Em relação a estes grupos grandes Olson conclui que a sua acção situar-se-á normalmente a um nível sub-ótimo. E para que se possam manter em actividade terão que proporcionar aos seus membros algo mais que os normais benefícios da acção colectiva, a que chama incentivos selectivos, e que consistem em benefícios exclusivos dos seus membros. Os exemplos são frequentíssimos. Em Portugal alguns sindicatos proporcionam cuidados de saúde mais favoráveis, ou mesmo o acesso a distribuição de bens de consumo em melhores condições. Uma outra solução para este problema é a simples coerção, de que a participação compulsória nos sindicatos portugueses nos anos a seguir a 1975 foi um exemplo flagrante.

Outro problema frequente em grandes grupos, mesmo que já constituídos, é que têm ainda uma fragilidade muito bem evidenciada por Olson. Uma vez que um membro ou um pequeno número de membros com

maior dimensão dentro do grupo, pretende iniciar uma acção colectiva para qual é conveniente a presença de um número elevado de pequenos parceiros, pode gerar-se uma situação, que ocorre com frequência, que leva os numerosos pequenos a apresentarem exigências aos poucos grandes para aceitarem a adesão ao projecto dos grandes. Desta forma, nos grupos grandes em que se verifica uma grande heterogeneidade entre os seus membros, haverá a tendência para a “exploração sistemática dos grandes pelos pequenos”. Situações como estas são comuns entre organizações internacionais como a ONU, a NATO ou a União Europeia, em que os grandes países geralmente acarretam com uma parte proporcionalmente bastante mais elevada dos custos de organização que os mais pequenos membros. Muitos dos debates acerca da repartição de poder no interior da UE têm a ver exactamente com isto: enquanto os grandes países acarretam a maioria dos custos e estão sub-representados na definição das maiorias ponderadas necessárias para a tomada de decisões, os países mais pequenos reclamam uma maior proporção na distribuição do poder de decisão, e até uma maior parcela na repartição dos benefícios financeiros proporcionados pela União através da Política Regional.

Mas é claro que aqui estamos em presença de um grupo em que todos os seus membros têm um peso igual, situação que nem sempre se verifica. Se olharmos para as organizações patronais, o peso das grandes empresas não se compara com as numerosas pequenas e médias empresas. Neste caso a teoria de Olson evidencia o facto de os membros com mais importância, e naturalmente mais interessados na acção colectiva, terem um incentivo em manter a organização activa, ainda que para isso tenham que acarretar com a maior parte dos custos. A estes grupos Olson denomina grupos privilegiados. É exactamente isto que se verifica: à frente das organizações patronais estão as principais empresas do sector em questão, ou quando se trata de organizações de âmbito nacional, algumas das maiores empresas do país. Todas as outras empresas, que podem beneficiar da acção em defesa desse sector de actividade não necessitam e não se sentem motivadas a perder tempo ou dinheiro com uma organização que os representa e defende sem a necessidade da sua participação.

Grupos pequenos

Já nos casos de grupos pequenos, os problemas de passageiro clandestino, não afectarão muito o desenca-
dear da acção colectiva. Nos casos em que o grupo pequeno é muito heterogéneo, e onde portanto podem existir um ou mais membros de maiores dimensões e poder, cujo benefício resultante da acção colectiva pode superar largamente o suporte de todos ou de quase todos os custos inerentes à acção, os esforços necessários para a execução da acção colectiva serão com toda a probabilidade levados a cabo. Por outro lado, em grupos pequenos mais homogéneos, pode suceder que a pressão dos pares desempenhe um papel relevante, funcionando portanto de forma equivalente a incentivos selectivos, contribuindo assim para uma participação activa no grupo e na prossecução dos seus objectivos, de que deverá resultar um desempenho seguramente mais eficiente da acção colectiva

A maior eficácia dos pequenos grupos está bem exemplificada nas situações em que uma organização representativa de uma determinada actividade económica, com o intuito de proteger os seus interesses, exerce uma acção junto do Governo para impedir ou restringir o livre acesso de produtos similares provenientes do exterior. A formação de um grupo com este objectivo é muito provável se se verificar a existência de um ou poucos produtores especialmente afectados e que estarão dispostos a envolver-se na actividade de lobbying e acarretar os respectivos custos. Existem inúmeros casos no passado e no presente que ilustram esta situação. Como não existe um grupo igualmente poderoso que exerça uma pressão contrária junto do Governos muitas dessas acções são bem sucedidas. A inexistência do grupo dos consumidores potencialmente afectados pela menor oferta dos produtos em causa e correlativamente pelos preços mais elevados, é igualmente bem explicada pela teoria.

Grupos latentes

A estes grupos Olson denomina latentes, porque dificilmente serão formados. De facto, embora exista um largo grupo de pessoas afectadas, os custos para uma pessoa empreender uma acção são muito superiores ao benefício que daí pode esperar, uma vez que o potencial benefício é distribuído por todos os consumido-

res, reduzindo desta o valor do benefício individual a níveis insignificantes. Um exemplo especialmente bem sucedido é a Política Agrícola Comum, cujos efeitos perversos sobre os consumidores europeus são sobejamente conhecidos, mas que assegura aos produtores agrícolas europeus preços ao produtor muito favoráveis e impede que as negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio permitam uma ampla liberalização dos produtos agrícolas. De um lado temos um grupo privilegiado, formado devido ao facto de um pequeno grupo de agentes, neste caso especialmente os agricultores franceses, estar disposto a custear a acção porque obtém um benefício que compensa largamente os custos, e do outro, grupo latente que não chega a formar-se porque não existe um único interveniente que obtenha significativamente mais benefícios que todos os outros. Curiosamente Olson desenvolve uma parte relativamente importante do livro a explicar como uma organização norte-americana de agricultores, a Farm Bureau Association que em conjunto com a National Farmers Organization, consegue influenciar os decisores políticos na manutenção de políticas proteccionistas e de apoio ao mercado agrícola interno americano. Sem dúvida que não é por acaso que esta situação ocorre simultaneamente nos dois lados do Atlântico.

Um novo Bretton Woods

A recente crise financeira levou vários economistas e/ou comentadores a apoiarem a ideia de coordenação dos diferentes países na criação duma nova ordem financeira mundial, para evitar que se repita no futuro a actual crise financeiro - um novo Bretton Woods. A teoria de Olson permite antever as dificuldades dessa coordenação.

As últimas notícias apontam para que a coordenação seja feita no futuro no seio do G20 (grupo que inclui países emergentes como a China e a Índia) em vez do habitual G7. Esta solução faz sentido num mundo em que as relações entre países desenvolvidos e emergentes são cada vez mais próximas quer por causa do comércio como pelas actividades financeiras. No entanto esta solução também põe problemas, em particular, neste caso dum grupo relativamente heterogéneo, a exploração dos grandes pelos pequenos. Na última reunião multi-lateral sobre a crise financeira do G20 no dia 16 de Novembro, muitos países emergentes, que têm sido menos afectados pela crise financeira, começaram a já a pôr na mesa das negociações assuntos que não estão relacionados directamente com a crise, como a questão pobreza ou das políticas agrícolas nos países desenvolvidos. É possível que vários países usem este fórum para fins diferentes daqueles para os quais foram convocados.

Como evitar que as soluções para a crise financeira sejam diluídas noutros problemas? A necessidade de colaboração entre concorrentes para a execução da acção colectiva foi um tema pouco desenvolvido pelo autor e porventura uma das principais fraquezas desta abordagem. Mas o livro apresenta ainda assim algumas ideias. Primeiro, neste grupo relativamente grande, é necessário que surja um *grupo privilegiado*, isto é, que um país ou um grupo e países se apresentem como líderes para resolver as dificuldades que certamente aparecerão e ajudar o grupo a fazer compromissos. Os candidatos são provavelmente os Estados Unidos, o Reino Unido e possivelmente a França. Segundo, é preciso oferecer algumas regalias aos membros mais pequenos do grupo de forma a mantê-los interessados no objectivo final que é a reforma do sistema financeiro. O sucesso da coordenação passará portanto por uma maior atenção aos problemas dos países emergentes – maior inclusão nos grupos multilaterais, flexibilização das instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial nas suas relações com os países emergentes, redução das distorções ao comércio agrícola provocadas pelas políticas agrícolas nacionais, maior atenção à pobreza, etc.

A dimensão e profundidade da crise financeira actual impõem uma maior colaboração entre países desenvolvidos e países emergentes. Mas essa acção colectiva está longe de ser fácil, e é muito mais provável que o preço a pagar em compromissos acabe por afectar significativamente os esforços de coordenação. Com os olhos do mundo postos neste grupo de países é provável que se cheguem a alguns resultados nas áreas da regulamentação e prevenção de crises futuras, mas a maior parte das acções vão provavelmente ser tomadas a nível nacional.