

## **Ação Coletiva e Políticas Públicas: uma contribuição ao debate teórico em administração pública à luz da teoria de Macur Olson**

Autoria: Elias de Oliveira Sampaio

### **Resumo**

O objetivo deste trabalho é apresentar algumas contribuições ao debate teórico em torno de administração pública enquanto campo específico de investigação científica. Mais precisamente, o texto procurará introduzir nas discussões a idéia de articulação entre os processos de ação coletiva e a implementação de políticas públicas. Para isso, o dividimos em quatro partes além dessa pequena introdução e das considerações finais. Num primeiro momento, faremos uma breve contextualização do atual debate em torno da disciplina, introduzindo de maneira preliminar a idéia de articulação entre políticas públicas e ação coletiva. Em seguida, nos itens 2 e 3, faremos algumas considerações teóricas em torno da noção de ação coletiva. Para isso nos basearemos no trabalho de Olson (1982 e 1999) e em textos relacionados a esses trabalhos. Finalmente, no item 4, teceremos nossas considerações finais.

### **1 – Administração Pública, Ação Coletiva e Política Pública: Uma contextualização necessária**

Keinert (1994) aponta que, se considerarmos a evolução do campo de estudo e o comportamento do instrumental teórico dominante na produção de conhecimento em administração pública, houve quatro grandes períodos paradigmáticos no Brasil. Abaixo resumimos esses períodos e suas principais características:

**QUADRO 1  
PERÍODOS PARADIGMÁTICOS**

<b>Períodos</b>	<b>Contexto Institucional</b>	<b>Paradigmas</b>	<b>Fases</b>	<b>Características do Campo da AP</b>
1900-29	Estado regulador Liberal	Administração Pública como Ciência Jurídica		Legalismo
1930-79	1. Estado Administrativo 2. Administração para o Desenvolvimento 3. Estado Intervencionista	Administração Pública Como Ciência Administrativa	1930-45 1946-64 1965-79	• Racionalização • Desenvolvimentismo Racionalidade e competência técnica
1980-89	Mobilização social	Administração como Ciência Política		• Democratização • Conflito de Interesses • Recursos Escassos
1990-	Redefinição do Papel do Estado	Administração Pública como Administração Pública		Capacidade Política aliada a competência técnica

Fonte: Keinert (1994)

Observando esses quatro grandes períodos paradigmáticos no contexto institucional brasileiro podemos perceber, de acordo com a análise da autora, que só apenas a partir dos anos 90 é que o enfoque dominante no campo de estudos da administração pública passa a ser

trabalhado sob o paradigma da própria disciplina. Isto é, depois de ter estado sob o manto da ciência jurídica (1900-1929); da ciência administrativa (1930-1979) e da ciência política (1980-1989), a disciplina passa a apresentar “formas de raciocínio”, cujo foco dominante não estava associado de maneira preponderante, a nenhuma outra disciplina ou outra área de conhecimento específicos, mas sim, a um conjunto de novos conceitos e, principalmente, de novas preocupações em que a noção de administração pública passa a ter um espectro mais abrangente e as fronteiras do seu objeto de estudo são ampliadas:

“Esse novo contexto exige administradores públicos capazes de administrar democraticamente e gerenciar a participação das comunidades. A competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos. (...). Coloca-se, desta forma, a exigência de que o paradigma emergente consolide estas mudanças, adotando valores de uma cultura democrática, e aperfeiçoe, ao mesmo tempo, os instrumentos de gestão, inovando e criando novas possibilidades, especialmente a partir de critérios éticos, da democratização da informação e do envolvimento da população” (Keinert, 1994).

Em um trabalho mais recente<sup>i</sup>, a autora avança em sua análise, apresentando um recorte mais preciso quanto a determinação dos paradigmas nesse campo de estudo no Brasil. A partir de artigos publicados na Revista do Setor Público, desde 1937, e da Revista de Administração Pública, desde 1967, ela buscou estabelecer relações entre o conteúdo dos artigos dessas publicações e o conceito de público a eles subjacentes. O resultado de seu trabalho apontou para a existência de dois paradigmas sobre os quais o tratamento das questões, na área, estavam assentadas: o paradigma do “público enquanto estatal” (1930-1979) e o paradigma do “público enquanto interesse público” (a partir de 1990). A década de 80 apresentou-se como grande hiato, caracterizando-se como um momento de crise, fragmentação e instabilidade onde foi gestado um novo consenso em torno da disciplina.

No nosso entendimento, a emergência desse novo período paradigmático traz, também, a necessidade de um maior aprofundamento teórico para o tratamento adequado da disciplina. Com efeito, se por um lado, a disciplina passa a desenvolver um desenho paradigmático específico, por outro, a ampliação de seu foco analítico sugere uma maior complexidade a medida que para a realização de pesquisas consistentes, na área, se faz necessário a associação com outras áreas do conhecimento e suas respectivas abordagens teóricas e metodológicas.

Essa situação tem fomentado discussões sobre os limites conceituais, teóricos e metodológicos que vem se apresentando no desenvolvimento de trabalhos em administração pública. Nesse aspecto, as críticas sofridas por esse campo de estudo vão desde profecias de morte, enquanto objeto específico de análise, até afirmações de que o campo da administração pública estaria “à deriva”, enfrentando “crise intelectual” e que “as alternativas oferecidas como soluções para os problemas intelectuais e paradigmáticos do campo mostraram-se tão estranhos às suas tradições de tão enraizadas em outras disciplinas, que optar por eles destruiria sua integridade como foco separado de investigação”<sup>ii</sup>. Na realidade, o que podemos apreender desse debate é que, ao mesmo tempo que a disciplina avança, de maneira muito importante, rumo a sua maturidade enquanto campo específico de investigação, inclusive ampliando o seu escopo de análise, as suas características intrínsecas apontam para a necessidade

de uma maior precisão no que diz respeito a definição de seu objeto de trabalho e, conseqüentemente, de quais as dimensões conceituais, teóricas e metodológicas seriam importantes para a consecução de uma investigação consistente e o tratamento adequado das questões que a disciplina se propõe a responder.

Da leitura de Souza (1998), podemos verificar que essa tensão é, talvez, a principal característica do campo de estudo, não apenas no Brasil, mas na maioria dos países:

“A administração pública como disciplina sofre limitações conceituais e metodológicas na maioria dos países, não sendo portanto, privilégio do Brasil. O debate norte americano, por exemplo, vem sistematicamente chamando atenção dos pesquisadores para os enormes problemas da área e pedindo, entre outras coisas, maior relevância dos temas de pesquisas, maior rigor metodológico e melhor teorização, ressaltando, portanto, os problemas de qualidade dos trabalhos de pesquisa na área. Tais problemas, todavia, não devem ser superestimados, principalmente diante da constatação de que a administração pública como ciência só se formou no final do século passado e mesmo assim como parte da ciência política” (Souza, 1998)

O trabalho citado, se mostra muito importante para os objetivos deste artigo a medida que além de apontar os problemas de ordem teórica e metodológica, associado a juventude da disciplina e a sua origem enquanto ramo específico do conhecimento, avança quando aponta, no decorrer do texto, que “*a disciplina não constitui um único tipo de pensamento ou de teoria, mas sim é o resultado de varias outras disciplinas, sem que isso signifique descuido metodológico ou “salada” teórica*”<sup>iii</sup>.

Aqui, nos parece fundamental estabelecer alguns pontos que julgamos centrais, sem os quais não seria possível avançar numa análise mais aprofundada em torno de administração pública. O primeiro deles se refere a clareza que os pesquisadores da área parecem ter acerca dos limites teóricos e metodológicos da disciplina e pelo sentimento de imprecisão no que se refere a definição de quais às dimensões analíticas seriam suficientes para a realização apropriada de trabalhos nessa área de estudo. O segundo ponto a ser mencionado, intimamente relacionado ao primeiro, se refere ao caráter multiteórico da área de conhecimento em questão. Ou seja, a complexidade do seu objeto de trabalho implica na necessidade em estabelecer contatos com diversas outras áreas de conhecimento, o que, mais uma vez, traz dificuldades para se estabelecer uma visão precisa “do que” deve ser incorporado em um trabalho em termos de administração pública que lhe dê consistência conceitual, teórica e metodológica.

Um terceiro aspecto que achamos pertinente ser abordado é o que se refere relação entre o desenvolvimento teórico da disciplina e os respectivos desdobramentos práticos a ele associado. Nesse aspecto, Simon (1980), apresentava um questionamento que nos parece importante e possível de ser retomado. Para o autor, os chamados limites apontados pelas diversas correntes de pensamento dentro da administração pública é fruto de uma característica intrínseca às ciências aplicadas. Em outras palavras, os chamados limites teóricos e metodológicos da disciplina, associados a sua permanente busca pelo diálogo com outras áreas do conhecimento seriam, na realidade, resultantes da necessidade dos trabalhos em termos de administração pública responder aos seus problemas de pesquisa considerando as possíveis conseqüências de suas respostas às mais diversas dimensões do comportamento humano e da sociedade.

“La característica diferencial básica entre científico puro, es que aquél está interesado en descubrir y verificar proposiciones empíricas correctas en una área del conocimiento humano, mientras que éste está interesado en tomar decisiones basadas en parte (pero no exclusivamente) en conocimiento científico. El científico aplicado no tiene la misma libertad que el científico puro en restringir el rango de fenómenos a los que desea tratar. El físico, mas no el diseñador de aviones, puede construir una teoría de la aerodinámica sin preocuparse por la fisiología de los pilotos o el costo del consumo de combustible. El científico aplicado debe tratar con todos los fenómenos que son relevantes en el conjunto particular de valores presentes en su problema; debe tener no sólo un sistema de proposiciones correctas, sino también un sistema completo” (Simon, 1980)

A perspectiva de Simon (1980) possibilita estabelecermos um importante divisor de águas ao tratarmos de trabalhos na área em questão. Com efeito, ao assumir o fato da disciplina possuir, intrinsecamente, um caráter aplicado significa não apenas ampliar consideravelmente o escopo de sua análise, mas fundamentalmente, permitir o delineamento das dimensões que são necessárias para a consecução de trabalhos no campo de estudo com o compromisso de dar respostas efetivas aos problemas por ela levantados. Isto é, as respostas encontradas para os problemas de pesquisas em administração pública não devem se apresentar apenas como eficiente e eficaz no sentido científico, teórico, metodológico e analítico, mas também, no sentido de apresentar respostas que intermediem os aspectos considerando “puros” do desenvolvimento científico, inclusive nas inter-relações com outras áreas do conhecimento e as especificidades do tempo, do espaço e das características específicas da sociedade sob observação.

Obviamente, devemos afirmar que esse caráter aplicado não significa, em hipótese alguma, o distanciamento das questões teóricas mais profundas. Muito pelo contrário. Consideramos a proposição de Simon (1980) como divisor de águas exatamente por isso. Ou seja, o caráter aplicado da disciplina implica numa ampliação do seu objeto de análise e consequentemente da ratificação de sua capacidade de diálogo com outras áreas do conhecimento.

Do exposto, podemos verificar que o grande desafio para a área de estudo está em identificar a articulação entre as relações internas e externas das questões que ela pretende responder, com consistência teórica e metodológica, considerando o caráter aplicado da disciplina. Ou melhor, considerando os possíveis efeitos que os resultados das pesquisas teóricas teriam sobre a sociedade em observação. Nesse sentido, uma das importantes respostas que vem sendo gestada pelos pesquisadores da área é a incorporação, de maneira mais profunda, da dimensão política nos trabalhos desse campo do conhecimento social.

A partir do debate norte americano, Souza (1998) aponta que parte importante dos acadêmicos nos EUA, Kirilin (1993) em particular, tem advogado que as questões de administração pública numa democracia devem-se dirigir para além do interior das instituições incorporando, sobretudo, a questão política e expandindo os limites da disciplina ao incorporar questões que envolveriam, inclusive, a ação coletiva. Nessa linha de raciocínio, estariam também autores como Lindblom (1977)<sup>iv</sup> e Putnam (1993), os quais expandem as fronteiras da administração pública para além dos limites do governo incorporando as instituições e o mercado.

“Embora possa-se discordar dos partidos políticos, das conclusões e dos argumentos desenvolvidos por Lindblom e Putnam, eles contribuíram para alargar nossa visão sobre atores e instituições que se situam fora do governo mas que nele exercem influência. Instrumentos voltados para ação coletiva abrem como área de estudo o conhecimento das instituições políticas e de seus processos decisórios. Seja qual for o partido escolhido em relação à formulação da questão, o importante é selecionar questões que avancem nas possibilidades de abstração para dar conta de processos mais abrangentes e complexos. Essa análise conduz à conclusão de que a política é parte indissociável das pesquisas em administração pública. Nesse sentido, é importante que a administração pública não fuja da política”. (Souza, 1998)

Apesar dessa assertiva já estar relativamente amadurecida nos debates em torno da disciplina, pelo o menos no que se refere a incorporação da dimensão política ao escopo de análise, acreditamos que para avançarmos nessa discussão faz-se necessário tornar mais clara a relação existente entre essa dimensão política, os atores e as instituições que se encontram fora do governo. Isto é, ao sair das fronteiras do governo, como sugerido acima, os trabalhos em termos de administração pública se deparam com questões relacionadas a duas das mais importantes dimensões da sociedade contemporânea, o mercado e as instituições. Nesse sentido, política, mercado e instituições se constituem num importante tripé onde pode-se assentar parte significativa do campo de investigação da disciplina. A questão passa a ser, portanto, a identificação precisa de qual o elemento seria o elo entre essas dimensões, que possibilite estudá-las conjuntamente, tornando-as parte de um mesmo escopo de análise

Em outros termos: qual seria o elemento a ser desvendado que permitiria uma melhor compreensão dos aspectos associados à política, ao mercado e as instituições, uma vez que essas três dimensões são amplas, complexas, imbricadas e que, cada uma delas interage de maneira muito importante com as ações de governo que é, em última instância, onde se desenvolve todas as atividades de administração pública ?

Se considerarmos que *“a partir de certo momento histórico, o pensamento político defrontou-se com a seguinte situação: a sociedade estava coalhada de subgrupos e associações, portanto de identidades coletivas parciais e atuando coletivamente em defesa de interesses parciais – interesses que nem eram dos indivíduos isolados nem os da totalidade nacional”*<sup>v</sup>, e que por outro lado, *“a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder objetivando a resolução pacífica de conflitos”* (Rua, 1995), entendemos que uma melhor compreensão dos processos voltados para a consecução de interesses grupais, isto é, do processo de ação coletiva, nos parece um passo significativo para um melhor delineamento dos trabalhos em termos de administração pública, uma vez que, ao admitirmos como fato a emergência de um novo paradigma de administração pública pautado na superação do público enquanto estatal pelo público enquanto valor (Keinert, 2000), podemos admitir que numa democracia as políticas públicas são gestadas a partir da interação entre os diversos interesses coletivos.

De fato, de acordo com Rua (1995), as políticas públicas são resultantes da atividade política compreendendo o conjunto de decisões e as ações relativas à alocação imperativa de valores e, por ser pública, são decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público. Contudo, o que devemos salientar é que perpassando a decisão e a ação política, existe o

processamento, pelo sistema político, das demandas originárias do meio ambiente (instituições e mercado) e as demandas originadas no interior do próprio sistema político (Rua, 1995). É exatamente nessa arena que os diferentes grupos de interesse atuam para a consecução de seus objetivos.

Neste aspecto, inclusive, Souza (1998) aponta que, além da necessidade científica *per se* e da necessidade social, em uma democracia haveria um terceiro fundamento para a pesquisa científica em administração pública, qual seja, o de entender melhor a complexidade dos sistemas e processos de ação coletiva que caracterizam as instituições políticas. Assim, entender a “lógica da ação coletiva” pode se constituir num elemento fundamental para uma melhor clareza quanto aos caminhos que devem ser trilhados para uma melhor construção do conhecimento em administração pública.

## **2 – A lógica da Ação Coletiva: Caminhos e Obstáculos**

Parece-nos consenso que as discussões teóricas sobre ação coletiva, hoje, tem como ponto de partida o trabalho de Olson (1965)<sup>vi</sup>: A lógica da ação coletiva – os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Da leitura de diversos autores, a exemplo de Sandroni (1983) e Orenstein (1998), podemos concluir que o trabalho pode ser considerado como um divisor de águas no que diz respeito ao tratamento da questão. Com efeito, até a sua publicação, o pensamento dominante a respeito do tema era pautado num truísmo cuja origem se dava na constatação de que a sociedade era formada pelos mais diferentes grupos, portadores de identidades coletivas parciais, com interesses parciais diferenciados, conseqüentemente, os indivíduos integrantes desses grupos, por serem racionais e possuidores do mesmo interesse, buscariam alcançar o objetivo dos seus respectivos grupos. O trabalho de Olson (1999) é extremamente contra essa assertiva.

Para Olson (1999), a convergência de interesses das pessoas de um mesmo grupo não é condição suficiente para a consecução de ações coletivas. A chave para determinar se um grupo terá ou não capacidade de agir coletivamente sem coerções ou induções externas, pelo interesse grupal é a mesma para os grupos inseridos no contexto de mercado (objetivos econômicos *stricto sensu*) e para aqueles grupos não inseridos (objetivos políticos e sociais), qual seja, é função do tamanho do grupo. A resposta a ação grupal dependerá se os atos individuais de um ou mais membros do grupo são perceptíveis para qualquer outro membro. O quadro abaixo sintetiza a taxonomia dos grupos sociais na perspectiva do autor e a analogia entre os grupos inseridos e não inseridos no contexto de mercado.

## Taxonomia dos grupos sociais

GRUPOS/ORGANIZAÇÕES			
Inseridos no Contexto do Mercado		Não Inseridos no Contexto do Mercado	
<b>Monopólio puro</b>	Situação onde há somente uma empresa no setor industrial	<b>Indivíduo</b>	Situação em que um único indivíduo visa um benefício coletivo
<b>Oligopólio</b>	Situação em que as empresas são tão poucas que as ações de uma tem um efeito perceptível sobre qualquer outra empresa ou grupo de empresas.	<b>Privilegiados</b>	Situação em que cada pelo o menos um dos membros tem incentivo para se esforçar para que o benefício seja provido mesmo que ele sozinho tenha que arcar com todo o ônus
		<b>Intermediários</b>	Situação em que nenhum membro obtém sozinho uma parte do ganho suficientemente grande para incentiva-lo a prover o benefício, mas que não tem tantos integrantes a ponto de um membro não perceber se o outro está ou não a prover o benefício coletivo
<b>Competição Atomizada</b>	Situação em que nenhuma empresa tem um efeito perceptível sobre qualquer outra	<b>Latente</b>	Situação em que um membro não pode, por definição, fazer uma contribuição perceptível a qualquer esforço grupal e, já que ninguém no grupo reagirá se ele não fizer nenhuma contribuição, ele não terá incentivo para contribuir

Fonte: Olson (1999)

A partir dessa taxonomia e considerando que existe uma assimetria entre o custo (elevado) e o impacto (reduzido) da contribuição individual para a produção do bem coletivo (Orenstein, 1998), a perspectiva de Olson (1999) é que os chamados grupos latentes não se organizarão para um ação coordenada meramente pelo fato de que, como grupo, tem uma razão para fazê-lo, embora isso poderia ser verdadeiro em caso de grupos menores. Em suma, o processo de ação coletiva poderá ser implementado a partir de pequenos grupos (privilegiados e intermediários). Nos grupos latentes, o indivíduo racional só trabalhará para o atingir os objetivos do grupo mediante incentivos seletivos negativos (constrangimentos) ou incentivos seletivos positivos (diferenciação).

Diante do exposto, cabe-nos indagar quais as implicações dessas proposições para as discussões aqui levantadas a respeito das políticas públicas ? Ou melhor, quais são os caminhos que o trabalho em tela poderia apontar para o melhor entendimento do processo de ação coletiva como elo entre as decisões e ações do poder público (políticas públicas) e o ambiente econômico e social, numa democracia ?

No nosso entendimento, a primeira grande contribuição de Olson (1999) estaria exatamente nas suas críticas ao chamado “otimismo” da teoria pluralista<sup>vii</sup> no que diz respeito ao equilíbrio de poder num ambiente democrático, qual seja, a noção de que embora os grupos e interesses não tenham o mesmo grau de influência no processo de tomada de decisões do poder público, mesmo os menos poderosos são capazes de se fazer ouvir em algum estágio do processo de tomada de decisões. Ou seja, nenhum indivíduo ou grupo é completamente desprovido de poder (Ham e Hill, 1993). Paradoxalmente, a crítica de Olson (1999) atinge também outra importante vertente da teoria dos grupos sociais, os elitistas, que diferentemente dos pluralista

apontam que o poder político estaria concentrado nas mãos de uma minoria da população. Mais do que isso, com o desenvolvimento das organizações em grande escala, essas elites não estariam limitadas ao poder político formal, mas também, em muitas áreas da vida econômica e social. Entendido desta forma, a diferença entre o pluralismo e o elitismo torna-se muito tênue:

“A questão aqui levantada é: quando acaba o pluralismo e começa o elitismo ? Foi sugerido que a existência de elites não é incompatível com a a democracia pluralista porque a competição entre as elites protege o governo democrático. Em outras palavras, eleições regulares baseadas na competição entre líderes políticos, juntamente com a participação das elites dos grupos de pressão em eleições intermediárias, além da interação entre as elites e suas contra partes burocráticas, são as formas sob as quais a democracia funciona no Estado moderno ”. (Ham e Hill, 1993)

No nosso entendimento, a particularidade levantada no trabalho de Olson (1999) e que julgamos importante para o presente trabalho é que, seja em uma democracia elitista<sup>viii</sup> ou seja em uma democracia pluralista, as ações grupais tenderão a ser otimizadas ou não otimizadas em função do tamanho do grupo, isto é, da quantidade de pessoas que dele fazem parte. Assim, tanto as assertivas pluralistas sobre a possibilidade de equilíbrio de poder no processo de tomada de decisão, quanto a proposição elitista da competição entre elites, seriam insuficientes no que diz respeito a efetividade das ações coletivas dos diferentes grupos ou das diferentes elites. No primeiro caso, a discordância com o trabalho de Olson (1999) é evidente, uma vez que para os pluralistas qualquer grupo, em algum momento, poderia implementar ações efetivas de caráter coletivo.

No segundo caso, a divergência não é tão aparente, uma vez que para os elitistas, apenas uma minoria na sociedade seria capaz de influenciar, de fato, decisões e ações do poder público. Aqui, a analogia com a discussão dos pequenos grupos de Olson (1999) é tentadora. Contudo, a idéia de que existem várias elites competindo entre si faz com que a diferença de tamanho dos grupos apontada por Olson (1999), volte a ser um elemento fundamental para efetividade das ações coletivas.

A segunda grande questão apontada por Olson (1999) nos parece ter desdobramentos teóricos mais profundos. Ao questionar a existência de um desdobramento lógico entre racionalidade, interesse individual e ação coletiva, o autor, trás no bojo de sua argumentação elementos que podem, também, nos permitir apresentar outros questionamentos a respeito da complexa interação entre a chamada racionalidade egoísta, os dispositivos institucionais e o processo de ação coletiva.

Com efeito, a ênfase dada por Olson (1999) ao não desdobramento lógico entre ações individuais auto interessadas e ações grupais, expõem, no nosso entendimento uma fissura no seu tratamento teórico metodológico suficientemente grande, para permitir uma releitura ou uma reconstrução de sua argumentação básica com vistas a apresentar uma proposição analítica que possibilite a extrapolação do caráter puramente individualista como determinante ou não do processo de ação coletiva. Mais do que isso. Ao afirmar que os indivíduos racionais e centrados no próprio interesse não agirão para promover seus interesses comuns, salvo diante de mecanismos externos de coerção ou diferenciação, Olson (1999) não aponta simplesmente uma “incoerência entre racionalidade e ação coletiva”, como afirma Orenstein (1998). Em nossa



opinião, sua proposição nos permite inferir que a compreensão do processo de ação coletiva exige um maior conhecimento dos mecanismos que podem fazer com que o indivíduo egoísta e racional, atue para a consecução de objetivos grupais. Em outros termos, a ação racional e individual só ocorrerá e terá efeitos positivos para um determinado grupo mediante a criação de mecanismos que criem condições necessárias e suficientes para que o indivíduo exerça sua racionalidade, caso contrário, essa mesma racionalidade o levará a não atuar em prol do grupo. Nesse sentido, acreditamos que existe duas importantes questões subjacentes a essa conclusão, qual sejam: i) de que forma e em que medida os mecanismos institucionais e a racionalidade egoísta podem interagir para a realização de ações coletivas em uma sociedade? e ii) a hipótese da racionalidade egoísta é adequada para o tratamento de questões relacionadas a ação coletiva?

Apesar de se apresentarem sob forma de críticas, algumas respostas já estão sendo gestadas ao redor do próprio trabalho de Olson (1999). Na realidade, as principais críticas sofridas pela proposição desse autor, se baseiam na imediata associação entre a “impossibilidade da ação coletiva”, apresentada no seu trabalho, e a sua respectiva formalização através da teoria dos jogos.

Com efeito, Orenstein (1998) aponta que após a demonstração marginalista e pessimista de Olson (1999), Hardin (1971) sugeriria que o problema da ação coletiva se enunciaria da mesma forma que o dilema do prisioneiro. Ou seja, da mesma forma que a proposição matemática (teoria dos jogos não cooperativos de duas pessoas) em que em certas circunstâncias a interação de indivíduos isolados, cada qual tomando decisões racionais individualmente, pode resultar numa situação que não é só socialmente irracional, mas também pior para cada indivíduo<sup>ix</sup>.

O que é oportuno observar é que as evidências empíricas pareciam contradizer proposições ambos os autores:

“A publicação da Lógica da Ação Coletiva de Olson (1999) coincidiu, por ironia, com a ascensão dos movimentos por direitos civis nos Estados Unidos e em várias outras partes do mundo. Desde então um volume significativo de evidência empírica da organização de grupos numerosos e bem sucedidos, sem a aplicação de incentivos seletivos ou coerção, contrasta fortemente com a precisão e rigor do resultado previsto para o jogo de DP” (Orenstein, 1998)

Diante dessa situação, afirma Orenstein (1998), pluralistas e racionalistas elaboraram críticas bastante acentuadas ao modelo olsoniano. No primeiro caso, as críticas foram baseadas nas diferenças entre as abordagens teóricas no que se refere ao “modelo” de comportamento humano:

“Pluralistas argumentam que o comportamento humano não pode ser reduzido à hipótese de estrita racionalidade. Os agentes são heterogêneos e muitos não seguem a lógica da otimização de payoffs subentendida na solução de um jogo através do conceito de equilíbrio de Nash. Outros não podem expressar suas preferências em valores cardinais e outros ainda não podem fazê-lo em valores ordinais consistentes”. (Orenstein, 1998)

No segundo caso, apesar de acompanhar a maximização de utilidades como modelo para a escolha dos agentes, os racionalistas argumentam que as premissas de Olson (1999) e Hardin eram excessivamente restritivas:

“Há jogos alternativos que melhor correspondem à situação específica para a produção de um determinado bem coletivo. Além disso, o caráter estático do jogo de um só lance desconsidera a interação repetida entre os atores sociais que podem favorecer outros resultados que não a deserção universal”. (Orenstein, 1998)

Do exposto, o que devemos observar com bastante ênfase é que independente da origem das críticas apontadas no trabalho de Olson (1999), todas convergem para o mesmo aspecto, qual seja, negam a chamada proposição olsoniana da “impossibilidade de ação coletiva” e sua formalização através do Dilema dos Prisioneiros. Enquanto os pluralistas discordam da base teórico conceitual no que diz respeito ao entendimento da racionalidade estrita do comportamento humano, os racionalistas focalizam suas críticas em questões de ordem teórico metodológica do modelo – o Dilema dos Prisioneiros é apenas um tipo de jogo (Orenstein, 1998).

No nosso entendimento, alguns aspectos devem ser salientados a respeito dos posicionamentos referidos acima. Apesar das críticas apresentadas se mostrarem – a priori - plausíveis, julgamos necessário algumas observações que consideramos importantes. Um primeiro aspecto a ser salientado, diz respeito precisamente ao questionamento dos chamados pluralistas a respeito do modelo olsoniano do comportamento humano. Obviamente, nos parece tentador trilharmos por esse caminho para, até mesmo, avançarmos na discussão em tela. Contudo, acreditamos que discutir teoricamente o modelo de comportamento humano apresentado por Olson (1999), isto é, fugirmos do paradigma do individualismo metodológico extrapolaria os objetivos desse trabalho, mesmo porque, abandonar tal paradigma pressuporia sua substituição por outro, o que atualmente ainda representa uma opção com dificuldades teórico metodológica no tratamento dessa questão, uma vez que essa noção de racionalidade egoísta se configura num poderoso instrumento metodológico, e sua superação exige esforços não só científicos mais também filosófico (Possas, 2000).

No que diz respeito a proposição dos racionalistas a respeito da existência de “jogos mais apropriados” para o entendimento da ação coletiva, nossa principal observação será pautado no seguinte questionamento: a teoria dos jogos é o melhor instrumento formal para ilustrar a teoria da ação coletiva proposta por Olson (1999) ? Tememos que não.

No caso de jogos não cooperativos com estratégia dominante (o Dilema dos Prisioneiros, por exemplo), já verificamos que ele apenas formaliza a chamada “impossibilidade de ação coletiva”. No caso de jogos cooperativos, isto é, situações onde se permite coalizões entre os participantes sob forma de contratos irrevogáveis e irretiráveis (Simonsen, 1994), a necessidade de coordenação, ou melhor, a multiplicidade de equilíbrios de Nash característico desse tipo de jogo (conjunto de estratégias ou ações no qual cada jogador estará fazendo o melhor que pode em função das ações de seus oponentes), implica num aumento significativo de sua complexidade, ensejando, inclusive, “sérias perturbações” teóricas. As citações abaixo nos permitem uma avaliação mais clara a respeito dessa questão:

“Uma teoria normativa dos jogos, uma teoria de estratégia dependente de coordenação intelectual, tem uma componente que é inerentemente empírica; ela depende de como as pessoas podem coordenar suas expectativas. (...) o ponto focal pode depender mais de imaginação do que de lógica; pode depender de analogia, precedente, acidente, simetria, configuração estética ou geométrica, raciocínio

casuístico de quem as partes são e o que sabem sobre si mesmos e uns dos outros. (...) Não se está argumentando que os jogadores respondem as propriedades não matemáticas dos jogos mas sim que eles deveriam leva-las em consideração”. (Schelling, 1960, citado por Orenstein, 1998)

“A matemática, que não tolera ambigüidades, explora amplamente as propriedades daquilo que se pode definir com precisão, um equilíbrio de Nash. Resta apenas lembra que o conceito de equilíbrio de Nash é o de sabedoria a posteriori: uma combinação de estratégias que, terminando o jogo não deixa ninguém arrependido. Trata-se, de certo modo de uma associação espúria, entre Aristóteles e Darwin, e que qualifica como racional quem sobreviveu a seleção natural. E deixa sem resposta o que realmente constitui a indagação relevante: como agir no presente para escapar ao arrependimento futuro”. (Simonsen, 1994)

Em terceiro lugar, a principal observação que devemos fazer a respeito das críticas ao modelo olsoniano diz respeito a chamada “impossibilidade da ação coletiva” proposta em seu trabalho. Na realidade não verificamos em nenhum momento da leitura de Olson (1999), tal afirmação. No nosso entendimento, a questão colocada por ele é outra, qual seja, a impossibilidade de implementação de ação coletiva por parte de grandes grupos não organizados os chamados grupos latentes, sem a existência de mecanismos seletivos (constrangimentos ou diferenciadores). Ou de acordo com suas próprias palavras:

“O indivíduo racional em um sistema econômico não corta seus gastos para evitar a inflação (nem os aumenta para evitar a depressão) porque ele sabe, primeiro, que seus próprios esforços não teriam um efeito perceptível e, segundo, que ele obteria de qualquer modo as vantagens de qualquer estabilidade de preços que os outros conseguissem. Pelas mesmas duas razões, o membro racional de um grande grupo em contexto sociopolítico não estará disposto a fazer nenhum sacrifício para atingir objetivos que partilhará com outros. Não há portanto, motivos, para pressupor que os grupos grandes se organizarão para agir pelo seu interesse comum. Somente quando os grupos são pequenos, ou quando são afortunados o bastante para terem uma fonte independente de incentivos seletivos eles se organizarão ou agirão para atingir suas metas de grupo. A existência de grandes grupos não organizados com interesses comuns é, portanto, completamente coerente com o argumento básico desse estudo. Mas os grandes grupos não organizados não somente proporcionam uma confirmação para a argumentação básica deste estudo: eles também sofrem se ela for verdadeira”. (Olson, 1999)

A afirmativa acima exige alguns questionamentos que julgamos importantes para o presente trabalho. Ao nosso ver, o mais importante deles é exatamente o que se refere a proposição do autor de que a existência de grandes grupos não organizados não apenas confirma a argumentação básica de seu trabalho mas, esses grupos, sofrem se ela for verdadeira. Ou seja, num determinado ambiente sociopolítico, os pequenos grupos é que terão sucesso em implementar ações voltadas para o atendimento de seus interesses. Assim, os grandes grupos não organizados (grupos latentes) “sofreriam” duplamente. Em primeiro lugar por não serem capazes de implementar ações voltados para os seus próprios interesses. Em segundo, por sofrem as conseqüências das ações implementadas pelos pequenos grupos.

Dito desta forma, somos forçados a vislumbrar de maneira diferenciada o significado da implementação de políticas enquanto resultante do processamento, pelo sistema político – das demandas originárias do meio ambiente.

### 3 – Ação coletiva e políticas públicas: duas faces de uma mesma moeda ?

Olson (1982) aponta que as implicações contidas no seu trabalho de 1965 ( A lógica da ação coletiva), são apenas implicações de primeira ordem, isto é, implicações imediatas. Nesse sentido, ele apresenta nove “*implicações de segunda ordem*” para a sua teoria afirmando que a validade de seu argumento não depende apenas do que foi apresentado no livro de 1965, mas também, do que é apresentado no trabalho de 1982<sup>x</sup>.

Duas das nove “*implicações*” apresentadas<sup>xi</sup> – a primeira e a última – nos parecem sintetizar as argumentações do autor e, por extensão, nos servem como ponto de convergência para os nossos objetivos no presente texto. A primeira delas aponta que “*não há país que alcance organização simétrica de todos os grupos e portanto alcance resultados ótimos através de negociações abrangentes*”. Em outros termos, dado que são os pequenos grupos que terão sucesso na implementação de ações voltadas para os interesses, a possibilidade de “*sociedades completas*” alcançarem resultados de bem estar através de barganhas abrangentes pelos líderes de todos os grupos é muito pequena. Ou nas palavras do autor:

“If the logic set out in the previous chapter is correct, a society that would achieve either efficiency or equity through comprehensive bargaining is out of the question. Some groups such as consumers, tax-payers, the unemployed, and the poor do not have either the selective incentives or the small numbers needed to organize, so they would be left out of the bargaining. It would be in the interest of those groups that are organized to increase their own gains by whatever means possible. This would include choosing policies that, though inefficient for the society as a whole, were advantageous for the organized groups because the costs of the policies fell disproportionately on the unorganized. (In the language of the game theorist, the society would not achieve a “core” or Pareto-efficient allocations because some of the groups were by virtue of their lack of organization unable to block changes detrimental to them or to work out mutually advantageous bargains with others) With some groups left out of the bargaining, there is also no reason to suppose that the results have any appeal on grounds of fairness. On top of this there is likelihood that the costs of bargaining and slow decision-making would make a society that made decisions by group bargaining inefficient in any case”. (Olson, 1982)

Por seu turno, a nona “*implicação de segunda ordem*” afirma que “*a acumulação de coligações distribucionais<sup>xii</sup> aumenta a complexidade da regulamentação, o papel do governo e a complexidade dos acordos e muda a direção da evolução social*”. Em suma, a assimetria entre os diferentes grupos de interesses comuns leva a necessidade do aumento dos mecanismos de institucionais, inclusive do papel do governo, para a evolução social. No nosso entendimento, as “*implicações*” apresentadas pelo autor explicam sua assertiva a respeito de a existência de grandes grupos não organizados além de confirmar sua “*lógica da ação coletiva*”, mas principalmente sofrem se ela essa lógica for verdadeira. Nesse sentido, a política, enquanto processo de resolução pacífica de conflitos seria fundamental para buscar algum nível de estabilidade para a consecução de objetivos coletivos em uma “*sociedade completa*”. Com efeito, diferentemente do que se pode imaginar, a existência de “*conspirações de pequenos grupos*”, apesar de lógica de acordo com o desenvolvimento aqui apresentado, longe de levar a equilíbrios otimizados em uma sociedade, ao contrario, fomentam desequilíbrios, uma vez que cresce a competitividade desigual por parcelas significativas da renda e de bem estar social. Dessa forma,

os grupos que melhor se adaptam ao meio ambiente em mutação tem mais possibilidades de “sobreviver, prosperar e multiplicar”, isto é, repartir desigualmente o produto social, uma vez que, os pequenos grupos teriam mais sucesso em implementar seus objetivos coletivos não apenas sobre a economia mais também sobre as regulamentações políticas e burocráticas através de negociação e acordos complexos.

“Some observers might suppose that the accumulation of distributional coalitions would make societies evolve in ways that favor the less talented, the weak, and the poor, but this is wrong. In every environment, those who are best fitted for that environment are most likely to thrive, survive, and multiply. There is evolution in the zoo as there is in the jungle, as those animals that are able to adapt to cages and keepers outlast those that cannot. So also with cultural evolution and evolution in human societies. Every society, whatever its institutions and governing ideology, gives greater rewards to the fittest – the fittest for that society. What it takes to be favored varies from society to society, but no society rewards those who are least fit to thrive under its arrangements (...) The competition is not any gentler because it takes a different form. The gang fight is fully as rough as the individual duel, and the struggle of special-interest groups generates no magnanimity or altruism. Competition about the division of income is not any nicer than competition to produce or to please customers. The new competition is, in part, less individualistic, so in certain areas the rewards to the individual effort are diminished and the relative attractiveness of leisure enhanced. But the weaker groups still suffer. The poor and unemployed have no selective incentives to enable them to organize, whereas small groups of great firms or wealthy individuals can organize with relative ease. Thus life is not any gentler because of special-interest groups, but it is less productive, especially in the long run”. (Olson, 1982)

Visto desse maneira, podemos entender os motivos que levaram o autor a afirmar em suas conclusões finais que o remédio mais óbvio e de longo alcance para essa problemática deveria ser a junção entre políticas públicas resolutas no que se refere a revogação de toda a legislação e regulação que favoreça os interesses especiais associada a aplicação de rigorosas leis anti-trust para todo o tipo de cartel e conspiração. Em suma, o estabelecimento de políticas públicas deve estar sintonizado o melhor entendimento possível com as formas de implementação de ações coletivas de pequenos grupos que, pela abordagem teórica estudada, levariam a subotimização do bem estar social.

#### **4 – Considerações Finais**

Obviamente temos a clareza de que as discussões apresentadas nesse texto são apenas uma parte insignificante do proficuo debate que vêm se desenvolvendo em torno dos estudos em administração pública, da política pública e da ação coletiva. Nesse sentido e no intuito de procuramos finalizar o trabalho de maneira relativamente bem organizada faz-se necessário retomarmos alguns pontos que julgamos bastante importantes.

Em primeiro lugar, nos parece mais do que pertinente afirmar que estudar administração pública significa voltar-se para um vasto campo de investigação onde a idéia de política não pode, em hipótese alguma ser deixada de lado. Isto é, ao se definir tanto o objeto de trabalho quanto a grande questão a ser respondida, deve-se levar em consideração os aspectos políticos associados a cada um desses elementos. Na realidade não é apenas necessário “que a administração pública não fuja da política”, mas também, deve-se assumir a política como um

elemento indissociável de, pelo o menos, uma das quatro grandes perguntas que devem ser respondidas em quaisquer pesquisas científicas: o que pesquisar ? (objeto); para que pesquisar ? (objetivo); porque pesquisar ? (justificativa) e como pesquisar ? (metodologia).

Admitir a política como elemento indissociável das pesquisas em administração pública implica em assumir que o tratamento dado a essa área de trabalho necessariamente foge aos limites do governo. Assim, numa democracia, deve-se incorporar além da política “os processos relativos a ação coletiva que caracteriza as instituições políticas”. Significa dizer que, entender e teorizar sobre ação coletiva deve tornar-se parte das pesquisas em administração pública. Com efeito, as discussões apresentadas no texto a partir da teoria olsoniana nos trouxeram alguns questões importantes. A primeira delas é que, ao quebrar a seqüência lógica entre racionalidade egoísta e a ação coletiva dos grupos latentes como implicação de primeira ordem de sua teoria, adicionando como implicação de segunda ordem, que não há país que alcance organização simétrica de todos os grupos e portanto alcance resultados ótimos através de negociações abrangentes - os grandes grupos não organizados (consumidores, pagadores de impostos e desempregados, por exemplo) além de não implementarem ação coletiva, sofreriam pela implementação de ações coletivas dos pequenos grupos (oligopólios, cartéis e conspirações distribucionais, por exemplo).

Associado a essa questão, uma outra implicação de segunda ordem que é o aumento tanto da complexidade da regulamentação, em virtude do aumento da complexidade de acordos, quanto da necessidade do aumento da participação do governo para “regular” tais questões no sentido da busca de “evolução social”. Ou seja, caberia ao governo ser “apenas inteligente” revogar leis que favoreçam os “interesses especiais” e aplicar de forma agressiva mecanismos de combate a cartéis. Em suma, se estão corretas as nossas assertivas nesse texto a partir do trabalho do trabalho de Olson (1999) e Olson (1982), as políticas públicas surgem como elementos necessários a superação dos desequilíbrios causados pela ação coletiva dos pequenos grupos que subotimizam a evolução social de uma “sociedade completa”. Desta forma, se entendermos que a administração pública deve atuar para além do governo sob o paradigma do “público enquanto interesse público”, ação coletiva e políticas públicas formariam um núcleo básico onde deveriam se assentar as pesquisas em administração pública.

---

<sup>i</sup> - Keinert (2000)

<sup>ii</sup> - Levine, C. H. et alli, citado por Keinert (1994)

<sup>iii</sup> - Souza (1998) pag. 3.

<sup>iv</sup> - Jobert e Muller (1987), fazem uma citação desse autor que julgamos bastante ilustrativa do seu posicionamento: “Comme le démontre Ch. Lindblom de façon éloquent, dans les sociétés marchandes, les entrepreneurs ne constituent pas un groupe comme les autres et il n'est pas possible de gouverner durablement contre leur volonté. Les politiques publiques de régulation doivent être compatibles avec les éléments centraux de la domination sociale (Lindblom, 1977)”

<sup>v</sup> - Sandroni, C. (1983)

<sup>vi</sup> - Neste trabalho utilizaremos a edição em português de 1999.

<sup>vii</sup> - Bobbio (1999), ilustra satisfatoriamente essa questão: “o axioma fundamental de um sistema pluralista é, segundo Dahl, o seguinte: em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano. (...) A teoria e a prática do pluralismo americano tendem a afirmar a existência de uma multiplicidade de centros de poder, nenhum deles totalmente soberano ajudará a refrear o poder, a garantir o consenso de todos e resolver pacificamente os conflitos”.

<sup>viii</sup> - A idéia de democracia elitista, neste texto, subentende a chamada competição entre elites. Ver Bobbio (1999)

<sup>ix</sup> - De acordo com Orenstein (1998), o enredo do Dilema do Prisioneiro foi criado por Albert Tucker em um paper não publicado, embora a matriz 2 X 2, descoberta por Dresher e Flood, já fosse conhecida. Tucker foi convidado

---

para dar uma palestra sobre teoria dos jogos para o departamento de psicologia de Stanford e inventou a história para explicar a matriz. O que é importante observar é que a teoria dos jogos contradiz a idéia de que o interesse próprio deve levar a resultados otimizados no sentido paretiano. Aqui, contudo, ela é usada como argumentação para a impossibilidade de ação coletiva.

<sup>x</sup> - lembramos mais uma vez que neste texto estamos utilizando a edição em português de 1999.

<sup>xi</sup> - Na realidade as nove implicações apresentadas por Olson (1982) partem de sua premissa original, isto é, a subotimização dos resultados sociais em função do desequilíbrio entre as ações coletivas de grupos de tamanho diferenciado, desembocando nas suas conclusões sobre a necessidade de mecanismos institucionais voltados para a atenuação de tal desequilíbrio. São as seguintes as nove implicações de segunda ordem: 1) There will be no countries that attain symmetrical organization of all groups with a common interest and thereby attain optimal outcomes through comprehensive bargaining; 2) Stable societies with unchanged boundaries tend to accumulate more collusions and organizations for collective action over time; 3) Members of “small” groups have disproportionate organizational power for collective action, and this disproportion diminishes but does not disappear over time in stable societies; 4) On balance, special-interest organizations and collusions reduce efficiency and aggregate income in the societies in which they operate and make political life more divisive; 5) Encompassing organizations have some incentive to make the society in which they operate more prosperous, and no incentive to redistribute income to their members with as little excess burden as possible, and to cease such redistribution unless the amount redistributed is substantial in relation to the social cost of the redistribution; 6) Distributional coalitions make decisions more slowly than the individuals and firms of which they are comprised, tend to have crowded agendas and bargaining tables, and more often fix prices than quantities; 7) Distributional coalitions slow down a society’s capacity to adopt new technologies and to reallocate resources in response to changing conditions, and thereby reduce the rate of economic growth; 8) Distributional coalitions, once big enough to succeed, are exclusive, and seek to limit the diversity of incomes and values of their membership; 9) The accumulation of distributional coalitions increases the complexity of regulation, the role of government, and the complexity of understandings, and changes the direction of social evolution.

<sup>xii</sup> - Organizações orientadas para lutar por parcela da renda e bem estar sem, necessariamente lutar pela produção de resultados adicionais dessas variáveis.

## Referencias Bibliográficas

**BOBBIO, Norberto.** Dicionário de Política. 1998

**HAM, Christopher e Hill, Michel.** O processo de elaboração de políticas no estado moderno. Campinas-SP. Mimeo. 1993.

**JOBER, Bruno e MULLER, Pierre.** L’etat en action. Politiques publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France. 1987.

**Keinert, Tânia M. M.** O que é administração pública no Brasil ? Anais ANPAD. 2000.

**Keinert, Tânia. M.M.** Os paradigmas de administração pública no Brasil (1900-92). ERA. Rio de Janeiro. FGV 34 (3): 41-8, 1994.

**OLSON, Mancur.** A lógica da Ação Coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo. EDUSP. 1999.

**OLSON, Mancur.** The rise and decline of nations. London. 1982

**ORENSTEIN, Luiz.** A estratégia da ação coletiva. Rio de Janeiro. REVAN. 1998.

**POSSAS, Silvia.** A hipótese da racionalidade: notas para sua superação. Anais ANPEC. 2000.

**RUA, Maria das Graças.** Análise de Políticas Públicas. Mimeo. 1995

**SANDRONI, Carlos.** Lógica ou sofisma da ação coletiva ? IUPERJ. Rio de Janeiro. Mimeo. 1983.

**SIMON, Herbert.** Un comenario a “La ciencia de la administración publica. In. Revista de administración publica. Ediciones INAP nº 40. Mexico. 1980.

**SIMONSEN, Mário Henrique.** Ensaio Analítico. Rio de Janeiro. Editora Getúlio Vargas. 1994.

**SOUZA, Celina.** Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. RAP 32 (4), 1998.