

RESUMO CRÍTICO SOBRE MEIO AMBIENTE

Disciplina: Questões Normativas das Relações Internacionais (PRI 5001)

Integrantes: Ágata Grazielle dos Santos Brito, Christopher Bey, Ignacio Javier Cardone, Víncius Neves

Introdução

Quando analisada a questão ambiental devemos nos referir necessariamente ao problema da governança. A questão ambiental, por suas características intrínsecas, representa uma problemática de carácter internacional e, frequentemente, de carácter global. Os bens ambientais são, em grande parte, bens com efeitos que traspassam as fronteiras nacionais, gerando a necessidade de uma administração e regulamentação internacional.

Essa característica tem feito com que desde o século passado se multiplicaram os regimes com funções ambientais e, particularmente desde a década dos anos 80, tornando a questão ambiental uma pauta muito importante na agenda internacional. A isso se soma a forte atividade de Organizações Não Governamentais (ONGs) que, em diferentes esferas, tem exercido fortes pressões para que os Estados reconheçam essa necessidade.

Assim, o presente resumo inclui dois textos que abordam, desde perspectivas metodológicas diferenciadas e com objetos diferentes, a questão da governança ambiental, o que inclui também questões relativas aos bens públicos globais, à legitimidade, à participação, e a relação entre instituições políticas domésticas e comportamento internacional.

*1. Bättig, M.B. Bernauer, T. National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy? **International Organization** n. 63, Primavera 2009, p.281–308*

Tema e Metodologia

O artigo analisa a relação entre regime político e atitude perante a questão da mudança climática. Assim o artigo procura estabelecer se as democracias são mais propensas à provisão de Bens Públicos Globais (BPG), inserindo-se no debate mais

geral sobre o papel das instituições políticas domésticas na cooperação internacional. A mudança do clima foi escolhida como caso de estudo por ser um exemplo muito próximo da definição padrão de bem público global, onde a noção de “tragédia dos comuns”, conforme formulada por G. Hardin (1968), parece bastante pertinente. A pergunta de pesquisa é: porque alguns países contribuem mais para a mitigação de emissões de Gases de Efeito Estufa (entendendo a proteção do meio-ambiente como um bem público global) do que os outros?

Com esse intuito a pesquisa desenvolveu um estudo comparado transversal de tipo quantitativo sobre 185 países cobrindo o período de 1990 a 2004. A particularidade do estudo, segundo definido pelos próprios autores, está na diferenciação entre o a *policy output*, entendida como o compromisso formal assumido a respeito da mudança climática; e a *policy outcome*, entendida como o resultado efetivo sobre as políticas de mitigação dos efeitos antrópicos sobre a mudança climática.

Assim, o desenho empírico incluiu a realização de múltiplos modelos considerando como variável dependente a provisão de BPG em mitigação de mudança climática segundo quatro formas: a) *policy output*; b) *policy outcome*; c) níveis de emissão de CO₂; e d) tendências na emissão de CO₂. Como variável independente se considerou o grau de “democratização” do regime político do país em função do *Freedom House Political Right Index* e se utilizaram numerosas variáveis de controle: a) O *Climate Change Index* (CCI) como indicador da exposição do país ao risco climático; b) o Ingresso (Produto Bruto Doméstico (GDP) per capita e DGP per capita à segunda potência e o crescimento do GDP); c) a Abertura Comercial (exportações mais importações sobre o GDP); d) uma *proxi* sobre custos de mitigação (CO₂ per capita em 1990) ; e e) o *Policy Output Index* como variável de controle para os modelos que incluíram níveis de emissão e tendência de emissão de CO₂.

Tese e Principais Argumentos

Partindo da premissa de que as democracias são mais favoráveis à provisão de BPGs que as autocracias, os países democráticos seriam mais propensos a se comprometer politicamente (*policy output*) com a mitigação da mudança climática. Por outro lado, também as democracias deveriam contribuir mais que as autocracias com relação à mitigação da mudança climática em termos efetivos (*policy outcome*), e essa diferença comparado com as autocracias deveria ser menor do que a diferença sobre os compromissos políticos (output).

Essa argumentação parte da Teoria da Escolha Racional, utilizando a base da Teoria da Ação Coletiva, entendendo que nas autocracias a dominação das elites faz com que estas bloqueiem qualquer ação que implique custos, como é de esperar em ações de mitigação de mudança climática. Ao contrário, nas democracias o eleitorado, menos sujeito aos custos diretos associados a políticas de mitigação climática, seria mais propenso às políticas “verdes” levando aos líderes políticos a adquirir atitudes cada vez mais favoráveis com os compromissos ambientais.

Segundo os autores, nos regimes autocráticos um grupo bastante restrito é o sustento do político no poder, desta forma, este político deve prover bens privados afim de se manter no poder. Como explica a teoria da ação coletiva, é de se esperar que, nestes casos, os governantes beneficiem estes grupos ou coalizões, com incentivos considerados “privados” (bens privados), que, via de regra, significam a não adesão a medidas de mitigação de emissões que prejudiquem os interesses desses grupos.

Por sua vez, nas democracias, o seletorado pode ser entendido como uma maioria da população (considerando um ambiente de sufrágio universal), e para a manutenção do poder neste caso, o líder precisa distribuir bens públicos ao máximo de pessoas possível, pois diferente do que acontece nas autocracias, teoricamente a base de sustentação do político é maior no caso das democracias, e neste sentido, considerando o combate ao aquecimento global como um bem público global, é de se esperar que os governantes atuem de uma maneira cooperativa e engajada em medidas de mitigação de emissões de Gases de efeito estufa, já que no limite, uma distribuição de bens privados não é compatível com o regime.

Os autores analisam também os contra-argumentos que, tanto desde a própria teoria da ação coletiva quanto de outras orientações, poderiam ser feitas nesta linha de raciocínio, encontrando sempre argumentos favoráveis à própria posição a respeito de que as democracias são mais propensas à provisão de BPGs.

Questões principais e Conclusões

A análise empírica desenvolvida pelos autores levou à conclusão de que a democracia se correlaciona positiva e significativamente com os “produtos” ou compromissos políticos (*policy output*), enquanto as correlações com os “efeitos” das políticas resultam não conclusivos.

Por outro lado, entre outras constatações, os autores chegaram à conclusão que embora um país esteja mais exposto ao risco climático, este dado não tem efeito

significativo, na medida em que estes países não demonstram maior comprometimento na “policy outcome”; o ingresso tem um efeito positivo significativo a respeito dos compromissos; o crescimento econômico apresenta efeitos heterogêneos; e a distância entre os compromissos assumidos e os efeitos alcançados é maior nas democracias de maior ingresso.

“The overall conclusion is that we should be very cautious and perhaps even skeptical in interpreting the positive democracy effect on emission level as confirmation of the democracy environment hypothesis.” (p.299)

Comentários e Críticas

O artigo consiste em uma sólida análise quantitativa sobre variáveis que refletem a relação entre regime político e atitude perante a mudança climática. A abrangência do estudo e a cuidadosa descrição metodológica e analítica dos autores dá uma ideia do tamanho do esforço realizado.

Porém, os resultados do estudo não parecem ser conclusivos. Em primeiro lugar a correlação entre democracia e “policy output” a respeito de mudança climática pouco diz a respeito da provisão de BPGs se não está vinculado com resultados efetivos na provisão de BPGs, ou seja, na implementação prática dos compromissos assumidos. Pelo contrário, os próprios autores afirmam que os resultados são contraditórios nesse último quesito. Em segundo lugar a própria afirmação dos autores de que as democracias são ineficientes na regulação de emissões que afetem os votantes, desarticula em grande parte a argumentação teórica destes de que as democracias seriam mais propensas às políticas “verdes” porque o votante não incorre em custos diretos associados à mitigação da mudança climática. E em terceiro lugar a forma com que os autores apresentam as variáveis de controle não permite identificar se os efeitos do regime político são independentes dessas variáveis (por exemplo no caso dos custos de mitigação) nos casos de correlações significativas (os resultados não são apresentados estratificadamente).

Ao mesmo tempo, os autores apresentam um relativo viés na forma de analisar os argumentos. Em algumas situações os autores apresentam estudos empíricos para sustentar as suas afirmações, mas em outras argumentam a falta de estudos empíricos para sustentar as possíveis contestações ou realizam afirmações sem sustento, como a afirmação de conclusão de que: *“However, there are signs that more democratic*

countries are likely to perform better over the long run in policy outcome term as well” (p.304)

Mesmo com essas limitações, o artigo apresenta uma aproximação empírica importante à questão, que poderia ser complementada com análises de casos exemplares que permitam uma melhor compreensão dos processos “internos” que operam sobre essas duas dimensões (compromissos e ações efetivamente realizadas) e como a variável institucional se articula com as outras variáveis de indubitável relevância.

Essa análise traduz uma relação muito importante do que os autores chamam de “words and deeds”, que seria a relação entre as “palavras e a ação”, ou seja, uma maneira mais sofisticada de aferir a correlação entre duas variáveis, por levar em consideração não apenas a adesão de um país a uma norma (words) mas também a sua efetiva implementação (deeds). Em linhas gerais, é interessante a conclusão dos autores que, nas democracias, a dificuldade de convergência destes dois elementos é muito grande, o que pode estar ligado à dificuldade destes regimes políticos de imporem restrições aos seus cidadãos, como forma de implementar os acordos de mitigação com os quais eles se comprometeram, sobretudo em temas relacionados a transporte.

Efetivamente, uma das conclusões do estudo é que as democracias apresentam importantes “gaps” na implementação dos acordos internacionais de mudança do clima, o que já faz um “link” para o segundo texto.

2. Breitmeier, H. Young, O. & Zürn, Michael. *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database*. Cap. 3: *Sources of Compliance with International Regimes*. Cambridge: The MIT Press, 2006. pp. 63-112

Tema e Metodologia

O capítulo analisa as fontes e condicionantes de *compliance* nos regimes internacionais, em particular dos regimes sobre meio ambiente. Para isso os autores analisam os problemas do cumprimento das normas considerando as fontes de *noncompliance* e os modelos teóricos que focalizam em cada uma delas para depois contrastar com os dados empíricos obtidos da Base de Dados sobre Regimes Internacionais (IRD), desenvolvida por eles.

A base de dados foi constituída a partir da opinião especializada de dois experts independentes sobre 23 regimes internacionais divididos em sub-elementos regulatórios, em um total de 172 elementos dos quais 22 regimes e 130 elementos aportaram dados

sobre *compliance*. Essa quantidade extensiva e estandardizada de dados permite a análise comparada sobre diversas dimensões relativa aos regimes internacionais.

Tese e Principais Argumentos

Os autores começam analisando o conceito de *compliance* contrastando a visão realista de que esta depende da existência de um poder de coerção centralizado ou identidade que raramente são utilizadas nos regimes internacionais (com o qual os regimes só contariam com um alto nível de *compliance* quando apresentarem requerimentos fracos), com a visão de que o *compliance* nos regimes internacionais se compões de dois elementos: a) uma construção progressiva e consensual dos acordos; e b) mecanismos de coerção “horizontal” (isto é não imposto por uma potência superior, mas gerados a partir das atitudes do grupo).

O *compliance* é definido como o grau no qual os atores atuam dentro das normas e regras impostas pelo regime, e se diferencia tanto da implementação (que faz referência à legislação e desenho operativo) quanto da efetividade (que faz referência à capacidade de resolver os problemas para os quais o regime foi criado).

Segundo a posição dos autores (ainda que não desenvolvam uma hipótese explícita), o *compliance* dos regimes ambientais é ampla e contínua. As fontes de *noncompliance* podem se classificar segundo seu caráter voluntário ou involuntário e segundo o nível de rejeição da norma (se é ou não é rejeitada). Isso nos leva a quatro fontes de *noncompliance*: trapaça; ambiguidade; ilegitimidade; e incapacidade. Todas estas tem gerado enfoques teóricos para dar resposta a ideia de *noncompliance*: incentivos; legalização; legitimidade e responsividade (VER QUADRO 1).

QUADRO 1 – Fontes de *noncompliance* e respostas, segundo volição e rejeição.

	Regra Aceita		Regra não Aceita	
	Fonte não observ.	Resposta à não observ.	Fonte não observ.	Resposta à não observ.
Voluntário	Trapaça	Incentivos	Ilegitimidade	Legitimidade
Involuntário	Ambiguidade	Legalização	Incapacidade	Responsividade

Questões principais e Conclusões

Segundo identificado empiricamente pelos autores, os incentivos podem ser positivos ou negativos e podem resultar de coerção “horizontal”. Estes, devem cumprir com duas condições: que sejam aplicáveis ao desenho institucional no qual seja relevante; e que as sanções não sejam custosas. Para que os incentivos sejam aplicáveis, deve haver mecanismos de verificação “fortes”, isto é que permitam um controle regular e efetivo do cumprimento das normas.

A legalização como resposta à ambiguidade parte da presunção de que um sistema de normas se mostra mais legítimo do que normas isoladas resultando em dois componentes: a juridificação e a internalização. A juridificação consiste na clareza, pertinência e adaptabilidade das normas e se compões de três elementos: a obrigatoriedade, a precisão e a delegação. Esta última mostra uma vinculação positiva com a existência de um órgão autônomo que exerce a função de controle. A internalização por sua parte, consiste na integração das normas no ordenamento jurídico interno dos estados, e não mostra vinculação com o *compliance* nos dados empíricos do IRD.

A legitimidade apresenta dois componentes: a participação na formulação, que mostra um efeito significativo sobre o *compliance*, tanto do ator quanto das ONGs; e o conteúdo de justiça, que não apresenta efeitos significativos, pelo menos no que se refere à presença de assimetrias e reprodução de estruturas de poder.

A responsividade pode ter duas estratégias: a adaptabilidade, que requer que a norma leve em consideração as diferenças das capacidades; e a própria construção de capacidade. Em ambos os casos os dados empíricos mostram uma relação inversa com o *compliance*.

Assim, a conclusão dos autores é a de que a fórmula para se atingir a observância nos regimes internacionais é: controle horizontal + mecanismos fortes de verificação + juridificação + participação de ONGs + desenvolvimento institucional.

Over time, environmental regimes can become both, more demanding and more effective in eliciting compliance. On the other hand, effort to promote compliance through negotiations and various forms of capacity building are not sufficient to induce compliance with international rules and regulations. Most successful regimes rely on compliance mechanisms involving horizontal sanctioning and institutionalized verification procedures. (p.110)

Comentários e Críticas

O trabalho de compilação, sistematização e análise da informação representa um esforço considerável e valioso para uma análise comparativa sobre os regimes internacionais, e sobretudo sobre o *compliance* das normas que emanam destes regimes. Assim, o estudo procura estabelecer prerrogativas que sirvam para o desenho institucional e a para compreensão dos elementos que podem melhorar o desempenho dos regimes ambientais. Alguns achados contra-intuitivos, como o fato de que as estratégias de responsividade não terem efeitos significativos sobre o nível de *compliance* das normas devem ser destacados como aportes do forte trabalho empírico realizado.

A principal limitação (e não pouco importante) do estudo é o caráter subjetivo da informação, já que responde à opinião de especialistas que podem apresentar um viés de especialização e participação, o qual é reconhecido pelos próprios autores.

Contudo, a riqueza e amplitude da informação colhida resulta em um passo importante para o desenvolvimento de futuros estudos e o aperfeiçoamento da própria proposta de base de dados.