

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**O Desempenho das Políticas Ambientais em Países em  
Desenvolvimento: uma proposta analítica.**

Miguel Ângelo Monteiro Andrade

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientador: Doutor Helge Jörgens, Professor Auxiliar,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro de 2020

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**O Desempenho das Políticas Ambientais em Países em  
Desenvolvimento: uma proposta analítica.**

Miguel Ângelo Monteiro Andrade

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientador: Doutor Helge Jörgens, Professor Auxiliar,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro de 2020

## Epígrafe

Cada comunidade pode tomar da bondade da terra aquilo de que necessita para a sua sobrevivência, mas tem também o dever de a proteger e garantir a continuidade da sua fertilidade para as gerações futuras. (Francesco 2015: 54).

Novembro de 2020

## **RESUMO**

No mundo contemporâneo cada vez mais os problemas de ordem ambiental assumem centralidade no debate político. Embora o meio ambiente seja reconhecido como um bem comum da humanidade, as respostas políticas dadas ao problema variam, entre os países, expondo diferenças significativas do desempenho das políticas em ambiente. Nesse sentido, a presente tese buscou lançar luz sobre esses processos políticos que interferem na produção e efetivação das políticas ambientais e um conjunto de 137 países em desenvolvimento entre um período bianual de 2006 até 2016. Para tanto, foram analisados os sistemas políticos democráticos e autocráticos e o desempenho das políticas ambientais do conjunto de 137 países, considerando também aspectos teóricos da estruturação partidária nesse processo. Tendo como ponto de partida a expansão da agenda ambiental, fenômeno recente sobre a produção política global, a investigação foi orientada a partir da seguinte pergunta: os países democráticos mostram um desempenho ambiental melhor ou pior que países autocráticos?

Palavras-chave: Políticas ambientais; Países em desenvolvimento; Democracia; Estruturação partidária.

Novembro de 2020

## **ABSTRACT**

In the contemporary world, environmental problems are increasingly taking center stage in the political debate. Although the environment is recognized as a common good of humanity, the political responses given to the problem vary across countries, exposing significant differences in the performance of policy environment. In this sense, the present thesis sought to shed light on these political processes that interfere in the production and effectiveness of environmental policies and a set of 137 developing countries between a biannual period from 2006 to 2016. For this, the democratic and autocratic political systems were analyzed. and the performance of the environmental policy of the group of 137 countries, also considering theoretical aspects of the party structure in this process. Starting with the expansion of the environmental agenda, a recent phenomenon on global political production, the investigation was guided by the following question: do democratic countries show better or worse environmental performance than autocratic countries?

Keywords: Environmental policy; Developing countries; Democracy; Party structuring

Novembro de 2020

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| Epígrafe.....   | iii       |
| Resumo  | iv        |
| Abstract  | v         |
| Índice  | vi        |
| Índice de quadros.....  | xii       |
| Índice de tabelas.....  | xii       |
| Glossário de siglas.....  | xii       |
| <br>  |           |
| <b>I INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>8</b>  |
| <u>I.1 ENQUADRAMENTO E CONTEXTO .....</u>   | <u>9</u>  |
| <u>I.2 DEFINIÇÃO DA PERGUNTA DE PESQUISA, OBJETIVOS E HIPÓTESES.....</u>                | <u>13</u> |
| <u>I.3 REVISÃO DA LITERATURA.....</u>   | <u>16</u> |
| <u>I.3.1 Parlamentarismo X Presidencialismo .....</u>                                   | <u>24</u> |
| <u>I.3.2 Estados Federados X Estados Unitários.....</u>                                 | <u>27</u> |
| <u>I.3.3 Representação eleitoral proporcional e multipartidarismo.....</u>              | <u>27</u> |
| <u>I.3.4 Coalizão Governamental .....</u>   | <u>29</u> |
| <u>I.3.5- So, do parties matter?.....</u>   | <u>31</u> |
| <u>I.3.6 Veto Players.....</u>  | <u>35</u> |
| <u>I.3.7 Desempenho das Políticas Ambientais: Síntese dos Principais Factores .....</u> | <u>39</u> |
| <b>II PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS.....</b>                                      | <b>43</b> |
| <u>II.1 METODOLOGIA .....</u>   | <u>47</u> |
| <u>II.2 RESULTADOS .....</u>  | <u>49</u> |
| <b>III CONCLUSÃO .....</b>  | <b>59</b> |
| <u>BIBLIOGRAFIA .....</u>   | <u>63</u> |

## ÍNDICE DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1.1: Resumo dos principais factores identificados na literatura que podem afectar o desempenho das políticas do ambiente num país..... | 40 |
|---|----|

## ÍNDICE DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 2.1 - Índice PAR x Partidos 1.....          | 50 |
| Tabela 2.2 - Índice PAR x Partidos 1.....          | 50 |
| Tabela 2.3 - Índice PAR x Grupos Interesse 1.....  | 51 |
| Tabela 2.4- Índice PAR x Grupos Interesse 1.....   | 51 |
| Tabela 2.5 - Índice TBN x Partidos 1.....          | 53 |
| Tabela 2.6 - Índice TBN x Partidos 1.....          | 53 |
| Tabela 2.7 - Índice TBN x Grupos interesse 1.....  | 54 |
| Tabela 2.8 - Índice TBN x Grupos interesse 1.....  | 54 |
| Tabela 2.9 - Índice TCL x Partidos 1.....          | 56 |
| Tabela 2.10 - Índice TCL x Partidos 1.....         | 56 |
| Tabela 2.11 - Índice TCL x Partidos 1.....         | 57 |
| Tabela 2.12 - Índice TCL x Grupos interesse 1..... | 57 |
| Tabela 2.13 - Índice TCL x Grupos interesse 1..... | 58 |
| Tabela 2.14 - Índice TCL x Grupos interesse 1..... | 58 |

.

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

BTI - Transformação Bertelsmann Stiftung

EPI -Environmental Performance Index

OCDE -Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB - Produto Interno Bruto

PNUMA- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

TSCS - Time Series Cross-Sectional

## I INTRODUÇÃO

A presente tese de mestrado tem como objetivo investigar entre sistemas políticos democráticos e autocráticos o desempenho das políticas ambientais, tendo como recorte um amplo conjunto de *países em desenvolvimento*, considerando também aspectos teóricos da estruturação partidária nesse processo. Será apresentada, ao longo do texto, a urgência e a centralidade das questões ambientais exigem dos estados contemporâneos a produção de legislações e de políticas destinadas a regular as relações humanas exercidas sobre o meio ambiente. Tendo como ponto de partida a expansão da agenda ambiental, fenômeno recente sobre a produção política global, a investigação foi orientada a partir da seguinte pergunta: *os países democráticos mostram um desempenho ambiental melhor ou pior que países autocráticos?*

Na contemporaneidade a nossa sobrevivência enquanto humanidade depende cada vez mais da nossa capacidade em dar respostas aos problemas que ameaçam a continuidade de nossa existência ao longo do tempo. Nessa perspectiva, os problemas de ordem ambiental merecem destaque, pois envolvem diretamente aspectos relacionados a nossa sobrevivência e, em muitos casos não podem ser contidos pelas fronteiras políticas, afetam os territórios em escala planetária. Por outro lado, os problemas ambientais podem ser mitigados ou agravados em função de decisões políticas tomadas pelos governos dos países.

Ao decorrer do presente estudo é discutido como a capacidade de resposta aos problemas ambientais depende do modo como os Estados encontram-se politicamente estruturados, o que envolve do nível de abertura à participação política, mais ou menos democráticos. Um ponto também considerado teoricamente é o da composição e representação partidária, no sentido de propiciar o estabelecimento de uma agenda direcionada a mitigar os impactos gerados pelas alterações provocadas no ambiente. Neste sentido, a presente tese de mestrado apresenta um esforço de investigação com objetivo de identificar entre *países em desenvolvimento* o quanto o desempenho das políticas ambientais pode ser explicado pela presença ou ausência de sistemas políticos democráticos.

## **I.1 ENQUADRAMENTO E CONTEXTO**

Apesar de as preocupações em torno das questões ambientais estarem no centro do debate internacional, ainda falta consenso sobre o modo como a questão ambiental deve ser encarada, sendo tratada muitas das vezes com cinismo. Para além das consequências mais notáveis como a poluição do ar, contaminação das águas e dos alimentos e a extinção de espécies, há também a proliferação de problemas epidemiológicos como, por exemplo, a atual pandemia da Covid-19. Segundo relatório de 2016 do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) a cada ano surgem em média três novas doenças infecciosas em seres humanos e 75% delas são zoonóticas provocadas tanto por vírus como por bactérias nocivas e de difícil controle sanitário (Unep 2016).

Os impactos ambientais dos quais nos referimos no presente trabalho são gerados pela ação antrópica, embora sejam diversos os factores que produzem alterações climáticas. É inegável as potentes e fulminantes mudanças geradas pela ação humana, cada vez mais extensões da superfície terrestre sofrem alterações desde a impermeabilização do solo nas grandes cidades, aos desmatamentos florestais e às monoculturas agrícolas e pecuárias. A consequência direta desses processos é a desertificação que envolve tanto a seca das nascentes e rios como o agravamento do efeito estufa, poluição atmosférica, entre outras que provocam mortes, doenças e o desemprego em massa (Francesco: 2015). Somente durante o ano de 2014 novas cerca de 19,3 milhões de pessoas foram forçadas a migrar em todo mundo em decorrência de factores ambientais (Parlamento Europeu: 2019). Estima-se que até o ano de 2050, o número de pessoas forçadas a emigrar por motivo de degradação ambiental poderá ser superior a 200 milhões pessoas (Deutsche Welle: 2008).

A boa qualidade do meio ambiente apresenta-se como um bem coletivo, que tende a ser desprovido pelo mercado, portanto, as políticas públicas são essenciais para resolver problemas ambientais (Scruggs 2003: 1-2). Por outro lado, a degradação ambiental resulta tanto de ações e decisões individuais como por escolhas econômicas, comportamentos sociais e decisões política governamental. Nesse sentido, a proteção ao meio ambiente é caracterizada como um interesse difuso, ao mesmo tempo os benefícios das políticas implementadas para se resguardar este bem coletivo são relativamente pequenos e incertos, o que pode desencorajar o indivíduo a atuar pela sua proteção (Scruggs 2003:

162,163). Além disso, há o problema da concentração dos custos, pois as fontes poluidoras não são poucas e a mudanças exigem altos custos.

O fornecimento de bens públicos e a mobilização de interesses difusos são os principais motivos para a existência de governos, sendo que, a partir da atuação democrática os interesses populares e difusos destinam-se, frequentemente, a sucumbir os interesses concentrados (Scruggs 2003: 163-164). Segundo o autor, as empresas são potencialmente capazes de resistir com sucesso à introdução de políticas e legislações ambientais. Estamos, portanto, na posição típica em que os produtores, e seus aliados, podem superar os lances dos interesses difusos e nenhuma, ou apenas uma legislação fraca, pode ser esperada (Brosio 2007: 1-2).

Os problemas ambientais só podem ser superados se evidentes foram aos atores políticos, pois, só podem reagir a problemas que lhe são conhecidos (Jahn 2016: 92). Uma abordagem mais empírica dos problemas ambientais pode nos permitir destacar falhas e sucessos, e identificar as melhores práticas ambientais, a fim de subsidiar as decisões de atores políticos. Nesse sentido, a literatura indica uma tendência de convergência no desempenho ambiental (Hoberg 1986; Knoepfel et al. 1987; Kopp, Portney e DeWitt 1990). Contudo, tais estudos focaram mais nos padrões das políticas públicas e, menos aos resultados reais que apresentem respostas eficazes, assim, a avaliação das políticas públicas ambientais reside na observação dos resultados alcançados ao longo do tempo pelos governos (Scruggs 2003: 5-6).

O desempenho é uma variável central para mensurar a performance dos países quanto ao sucesso, fracasso ou ausência de políticas públicas ambientais (Jahn 2016: 92). De um modo mais amplo a performance bem-sucedida pode ser explicada pelo que se chama estrutura de oportunidade (Jänicke 1997), ou a soma dos recursos disponíveis aos proponentes da proteção ambiental. O que aponta para as pré-condições necessárias para o enfrentamento das questões ambientais, sem as quais, os problemas não poderão ser solucionados, mesmo contando com a sorte, habilidade e motivação de atores isolados (Jänicke 1997: 1). Trata-se de um processo no qual a aquisição de capacidades para superar a poluição e mitigar os efeitos da degradação ambiental inicia com a própria institucionalização das políticas ambientais (Jänicke 1997: 15).

Ressalta-se que essas tais capacidades variam entre os países, por exemplo, no final da década de 1960, os países industrializados começaram a regular a poluição ambiental, seguindo a tendência geral de expansão do número de tarefas que se enquadram na alçada do Estado, e na seguinte a maioria destes países já haviam criado

um Ministério e/ou uma Agência Ambiental (Jörgens apud Jänicke 1996: 02). Estas interações ocorrem dentro do contexto internacional e doméstico dos países, sendo fortemente influenciada pelo contexto econômico de cada um. Dessa maneira, os resultados das estratégias dos atores para a resolução de problemas são influenciados pela interação de factores que são pré-requisitos para o alcance de políticas bem sucedidas (Jahn 2016: 25).

Do ponto de vista geopolítico, apoiar a coordenação internacional para solução dos problemas ambientais, através de tratados e acordos internacionais, mostra a preocupação dos países com este problema, movimento que leva inevitavelmente à melhora do desempenho ambiental (Jahn 2016: 25). Estas condições são muitas das vezes tão importantes quanto a própria medida concreta adotada (Jänicke 1997: 04).

Tudo isso envolve factores como o carácter do problema, se ele é fácil ou difícil de se resolver; o contexto situacional, ou as condições de ação em curto prazo; as condições estruturais, que podem ser econômicas-tecnológicas, institucional ou cognitivo-informativo; a estratégia, que é a utilização dos recursos para alcançar metas de médio e longo prazo; e finalmente, os atores, que são os proponentes e os opositores da proteção ambiental, bem como seus respectivos apoiadores (Jänicke 1997: 06-08). Por fim, as estratégias de longo prazo devem, portanto, incluir todos estes conceitos, sendo estas as condições estruturais necessárias para uma política ambiental bem-sucedida.

A literatura indica a flexibilidade e a estabilidade das políticas como factores importantes que evidenciam a capacidade de governos responderem aos problemas. Se a estabilidade é um factor necessário para, por exemplo, proteger direitos civis, a flexibilidade representa a capacidade de responder de forma mais ágil às contingências imediatas provocadas por problemas inesperados ou não previstos (Jänicke 1997: 09). Nota-se, portanto que na contemporaneidade a aceleração da degradação ambiental faz com que o desempenho das políticas públicas ambientais seja impactado pela necessidade de flexibilidade das políticas, por outro lado, esbarra em obstáculos quando a melhora no desempenho ambiental provoque a mudança do status quo. Nessa lógica, quanto mais inflexível for o sistema, maior será a dificuldade de se implementar determinadas políticas de proteção ambiental.

Nos últimos anos, diversas investigações foram dedicadas a comparar o contexto das políticas ambientais entre os países, a partir de metodologias e premissas teóricas distintas, que produziram resultados de difícil comparabilidade ou contraditórios (Jahn: 2016: 18-19). As causas para isto podem ser explicadas pelo amplo enfoque em diversas

questões ambientais comparadas à muitas combinações de países (Jahn: 2016: 18-19). Ou ainda, estas contradições podem ser fruto tanto de um número pequeno de casos analisados, pois raramente, os testes hipotéticos consideraram mais que dois ou três países, ou por motivo de classificações equivocadas dos países selecionados (Scruggs 2003: 177-178) Pode-se afirmar que a questão ambiental apresenta-se como um campo de disputas não apenas econômica ou política, mas sobretudo semântica e cultural.

Quanto à questão do *bom desempenho ambiental*, este é um ponto central a ser tratado aqui, pois relaciona-se tanto à ideia de sustentabilidade ambiental no sentido de oferecer às garantias necessárias para que as gerações futuras tenham a mesma quantidade de estoque, como sobre a capacidade em dar respostas eficazes a contingências geradas por problemas não previstos (Scruggs 2003). Contudo, essa definição nem sempre pode ser operacionalizada empiricamente pois, “esse estado sustentável idealizado é um alvo em movimento” (Scruggs 2003: 04). Seguindo os estudos de Scruggs (2003) e Jahn (2016), pode-se concluir que o bom desempenho ambiental só pode ser identificado cientificamente a partir da observação da comprovação de aumento do alcance e da eficácia das políticas de defesa ambiental institucionalizadas ao longo do tempo.

A partir da literatura atual podemos encontrar uma variedade de apontamentos para enfrentar os problemas ambientais de forma mais eficiente (Scruggs 2003: 2). Também são muitas as teorias que tentam explicar as diferenças encontradas na performance ambiental entre os países. Lichbach e Zuckerman (1997 apud Scruggs 2003: 05), por exemplo, agrupam estas diferenças em três amplas categorias fundamentais, a saber: (i) estrutura econômica ou geográfica, (ii) valores culturais e mobilizações em torno de questões ambientais e as (iii) diferenças institucionais entre os países. Contudo, Scruggs (2003: 06-07) considera que estas categorias são muitas das vezes utilizadas de forma imprecisa e em última análise elas se fundem.

Frente a essa perspectiva de fusão trazida em Scruggs (2003: 06-07), destacam-se os factores institucionais da produção política, como fonte de explicações para compreensão de diferenças entre a performances ambientais dos países. Nesse sentido, a proteção ambiental dependerá de uma grande coordenação entre os atores sociais e políticos, e não apenas de decisões particulares advindas de empresas industriais ou realizadas por outros atores isolados (Scruggs 2003: 12, 13). Assim, o autor distingue as instituições socioeconômicas das instituições políticas, sendo que as primeiras estão relacionadas aos grupos de interesses particulares, de cunho capitalista, e a segunda às instituições políticas formais da democracia representativa (Scruggs 2003: 14).

Na literatura outros cinco aspectos apontados como responsáveis pelas diferenças sobre o aprimoramento das políticas públicas ambientais: (i) a pressão doméstica do problema; (ii) factores internacionais; (iii) restrições institucionais; (iv) formação do governo e estrutura de gabinete; (v) política partidária (Knill, Debus e Heichel, S. 2010: 303). Associados a estes factores, são também destacadas a questão da interdependência internacional, o grau ou nível de desenvolvimento do país, o tamanho geográfico e o tamanho populacional (Scruggs: 2003:09), e por fim, os arranjos institucionais e sistemas de governo (Matthews, 2012: 21). Sendo que, estes últimos escolhidos para o desenvolvimento da investigação realizada na presente tese de mestrado.

Baseando-se nos contributos de Arend Lijphart sobre a variedade das instituições democráticas, Scruggs (2003: 15) identifica também que a performance dos Estados na resposta aos problemas ambientais depende do desempenho dos mecanismos de representação dos interesses sociais tais como a frequência de governo de coalizão, o poder relativo do executivo e do legislativo, divisão do legislativo, separação subnacional do poder (federalismo), e a abertura do sistema para novos partidos (proporcionalidade eleitoral). Nesta mesma linha encontram-se amparadas as premissas que sustentam os estudos cunhados na teoria do Poder de Definição de Agenda em Política Macrocomparativa (Jahn 2016) e as teorias de *veto players* (Tsebelis, 1997) também dedicadas a investigar a conformação das agendas a partir da edificação de determinada política pública ambiental.

Enfim, não se trata de um problema de ordem exclusivamente econômica, mas sobretudo política (Scruggs 2003: 1). Segundo este autor, este não é um tema novo para a academia, nem para a sociedade e nem para os governos, contudo ainda são escassas as investigações produzidas que consideram a questão ambiental a partir do contexto das decisões políticas.

## **I.2 DEFINIÇÃO DA PERGUNTA DE PESQUISA, OBJETIVOS E HIPÓTESES**

Para poder contribuir com o avanço do conhecimento sobre o tema proposto, a investigação teve como recorte um contexto ainda pouco explorado na bibliografia levantada sobre o tema: o contexto dos *países em desenvolvimento*. Portanto, exclui a maioria dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e inclui uma ampla gama de países do não membros da OCDE.

A investigação contemplou um recorte de 137 países, relativos ao período de 2006 até 2016, extraídos da base de dados Transformação Bertelsmann Stiftung (BTI), índice

que exclui países nos quais o sistema democrático e o desenvolvimento econômico são considerados consolidados. Como será apresentado ao decorrer do presente trabalho, não se trata em negar a relevância e contribuição das políticas emergidas do contexto dos *países desenvolvidos*, e sim lançar luz sobre uma dimensão menos investigada no campo da Ciência Política contemporânea. A seguir são apresentados os 137 países selecionados:

Afeganistão, Albânia, Argélia, Angola, Argentina, Armênia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Bielo-Rússia, Benin, Butão, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgária, Burkina, Faso, Burundi, Camboja,, Camarões, República Centro-Africana , Chade, Chile, China, Colômbia, Dem, Rep, Congo, República do Congo, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Croácia, Cuba, República Tcheca, Djibouti, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Guiné Equatorial, Eritreia , Estônia, Eswatini, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Geórgia, Gana, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Honduras, Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Jordânia, Cazaquistão, Quênia, Kosovo, Kuwait, Quirguistão , Laos, Letônia, Líbano, Lesoto, Libéria, Líbia, Lituânia, Madagascar, Malawi, Malásia, Mali, Mauritânia, Maurício, México, Moldávia, Mongólia, Montenegro, Marrocos, Moçambique, Mianmar, Namíbia, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria , Coreia do Norte, Macedônia do Norte, Omã, Paquistão, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas es, Polônia, Qatar, Romênia, Rússia, Ruanda, Arábia Saudita, Senegal, Sérvia, Serra Leoa, Cingapura, Eslováquia, Eslovênia, Somália, África do Sul, Coreia do Sul, Sudão do Sul, Sri Lanka, Sudão, Síria, Taiwan, Tajiquistão, Tanzânia, Tailândia, Timor-Leste, Togo, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Turcomenistão, Uganda, Ucrânia, Emirados Árabes Unidos, Uruguai, Uzbequistão, Venezuela, Vietnã, Iêmen, Zâmbia, Zimbábue.

Vale destacar que os países escolhidos foram analisados em seu conjunto, ou seja, as análises não discriminam os países, foram construídas para o total de 137. O objetivo foi de analisar o contexto geral do sistema político vigente e não particularmente cada países, pois implicaria num grau de detalhamento e complexidade que exigiria um esforço maior de tempo, e assim, torna-se objeto para futuras investigações como, por exemplo, uma tese de doutoramento. As variáveis dependentes utilizadas são as evidências de ampliação do alcance das políticas ambientais, sendo aqui referido como desempenho ou performance ambiental. O estudo de um número grande de países, através da análise de séries temporais, pode nos permitir encontrar explicações mais gerais e ao mesmo tempo úteis para possibilitar uma visão atual e global sobre o problema investigado (Jahn 2016; Scruggs 2003).

Dessa maneira, a investigação da presente tese de mestrado partiu da seguinte pergunta de chave: nos países *em desenvolvimento* a performance ambiental pode estar relacionada diretamente ao modelo de sistema político vigente nos Estados? E, de que forma a fragmentação partidária pode contribuir neste processo? Ressalta-se que os elementos e conceitos incluídos nesta formulação são apresentados ao longo do trabalho de modo a dar sustentação e justificativa teórica que motivou a realização do estudo

empírico, suscitado pela pergunta aqui colocada. Destaca-se também a relevância da temática ambiental no contexto das políticas públicas contemporâneas enfatizado pela literatura consultada. Sendo a temática ambiental transversal a todas as outras temáticas tratadas pelas agências internacionais tais como a saúde pública global, as relações comerciais e de trabalho, os direitos humanos e a garantia de sobrevivência das gerações futuras.

A hipóteses testadas nesta investigação relacionam-se, portanto, à variação da performance das políticas ambientais em função do nível da democracia presente nos Estados, considerando também a influência dos partidos políticos nas políticas públicas ambientais. Estas escolhas se justificam pelo facto de que as instituições políticas impactam as políticas públicas. A direção deste impacto é o que gera controvérsia, pois, para cada argumento defende-se um determinado arranjo institucional que produz políticas ambientais mais ou menos eficazes. (Scruggs 2003: 16). É importante considerar pois, nos sistemas políticos democráticos representativos que os partidos políticos podem ser também considerados um factor relevante para explicar sobre a produção das políticas ambientais contemporâneas. Pois, os partidos políticos influenciam nos processos de participação da elaboração, implementação e execução das políticas. Portanto, é de se esperar nas democracias que os partidos políticos impactem na efetividade ou não efetividade das políticas ambientais.

Os estudos dedicados a investigar os impactos de sistemas políticos e partidos políticos nas políticas públicas não são novos, o tema já foi explorado por vários ângulos de observações, contudo na perspectiva ambiental ainda se encontra incipiente. De um modo geral, os estudos sugerem que partidos de esquerda e de direita se diferenciam em determinadas áreas de políticas públicas, como por exemplo, na geração de empregos e nas políticas macroeconômicas (Hibbs 1992), nos gastos sociais e na diminuição de desigualdades TufleFishel (1978: 03). Apesar de serem observadas divisões claras em determinada política entre direita e esquerda, algumas áreas de políticas públicas transcendem esta linha divisória. A literatura aponta que na defesa do meio ambiente, por exemplo, partidos podem apresentar posturas e arranjos diferentes, podem apresentar distintas de coalizões com partidos de centro, embora possam seguir as tendências culturalmente estabelecidas.

### I.3 REVISÃO DA LITERATURA

A preocupação da população com proteção ambiental já foi identificada por pesquisas de opinião desde a década de 1960, as pesquisas mostraram o apoio dos cidadãos na adoção de medidas para reduzir a poluição e preservar o meio ambiente (Scruggs 2003: 01). Nesta mesma época os países mais industrializados passaram a criar mecanismos para se controlar a poluição (Jänicke apud Jänicke e Weidner 1997: 15), especialmente os países situados em América do Norte e Europa Ocidental, além do Japão (Scruggs 2003: 05). Atualmente, a maioria das democracias ocidentais possuem uma variedade de medidas para limitar os efeitos nefastos da poluição e garantir alguma proteção aos ecossistemas (Scruggs 2003: 01). E, mesmo com a crescente importância das questões ambientais, a produção de estudos macrocomparativos sobre as performances políticas ambientais ainda é incipiente (Jahn 2016: 03).

Foi durante a década de 1970 que tiveram início as investigações no campo da ciência política sobre a performance político ambiental dos Estados, geralmente a partir de comparações amplas entre os países. Além disso, os estudos tinham como foco as escolhas da agenda política e a percepção das pessoas a respeito dos problemas ambientais. De um modo geral, estes estudos permitiram o mapeamento de políticas públicas de cunho ambiental e, evidenciaram à maneira pela qual os Estados agiam frente aos problemas ambientais (Jahn 2016: 18). Neste mesmo período os países mais industrializados, que hoje são chamados de *centrais* ou *desenvolvidos*, alcançaram melhorias consideráveis na qualidade ambiental, em especial, ao acesso à água potável, ao saneamento básico, ao descarte de resíduos e à qualidade do ar em seus territórios. Por outro lado, na grande maioria dos países denominados *subdesenvolvidos*, *periféricos* ou *em desenvolvimento* agravavam-se os problemas ambientais.

Se, as causas da degradação ambiental envolvem o resultado da ação internacionais e domésticas, entre países *desenvolvidos* e *em desenvolvimento*, os danos ambientais diretos encontram-se situados e concentrados nos territórios de países *periféricos* ou *em desenvolvimento*. Ao mesmo tempo, as consequências dos desastres ambientais não podem ser contidos em suas fronteiras geográficas, e assim, a poluição, a contaminação do ambiente e o deslocamento de populações decorrentes desses processos tornam-se problemas globais (Deutsche Welle, 2008). É importante, portanto, destacar que, embora os problemas ambientais alcancem escalas globais, suas consequências humanas mais diretas são observadas, sobretudo, no interior dos territórios dos países *em*

*desenvolvimento*. Diferentemente da realidade dos *países desenvolvidos*, há populações inteiras expostas à água e ao solo contaminados, excluídas das condições sanitárias básicas e de saúde, e tudo isso provoca adoecimento e morte de milhões de pessoas todos os anos, principalmente crianças (Inglehart 1995: 68).

Além da dimensão política em si, outros factores podem ser considerados estruturais da performance ambiental e relacionam-se a aspectos dos países como a estrutura de produção e da demanda, a riqueza nacional, a demografia populacional e a sua própria geografia. São assim, considerados no sentido em que as mudanças nessas estruturas, se correrem, será de forma lenta e gradual (Scruggs 2003: 55-56). Já os efeitos da renda e da estrutura econômica e da produção dos bens sociais são também vistas como influenciadores no desempenho ambiental. Nesta perspectiva, a sociedade contemporânea *desenvolvida* caminha para uma economia mais orientada aos serviços, com um modelo de indústria mais orientada a alta tecnologia (Hettige, Lucas e Wheeler apud Scruggs 1992: 07). Por outro lado, vale ressaltar que a alta tecnologia também gera pressão sobre a extração dos recursos naturais e lança um problema novo na era global que é o lixo tecnológico.

Apesar disso, em comparação aos modelos produtivos e de trabalho predominantes nas décadas anteriores à 1990, pode-se dizer que estas mudanças supramencionadas refletem também, em parte, os avanços das políticas ambientais ao longo do tempo (Scruggs 2003: 55). Outros autores chamam a atenção para o facto de o aumento da renda possibilitar às pessoas prestar mais atenção aos problemas de ordem ambiental e se tornarem, com isso, mais dispostas a pagar por melhorias ambientais (Inglehart; Jänicke 1992 (Scruggs 55). Não há na literatura consultada um consenso dominante em torno da temática ambiental, os defensores do “limite do crescimento” apontam ao facto de que a produção absoluta na maioria dos setores econômicos continua a crescer mesmo com as mudanças dos setores econômicos. Para estes autores o aumento da renda é parte do problema (Daly 1991) (Scruggs 2003: 07-08).

Nesse sentido, identificou-se que o aumento do Produto Interno Bruto -PIB se correlaciona a melhora dos indicadores ambientais em determinada área, mas se correlaciona com maior deterioração ambiental em outros campos (Jänicke 1997: 14). Scruggs também chega a mesma conclusão, alguns indicadores ambientais melhoram com o aumento da renda, enquanto outros pioram na medida em que a renda aumenta. Considera difícil analisar o impacto desempenho econômico na capacidade ambiental “Isso porque tem não só um impacto forte, mas contraditório sobre o meio ambiente,

influenciando tanto a estrutura dos problemas quanto a capacidade de resolvê-los” (Jänicke 1997: 14), sendo a conexão mais complexa e indireta, fortemente conectado com as capacidades administrativas, comunicativa, educacional e de pesquisa.

Os resultados da pesquisa empírica desenvolvida por Scruggs (2003: 42), indicam que o nível de renda per capita está associada a um melhor desempenho ambiental até certo ponto, mas a partir desse limite o crescimento passa a se associar a maior deterioração do meio ambiente. “Isso suporta, em diferentes graus, tanto as reivindicações daqueles que afirmam que a riqueza é benéfica para a qualidade ambiental e aqueles que sugerem que, além de um certo ponto, a riqueza é contraproducente para o bom desempenho ambiental.” (Scruggs 2003: 76). Os resultados encontrados por Madden (2014) também indicam uma correlação negativa entre o PIB per capita e a adoção de “grandes políticas ambientais”, para ele os países com alta renda podem estar menos dispostos às mudanças devido a resultados incertos, “as elites políticas e econômicas nesses países podem se opor a uma grande adoção da política climática com mais força para preservar o status quo” (Madden 2014: 581).

Para além da renda e da estrutura econômica, outro factor estrutural que pode ser relevante é o tamanho do país e a densidade populacional. As pesquisas de Scruggs (2003) indicaram que países grandes e pouco povoados – Estados Unidos e Canadá – tendem a ter pior desempenho ambiental do que países pequenos e densamente povoados – Países Baixos. Ressalta-se que mecanismos subjacentes, a tal explicação, permanecem relativamente subdesenvolvidos e podem ser uma proveitosa avenida de novas pesquisas” (Scruggs 2003: 77).

Ao mesmo tempo, os factores estruturais podem ser pouco convincentes nas explicações para a melhora da performance ambiental. Pois mesmo que estes factores influenciam de forma muito lenta estes processos, a própria sociedade também age para causar ou corrigir a poluição (Scruggs 2003: 09). Por isto, muitos se concentram nas preocupações sociais sobre a proteção ambiental, e assim, o bom desempenho ambiental pode estar relacionado ao campo cultural e dos valores socialmente partilhados. E assim, para que a sociedade adquira a consciência dos problemas ambientais, é primeiro necessário o conhecimento sobre estes problemas para, a partir daí poder desencadear os processos políticos capazes de proporcionar maior proteção ambiental (Jänicke 1997: 07).

O apoio da sociedade às pautas ambientais e a reivindicação pela qualidade do meio ambiente é de fundamental importância para o êxito das políticas públicas, dessa forma trata-se de um resultado adquirido por meio de um processo de aprendizagem

social (Dunlap e Mertig; Jamison, Eyerman e Cramer; Milbraith; Paehlke apud Scruggs 2003: 10). Nesta visão, também chamada de “novo paradigma ambiental” o maior conhecimento por parte da sociedade transformou a compreensão das pessoas e instituiu a possibilidade do estabelecimento de novas posturas na relação e interação com o meio ambiente. Ou ainda, segundo o paradigma pós-materialista (Inglehart 1995) o apoio popular às questões ambientais se deu porque a abundância material foi alcançada e, a partir daí a demanda social passou a ser outra, a qualidade de vida e, para isto, é necessário um ambiente limpo. A literatura indicou que o apoio popular às causas ambientais tendeu a ser maior naqueles países em que o ambiente encontrava-se mais poluído, este factor objetivo faz com que a população destes países esteja mais disposta, inclusive, a fazer sacrifícios financeiros em prol da melhor qualidade ambiental (Inglehart 1995: 57).

Embora nem sempre a pressão popular acarreta respostas políticas, a literatura aponta que as ações governamentais de combate à poluição ambiental têm mais chance de serem eficazes se houver o apoio da população. Investigações neste campo indicaram que nos países onde há uma proporção grande de pessoas com orientações pós materialistas, há maior intensidade de atividades pró ambientais (Inglehart 1995: 68). De um modo geral, tais ações configuram-se como reivindicatórias, envolvendo desde a participação em manifestações públicas até a doação monetária, sendo o meio ambiente reconhecido como um bem público, sendo representativa a presença de pessoas com orientações materialistas, ou seja, menos vinculadas a religiões ou outras perspectivas de cunho esotérico ou não materialista.

O facto é que nem sempre é possível perceber e distinguir claramente se o apoio social por maior proteção ambiental se deve a nova percepção da sociedade de suas interações com o meio ambiente ou se o alcance da prosperidade material levou a novas demandas e reivindicações. Contudo, nas duas visões, a longo prazo, a opinião e os valores se correlacionam com o desempenho ambiental, contudo a relação direta não é instantânea (Scruggs: 2003: 10-11). Jänicke (1997: 11-12) considera que a cultura não é o único factor que leva a conscientização da população, as tradições culturais são “condições de fundo”, sendo a tarefa mais importante, não a mudança das tradições culturais, e sim melhorar na sociedade as capacidades comunicativas e informativas relacionadas ao meio ambiente.

Um segundo conjunto de factores institucionais que também têm sido argumentados para explicar a reforma ambiental, e que são alvo de maior atenção nesta tese de mestrado são as estruturas políticas formais do governo representativo. As leis

eleitorais, o poder dos executivos em relação às legislaturas e a divisão da autoria entre entidades políticas nacionais e subnacionais podem afetar todas as perspectivas de reforma ambiental (Tsebelis 1997: 01-02). Embora tais instituições não possam impactar sistematicamente o dia-a-dia de problemas específicos de poluição ambiental, influenciam a capacidade dos políticos de agregar interesses ambientais difusos em contraposição aos interesses concentrados, e assim, tais instituições podem produzir efeitos de longo prazo sobre o desempenho ambiental (Vogel apud Scruggs 2003: 15, 16).

Há um consenso presente na literatura de que as instituições e os atores políticos impactam de forma sistemática as políticas públicas, mas não existe consenso na direção do impacto de estruturas institucionais específicas (Tsebelis 1997: 01). Os resultados das estratégias para enfrentamento a determinado problema se dão pela interação de diversos elementos de forma multicausal. Dentre estes principais factores se encontram as condições estruturais políticas e institucionais, além dos atores envolvidos, bem como seus apoiadores que, podem atuar tanto no sentido de reforçar como ou se opor a uma determinada política (Jänicke 1997). O facto é que os arranjos institucionais definem as regras do jogo político, daí a relevância da presença ou ausência do sistema político democrático e da fragmentação partidária sobre a análise do desempenho ambiental (Jahn 2016: 55). Enfim, a estrutura institucional modela a identidade dos atores políticos, cria estímulos e determina de diferentes maneiras, o contexto no qual ocorre a formulação das políticas públicas (Mainwaring 1993: 198).

Estas características estruturantes e institucionais associadas à forma como se organizam os atores políticos pode impactar diretamente a capacidade de respostas aos problemas ambientais por parte dos Estados (Lijphart apud Scruggs 2003: 162). Assim, a presença de sistemas democráticos e o nível de fragmentação partidária podem sim representar importantes chaves explicativa da produção das políticas públicas ambientais contemporâneas. Daí surgem questões relevantes a serem exploradas tais como: Será que a fragmentação aumenta a probabilidade de haver veto players? Será que diminuem a possibilidade de haver maiorias parlamentares a apoiar uma política governamental? Mainwaring (1993: 198), considera que o sistema de governo seja o principal determinante institucional da construção de regimes democráticos.

No que se refere aos resultados das políticas ambientais pode-se notar um aprendizado ou amadurecimento histórico, pois, os bons resultados identificados durante as décadas de 1970 e 1980 podem estar relacionados às institucionalizações da política ambiental ocorridas na década de 1960. Porém, os bons resultados ambientais

encontrados após a institucionalização da política entre países da Europa Ocidental não foram refletidos na performance de países da Europa Oriental como, por exemplo, a Hungria e a Polônia (Jänicke, 1997). Os resultados não foram exatamente iguais nem mesmo entre países da europeus ocidentais, embora muito semelhantes. Tudo isso reforça a ideia de tratar-se de que o desempenho ambiental é resultante de uma complexa interação entre múltiplos factores (Jänicke 1997: 10).

Diante dessa complexidade, a presente investigação dedicou-se a compreender apenas alguns factores, considerados aqui como fundamentais. Ressalta-se que dentre as características estruturais e institucionais, frequentemente consideradas como factores importantes que afetam as políticas públicas, algumas receberam maior destaque na literatura e são objetos de diversos estudos sobre o tema. Geralmente tais características são analisadas em pares, a saber: governo de coalizão partidária ou governo de partido único; em que medida os poderes estão separados em nível nacional (parlamentarismo X presidencialismo); a dispersão geográfica do poder político (federalismo X estado unitário); o sistema eleitoral que pode facilitar ou prejudicar a entrada de novos partidos políticos (proporcional X majoritário); e, por fim, a divisão do parlamento nacional (unicameralismo X bicameralismo) (Scruggs 2003:163-164).

Um ponto em comum na maioria sobre a teoria dos arranjos institucionais apontados pela literatura gira em torno da estrutura do legislativo. Onde o congresso apresenta-se como instituição indispensável para que haja formulação e aprovação de leis, sendo que a efetividade dos governos depende muito da aprovação de leis (Mainwaring 1993: 214-215). Nessa linha Scruggs (2003) classificou os países em escalas de unicameralismo e bicameralismo com o objetivo de medir o nível de separação de poderes e seus impactos na produção das políticas públicas. Para qualificar a ideia de intensidade de coalizão os estudiosos utilizaram a proporção do apoio ao governo do legislativo. Scruggs (2003: 164-176) por outro lado utilizou a frequência de partidos únicos, apontando a dificuldade de entrada de novos partidos, sendo mensurada pelo autor por meio da porcentagem de votos necessários a um partido para alcançar as casas legislativas. Essa característica é fundamental, pois, quando um presidente não tem o apoio do parlamento nacional, pode ocorrer um impasse que resultará em paralisia do executivo, a oposição no congresso dificulta que as políticas públicas sejam eficazes (Archer & Chernick; Santos apud Mainwaring 1993: 214-215).

Dessa maneira, em regimes democráticos o sistema eleitoral e o sistema partidário influenciariam de forma significativa a capacidade do sistema político em representar

interesses difusos. Alguns autores apontam que sistemas em que há barreiras institucionais, para entrada de novos partidos são relativamente baixas, torna-se mais fácil a formação de novos partidos com interesses de defender a causa ambiental (Scruggs 2003:176-176). Porém, o acesso de partidos ambientalistas as casas legislativas, não necessariamente irá se traduzir-se em políticas ambientais mais efetivas nem em melhor performance ambiental por parte dos Estados, visto por exemplo pelo caso do Partido Verde, PV no Brasil.

Scruggs (2003: 189) concluiu que quando considerados individualmente, determinados arranjos institucionais (federalismo, sistema proporcional etc.), os resultados encontrados não se correlacionam com o desempenho ambiental de forma evidente. Nessa perspectiva, as análises comparativas sobre o tema seriam mais consistentes quando abrangessem múltiplos arranjos políticos institucionais. O modelo elaborado por Tsebelis permite comparações entre diferentes sistemas políticos, como o presidencialismo e o parlamentarismo, o unicameralismo e o bicameralismo, o bipartidarismo e o pluripartidarismo.

Sendo este objeto central para explicar a capacidade de mudança política (Tsebelis 1997), cientistas políticos contemporâneos têm proposto modelos analíticos das diferenças instituições e sua capacidade para responder a interesses difusos como o meio ambiente (Vogel apud Scruggs 2003: 162). Neste campo, é comum encontrarmos estudos onde os investigadores comparam os sistemas políticos em pares: parlamentarismo com presidencialismo, sistemas bipartidários com sistemas multipartidários, o bicameralismo com o unicameralismo. Apesar de útil, a análise dos factores isoladamente em pares também pode induzir a erros e/ou imprecisões (Tsebellis 1997: 02).

Ressalta-se que a concentração de poder pode promover maior unidade e, portanto, maior rapidez na tomada de decisões e produção de políticas mais coerentes, “mas decisões rápidas não são necessariamente decisões sábias.” (Lijphart 2012: 257) insuficiente para dar respostas aos problemas ambientais. Outro argumento, apresentado por Lijphart é que, as políticas “supostamente mais coerentes” produzidas por governos majoritários podem não ser seguidas quando houver a alternância de governos, ou seja, só existem enquanto durar tal governo. A questão é que há várias formas em que o poder pode estar separado ou unificado. Uma delas é o governo presidencialista em que o poder executivo e o poder legislativo são separados. No federalismo há outra forma de separação de poderes, entre os entes nacionais e os entes subnacionais. Além destes, a

existência de uma segunda câmara legislativa forte ou com poder de veto é outra forma de separação de poderes presentes nos contextos políticos dos Estados contemporâneos.

Na literatura a separação dos poderes políticos é também notada como positiva, embora não seja unânime, argumenta-se que a separação possibilita o acesso a vários canais de exercício do poder, fundamentais para balizar às políticas e nas tomadas de decisões. Ao mesmo tempo, a existência de múltiplos canais de acesso torna maior a chance de se contornar eventuais resistências a determinada política pública em um regime de governo (Lundqvist; Strom & Swindell apud Scruggs 2003: 167). Vogel (1993) aponta que a separação de poderes contribuiu, no caso dos Estados Unidos da América, para que superassem a política ambiental de países parlamentaristas como o Reino Unido e o Japão (Scruggs 2003: 167, 168). Porém, múltiplos canais de acesso e influência nas políticas pode não se resumir em impacto concreto. Como nos governos de coalizão, muitos acessos podem dificultar a responsabilização. Para Scruggs (2003) governos divididos e pontos de veto adicionais podem impossibilitar a inovação política, atrapalhando a performance ambiental: “A falta de resposta política coerente em sistemas mais fragmentados pode ter implicações duradouras para a institucionalização a longo prazo da nova política e, assim, prejudicar o desempenho ambiental.” (Scruggs 2003: 168).

Pode-se notar que teoricamente uma concentração de poderes é capaz de gerar políticas ambientais mais efetivas, embora não seja por si mesma uma garantia disso. A coesão pode levar, seja a centralidade na mão de um partido ou de uma coalizão, o sistema a resistir melhor a interesses particulares, sendo que os sistemas parlamentares em que há uma unificação das políticas apresentam menor risco de impasse político (Tsebellis 1997; Mainwaring 1993). Uma característica apontada como positiva do parlamentarismo é o facto que nestes sistemas há uma maior unificação entre formulação legislativa e a implementação da política pública, e assim, produz políticas públicas mais efetivas. Além disso, a unificação pode vir a impedir, na maioria dos casos, o legislativo ou o executivo de responsabilizarem uns aos outros pelo insucesso de um determinado programa governamental (Scruggs 2003: 168, 169). Enfim, outro relevante aspecto da separação de poderes é a existência de mais de uma câmara legislativa, pois, quando uma segunda casa legislativa é forte e possui poder de veto, o poder torna-se mais difícil, sendo que, no unicameralismo o poder é ainda mais forte e unificado (Scruggs 2003: 170). A seguir são apresentadas considerações sintéticas sobre a relação de poder em cada um dos

pares de arranjos institucionais abordados, úteis para o desenvolvimento do argumento defendido na presente tese.

### **I.3.1 Parlamentarismo X Presidencialismo**

No sistema presidencial há uma separação entre os poderes executivo e legislativo. Esta separação pode fornecer múltiplos canais de acesso para atores que desejam influenciar nas políticas públicas. Os múltiplos canais de acesso podem permitir, por exemplo, contornar a oposição dentro do governo à determinada política cujos benefícios são difusos, e preservar avanços passados originários da vontade popular, mesmo após a diminuição deste apoio (Scruggs 2003: 167).

Mas este ponto de veto adicional que possibilita canais de acesso não necessariamente irá se traduzir em melhores políticas, podendo inclusive prejudicar os processos de prestação de contas e gerar divisão no governo que podem impedir a inovação. Esse ponto é relevante pois a temática ambiental representa ainda um campo dinâmico e relativamente novo da atuação política. A literatura destaca que a fragmentação do sistema pode acarretar a ausência de respostas coerentes, o que prejudica a institucionalização de políticas de longo prazo, tornando-se com isso um obstáculo para o desempenho da performance ambiental dos Estados (Scruggs 2003: 168).

Destaca-se que em regimes presidencialistas há maior probabilidade de ocorrência de impasses entre o executivo e o legislativo, sendo assim, mais propensos ao imobilismo. O executivo pode, por exemplo, ter o programa constantemente bloqueado pelo legislativo, o que inviabiliza o presidente de conduzir políticas e programas coerentes devido à pressão política exercida pela oposição no congresso. Comparativamente, pode-se afirmar que o sistema presidencialista possui menos mecanismos que o parlamentarista para lidar com tal problema (Mainwaring 1993: 209). Por outro lado, a concentração de poderes reduz o risco de impasse político, isso pode fazer com que os governos resistam melhor à pressão exercida por demandas de interesses particulares que se opõem à mudança de política, factor que pode possibilitar a produção de políticas ambientais mais coerentes (Scruggs 2003:168).

Outro problema político que pode ser gerado pela separação de poderes é o conflito sobre o controle das políticas, e a possibilidade de um poder responsabilizar o outro pelo insucesso de uma determinada política. Em geral, nos governos parlamentaristas isto tende a ser amenizado devido à estreita ligação entre a burocracia e

o processo legislativo. O aparato governamental unificado proporciona mais condições de continuidade entre a formulação e a implementação da política e pode, desse modo, contribuir para a geração de políticas públicas mais coerentes e eficazes (Scruggs 2003: 168-169).

O facto é que nos sistemas presidencialistas não existem mecanismos para se garantir maioria no legislativo, o que faz com os presidentes busquem meios para constituir maiorias em cada matéria. Neste ponto os governos presidenciais multipartidários se aproximam dos governos parlamentares minoritários (Mainwaring 1993: 200). Também é comum em alguns sistemas presidencialistas que o governo tenha membros de um outro determinado partido com o intuito de não sofrer oposição dos integrantes deste partido no parlamento. Apesar disso, não há a garantia do apoio efetivo deste tal partido nas decisões feitas no congresso (Mainwaring 1993: 216)

Desta maneira, a partir dos contributos trazidos pela literatura, pode-se afirmar que o regime de governo presidencialista é menos propício ao estabelecimento de sistemas estáveis e democráticos ao longo do tempo, o que compromete a produção de políticas públicas coerentes. Corroborando com a perspectiva da estabilidade democrática como uma premissa fundamental para a produção de políticas públicas coerentes, as políticas ambientais apresentam-se como uma dimensão relacionada à consolidação de sistemas políticos democráticos. É nesse sentido que na presente investigação o tipo de sistema político, se mais ou menos democrático, se autocrático, representa uma importante chave explicativa para compreensão da produção de políticas ambientais contemporânea observada entre países *em desenvolvimento*.

Outros aspectos relevantes sobre combinação entre regime presidencialista e sistema multipartidário refere-se à garantia de apoio por parte dos parlamentares perante defesa de interesses difusos. Quanto ao multipartidarismo, este sistema, estaria mais propício a gerar polarizações ideológicas, em comparação ao bipartidarismo, apresentando-se menos apto à gerar a formação de coalizações partidárias sólidas (Mainwaring 1993: 198). Na prática essa combinação pode ser ainda mais problemática, quando os regimes presidencialistas adotam fórmulas eleitorais proporcionais (Golder 2005: 103). Observa-se no mundo político contemporâneo que, dentre a democracias presidenciais estáveis é comum a ausência de sistemas multipartidários.

A investigação feita por Mainwaring (1993) indicou que apenas 4 das 31 democracias consideradas estáveis, possuíam sistema presidencial, mesmo com a abundância deste tipo de sistema entre os Estados em geral (Mainwaring 1993: 199, 210).

Além disso, o autor traz que, das quatro democracias estáveis identificadas em seu estudo, todas possuíam um número pequeno de partidos políticos relevantes. O autor reforça o argumento supramencionado sobre a fragilidade política das democracias composta por sistemas multipartidários como, por exemplo, observa-se no Brasil. Dessa forma, identificou-se que nos regimes parlamentaristas o apoio partidário ao governo tendeu a ser mais coeso e, quando havia coalizões nestes regimes, os partidos escolhiam o primeiro-ministro e os ministros do gabinete, tornando os partidos corresponsáveis e comprometidos com a política governamental. Se um determinado partido deixar de apoiar o governo, existiriam mecanismos para convocar novas eleições, de modo a evitar a permanência de impasses políticos (Mainwaring 1993: 220).

A literatura indica que nos sistemas multipartidários a formação de coalizões intrapartidárias é fundamental para se construir uma maioria no legislativo e, ao contrário do parlamentarismo, o presidente é responsável por montar o gabinete (Mainwaring 1993). Acontece que, mesmo com membros de partidos compondo o governo, no presidencialismo, os partidos não são corresponsáveis pelo governo e, quando o governo negocia com a liderança partidária no congresso não existem garantias de que todos os membros do partido caminharão juntos em apoio à pauta governamental. Por outro lado, no sistema parlamentarista “os legisladores individuais são mais ou menos obrigados a apoiar o governo, a menos que seu partido decida abandonar a aliança governamental.” (Mainwaring 1993: 220, 221). Enfim, os problemas mencionados em regimes presidencialistas tendem a ser amenizados quando o sistema é bipartidário (Mainwaring 1993: 215).

Neste interim faz-se pertinente algumas considerações a respeito da divisão do poder por câmaras. Quanto as segundas câmaras, estas têm procedimentos complexos e se, se opõem a uma proposta do governo, podem retardar consideravelmente o processo legislativo (Jahn 2016: 33). As estruturas bicamerais atuam, em geral, como um freio significativo à intervenção do governo e à expansão do estado de bem-estar (Huntington 1975: 3). Além disso, o bicameralismo é um poderoso *veto-player* para bloquear reformas em estruturas sociais e econômicas. Com exceção da super-representação de áreas pequenas e escassamente povoadas, nenhuma das vantagens que a teoria política clássica atribui às segundas câmaras foi realmente confirmada (Tsebelis 2002). Nesse sentido, as estruturas bicamerais não representam barreira para o domínio executivo, nem promovem a estabilidade dentro dos sistemas políticos ou tão pouco melhoram a qualidade da democracia ou do desempenho econômico (Huntington 1975). Pelo contrário, no que diz

respeito à representação social traz um forte efeito negativo: em comparação com os sistemas com uma única câmara, o bicameralismo reduz significativamente o sucesso eleitoral de minorias e freia as transformações políticas progressistas (Huntington 1975).

### **I.3.2 Estados Federados x Estados Unitários**

Além da dimensão de poderes em nível nacional existe a divisão de poderes entre o nível nacional e o nível regional. Neste campo, o debate também gravita em torno da questão: múltiplos canais de acesso facilitam ou dificultam a implementação de boas políticas?

“Mesmo que a estrutura federal forneça mais canais de participação, e seja compatível com uma abordagem flexível, pode, de facto, levar a um excesso de flexibilidade e custos de tempo. Os principais interesses nas províncias ou Estados podem ser capazes de colocar a ação ou empurrar através de normas mais branda do que é cientificamente ou tecnologicamente defensável”. (Lundqvist 1974:140).

Outro argumento que converge em favor da ideia de unificação, é que ela pode vir a reduzir os espaços para o embate político (Scruggs 2003: 172). Por outro lado, em defesa do federalismo é sugerido que os entes autônomos da federação atuem como laboratórios de políticas. Supostamente, diferentes unidades subnacionais quando enfrentam um mesmo problema aumentam-se as chances de haver inovação e que, posteriormente, as mais eficazes poderão ser disseminadas pelo restante dos territórios dos estados subnacionais: “Estas duas premissas baseiam-se, por sua vez, num modelo de um processo de mercado bem funcional para a inovação política.” (Scruggs 2003: 172-173).

Deve-se levar em conta que a proteção ambiental demanda recursos. Se as medidas adotadas pelos entes subnacionais levarem às empresas os custos totais decorrentes da proteção ambiental, estas tenderão se transferir para entes subnacionais ou estrangeiros em que estes custos sejam menores (Scruggs: 2003: 173).

### **I.3.3 Representação eleitoral proporcional e multipartidarismo**

Os sistemas eleitorais e partidários são apontados como influenciadores dos resultados das políticas ambientais. Para Scruggs (2003), a dimensão mais importante é o nível de representação proporcional que gera o acesso dos interesses ambientais à arena política. "A representação proporcional apresenta barreiras relativamente baixas à formação e representação parlamentar de pequenos partidos. Assim, oferece aos

interesses difusos um caminho diferente para o acesso – estabelecimento de um partido distinto" (Vogel 1993). (Scruggs 2003: 175,176). Estas barreiras relativamente mais flexíveis, que favorecem a entrada de partidos na arena política, podem favorecer a existência de partidos verdes, que parecem ser relevantes, pelo menos, para a formulação de políticas ambientais (Jänicke 1997: 10, 11).

Apesar de parte da literatura apontar evidências de que a representação proporcional possibilitar o acesso de grupos minoritários ao poder, e que isto melhora a representação democrática, não necessariamente isto será traduzido em melhor performance das políticas públicas em geral. Em relação as políticas ambientais o sistema proporcional pode ser até prejudicial. Quanto maior o número de partidos políticos, mais estes partidos devem se concentrar em grupos específicos (Schlesinger 1991). Nestes sistemas os líderes não precisam do voto da maioria do eleitorado, portanto tendem a se concentrar em segmentos da sociedade (Chhibbe & Nooruddin 2004). Portanto tendem ao fornecimento de bens privados. Então mesmo com a existência de um partido verde, a pauta ambiental pode não ser preponderante, quando vários outros partidos estão buscando o fornecimento de bens que não beneficiem a coletividade, mas sim seu eleitorado específico.

Scruggs (2003), aponta, no entanto, que poucas evidências sistemáticas foram apresentadas para reforçar cada uma das teses, e que estas evidências são muitas das vezes opostos ou inconclusivas (Scruggs 2003: 169). Os resultados dos testes empíricos de Scruggs (2003) apontaram para uma relação sistemática entre maior unificação do poder político e melhor desempenho ambiental. Isso corrobora a tese de que a unidade permite que o governo forneça bens públicos que possuem benefícios difusos e custos concretados, como a proteção ambiental (Scruggs 2003: 188, 189).

“As forças que deram origem aos ecologistas e à Frente Nacional na França, ou aos Verdes e Republikaner na Alemanha, não podem dar origem a partidos semelhantes em uma sociedade como os Estados Unidos, por causa de restrições institucionais que dificultam o surgimento de novos partidos aqui – mesmo que as mesmas forças estejam claramente presentes, mas uma mudança menos óbvia ocorreu: as questões subjacentes à política dos EUA mudaram profundamente com os antigos partidos adotando a mesma nova agenda que em outras sociedades industriais avançadas.” (Inglehart 1997: 331).

Nem sempre isolar factores para se medir a dependência de um em relação a outro é uma tarefa simples, principalmente quando se envolve diversas determinantes como há nas políticas públicas ambientais. Nem sempre há dados disponíveis sobre múltiplos factores para um conjunto amplo de países, como proposto na presente tese, o que gera uma necessidade de eleição de factores de análise a partir desses limites.

Em estudo recente, cuja amostragem estava restrita aos estados nacionais indianos, conseguiu-se neutralizar o efeito das diferenças institucionais, geográficas, políticas e externas ao ter foco para dentro de um mesmo país em comparação ao estudo de diferentes países (Chhibber & Nooruddin 2004). Alguns estados subnacionais indianos possuem o sistema bipartidário outros o multipartidário. Os resultados empíricos apontaram que os estados multipartidários os líderes eram mais propensos a fornecer bens privados e excludentes, que beneficiam castas específicas. Já os estados bipartidários foram maiores o fornecimento de bens coletivos e difusos. Esta diferença foi também percebida pela população destes estados (Chhibber & Nooruddin 2004).

Sartori faz distinções do multipartidarismo. Os problemas associados ao multipartidarismo tendem a aumentar na medida em que o sistema partidário se torna mais fragmentado “portanto, um número maior de partes relevantes é mais problemático do que três ou quatro partidos” (Mainwaring 1993: 204).

### **I.3.4 Coalizão Governamental**

Não há consenso na literatura sobre o quanto coalizões governamentais afetam positivamente ou negativamente as políticas ambientais. Os proponentes da hipótese de que o impacto é positivo argumentam que grandes coalizões favoreceriam a representação de interesses difusos, ao passo que os partidos ao representarem programas distintos, aumentaria a probabilidade de inserção dos interesses ambientais em pautas de determinados partidos (Scruggs 2003: 164). Scruggs (2003) aponta ainda que a necessidade de um governo de coalizão na Alemanha, que levou a uma coligação entre o partido verde e os sociais-democrata em 1988, aumentou o acesso e a influência do partido verde e, com isso promoveu democraticamente as reformas ambientais na Alemanha (Scruggs 2003: 164).

Por outro lado, as grandes coalizões partidárias podem prejudicar o fornecimento de bens públicos e interesses difusos, principalmente em casos nos quais determinados partidos políticos alcancem cadeira no parlamento ou acesso ao governo com baixas votações através de um pequeno eleitorado. Em um sistema eleitoral democrático representativo os políticos dependem daqueles que os elegem para permanecerem no poder, se este grupo for reduzido, se torna mais atraente o fornecimento de bens privados, que são exclusivos e que beneficiam estes eleitores de forma específica, e não o conjunto da população (Mesquita, Morrow, Siverson & Smith 2002).

À medida em que cresce o tamanho do eleitorado que conduziu um líder ao poder, mais atraente se torna o fornecimento de bens públicos, isto porque os bens privados são escassos, e ao aumentar seu eleitorado, menor será a quantidade de bens privados e exclusivos a serem fornecidos (Mesquita, Morrow, Siverson & Smith 2002). Nesse sentido, quando um partido possui uma parcela significativa de eleitores e faz maioria sozinho, há maior a probabilidade de fornecimento de bens públicos, ou seja, da produção de políticas capazes de beneficiar a coletividade e não apenas grupos ou pessoas específicas (Person & Tabellini 1999). Resultados de testes empíricos confirmaram esta tese, a análise de Chhibber & Nooruddin (2004) apontou, por exemplo, que em Estados multipartidários os governos tinham maior inclinação ao fornecimento de bens privados e excludentes, enquanto que, nos Estados bipartidários os fornecimentos de bens coletivos e difusos foram significativamente superior.

Por outro lado, há críticas sobre os governos de coalizão que apontam que, por exemplo, alguns partidos políticos possuem grandes grupos que defendem os interesses ambientais, tornando irrelevante a existência de um partido verde que pode ser anulado por grandes facções ambientalistas como acontece nos partidos norte-americanos, em especial o partido democrata (Scruggs 2003: 164). Destaca-se também que a coalizão, principalmente em países com histórico de longa duração de coalizões governamentais, pode prejudicar o poder do Estado e a consolidação de uma democracia efetivamente representativa (Weaver & Rockman 1993). (Scruggs 2003: 164,165)

Outro aspecto relevante sobre o tema são as negociações feitas para montagem das coalizões governamentais, onde os governos consentem em um meio termo das posições programáticas de cada um dos partidos que comporão a coalizão (Cusak 1997, 2001). Diversos estudos demonstraram a existência de um impacto gerado, independente da distância ideológicos dos partidos governamentais, sobre a formação do governo (Debus, 2009; Knill, Debus e Heichel 2010: 305). Na Itália, por exemplo, os governos são compostos por coalizões de vários partidos políticos e, geralmente, as coalizões se mantêm com os mesmos atores após as eleições, o que modifica de forma discreta a composição do Parlamento (Tsebelis, 1997). Este autor atribui a tal facto à estabilidade das políticas na Itália, pois, entre 1976 e 1979 o Partido Comunista integrou a coalizão governamental e, mesmo sem controlar pastas ministeriais, houve significantes alterações nas políticas públicas após à sua integração (Tsebelis 1997: 107).

É também importante destacar que as coalizões multipartidárias possuem algumas distinções quando ocorrem em regimes presidencialistas em comparação aos regimes

parlamentaristas. Segundo Mainwaring (1993: 200) uma destas distinções refere-se à maior instabilidade observada no presidencialismo. Sobre isso o autor aponta que nos sistemas presidencialistas os partidos possuem mais incentivos para abandonar uma coalizão do que nos parlamentaristas, pois neste último os partidos indicam o gabinete e o primeiro-ministro e assim tornam-se corresponsáveis pelo governo. No presidencialismo, o próprio presidente indica o governo, factor que tornam os partidos menos comprometidos com o apoio e a sustentação do próprio governo. Além disso, é comum parlamentares cujo partido compõe os governos presidencialistas não apoiarem o governo, factor que favorece a produção de entraves e lentidão na capacidade do Estado dar respostas a problemas novos e emergentes como são, em muitos casos, os problemas ambientais.

Nos próximos dois capítulos da presente tese são apresentados resultados e reflexões elaboradas a partir da hipótese de Lowell que conecta sistemas partidários a tipos de gabinetes e seu "axioma", de que os gabinetes majoritários de partido único são mais duráveis e dominantes do que os gabinetes de coalizão (Lijphart 2012: 62). Por fim, em Scruggs (2003) concluiu-se que, considerados individualmente determinados arranjos institucionais (federalismo, sistema proporcional etc.) não são encontradas correlações evidentes em relação ao desempenho ambiental. E assim, quando são consideradas as configurações de instituições o impacto político sobre a performance ambiental apresenta-se mais evidente (Scruggs 2003: 189).

### **I.3.5- So, do parties matter?**

A teoria parties-do-matter proposta inicialmente por Hibbs (1992), cuja hipótese defende que os partidos políticos, bem como a composição partidária dos governos, seja uma relevante variável explicativa das diferenças encontradas entre escolhas e resultados de políticas. Um dos pressupostos fundamentais desta teoria é o de conceber a política como mercado, onde partidos políticos ofertam seus programas aos eleitores, e estes escolhem aqueles que atendem melhor os seus anseios. Para elucidar a ideia, por exemplo, um determinado partido político ao ter êxito eleitoral buscará a realização de políticas que atendam aos interesses e demandas diretas daqueles que o apoiaram eleitoralmente (Schmidt 1996: 155- 170).

A teoria supramencionada indica a tendência de formação de um possível ciclo vicioso eleitoral, capaz de intervir na composição das agendas, onde o poder político passa a atuar a partir dessa lógica econômica (Tufte 1978). Neste contexto é significativa

a ampla margem de manobra que os partidos políticos possuem perante os governos (Schmidt 1996: 162-163). Porém, a natureza do mercado político difere do mercado econômico, havendo variações de país para país, por consequência das diferentes institucionalizações da democracia (Schmidt 2012: 167- 168). Os teóricos da hipótese argumentam que, a influência partidária e as diferenças nas escolhas políticas tornam-se mais evidentes com a dimensão ideológica partidária dos partidos que compõe o governo. A dimensão ideológica esquerda e direita se evidencia, em última análise, pelas diferenças em relação a igualdade. Onde a esquerda tende a atuar por uma maior igualdade, enquanto a direita ao contrário atua de modo a manter o status quo (Bobbio 1996).

Os críticos da hipótese de influência partidária no governo argumentam que as regras constitucionais limitam a capacidade de direção do governo e da função dos partidos políticos (Schmidt 2002: 170). Tal hipótese apresenta-se incompatível com inúmeros estudos nos quais os resultados indicam considerável margem de manobra e de direcionamento das políticas públicas, não sendo obstáculo intransponível as estruturas doméstica nem a correlação internacional (Hall 1986; Castles 1993; Keman 1993; Armingeon 1994; Janowski & Hicks 1994; Merkel 1994; Naschold & de Vroom 1994; von Rosenow & Naschold 1994; HCritier et al. 1994; Pierson 1994; Sainsbury 1994; Mabbett 1995; Moon 1995; Castles et al. 1996). De facto, normalmente o papel dos partidos políticos é limitado pelas regras constitucionais, que resguardam, de manipulação política alguns aspectos da vida econômica e social. Mesmo com estas limitações a composição partidária do governo influencia nas escolhas de políticas públicas, como na legislação, tributação e despesas. (Budge & Keman 1990; Gallagher, Laver & Mair 1992: 173-238; Borchert 1995; Schmidt 1996). (Schmidt 1996: 166; 2012: 170).

Os estudos de Thomas (1976, 1979) propõem, por exemplo, uma intensa convergência de orientações político-ideológicas, contudo tal crítica não foi confirmada pelos testes empíricos. Segundo as investigações empreendidas neste campo os dados indicaram um aumento do nível de divergências políticos-ideológicas entre os partidos políticos (Schmidt 1996: 163-165). Estudos de Castles e Mair (1984) e Huber e Inglehart (1995), por exemplo, demonstram uma considerável divergência nas orientações políticas, entre os partidos esquerdistas e os partidos de tendência não-esquerdistas, identificadas durante as décadas de 1980 e 1990. Estas diferenças, porém, em geral apresentou-se moderada, sendo a exceção as diferenças radicais (Schmidt 1996: 165, 166).

Há também estudos que apontam que a herança das políticas públicas, o seu legado pode ser um factor relevante que explica as diferenças dos resultados identificados nas políticas públicas (Rose & Davies 1994). Contudo, aquilo que é herdado é resultante de escolhas e decisões tomadas no passado e, por isso, a manutenção ou exclusão de uma política pública é resultado de escolhas políticas posteriores. “Entre os determinantes dessas escolhas, a composição partidária do governo deve ser contada como uma variável principal” (Schmidt 1996: 169; 2012: 173). E, mesmo com tais limitações é de se esperar que os partidos políticos influenciem nas políticas públicas, pois, apesar de não serem atores onipotentes, os partidos são onipresentes nos espaços de decisão política. E assim, em Schmidt (1996; 2002) nenhum dos críticos à hipótese *parties-do-matter* haviam demonstrado evidências suficientes para invalidar a hipótese da influência partidária nas políticas públicas (Schmidt 1996: 166).

Em Tufle (1978), por exemplo, concluiu-se que quando os partidos políticos de esquerda estão no poder os gastos sociais do governo são maiores, são gerados mais empregos e é diminuído os níveis de desigualdade. Hibbs (1987,1992,1994), no mesmo sentido, atribui ao posicionamento ideológico dos partidos políticos as diferenças nos resultados macroeconômicos. Segundo o autor governos de esquerda tendem a priorizar o pleno emprego às custas de maior inflação, enquanto os partidos de direita supostamente controlariam mais a inflação em detrimento à maiores taxas de emprego (Schmidt 1996: 166-167; 2012: 170-171).

Na investigação empreendida por Schmidt (1996) as despesas públicas das nações democráticas da OCDE foram analisadas no período histórico de 1960 a 1994 e, três pontos se mostraram determinantes sobre os gastos públicos: (i) a participação de partidos de esquerda nos governos aumenta os gastos públicos; (ii) a participação de partidos de centro e centro direita, em especial partidos democratas cristãos, em contraste, os partidos conservadores têm sido os principais impeditivos do crescimento do governo; (iii) as estruturas estatais foram determinantes, como exemplo, as nações federadas e os bancos centrais autônomos, para impedir o crescimento do governo (Schmidt 1996: 176, 177).

A partir de diferentes premissas, métodos e abordagens os testes empíricos e os estudos teóricos corroboram a hipótese da influência dos partidos políticos nas políticas públicas (Schmidt 1996: 169-170; 2012: 173-174). Na maioria dos países Europeus, por exemplo, partidos de centro-esquerda e partidos de centro-direita tenderam a apoiar um estado de bem-estar mais robusto, enquanto os partidos conservadores geralmente um Estado mais liberal e menos *welfare*. Contudo, esta hipótese não fica assim tão evidente

quando são observadas determinadas áreas das políticas públicas como as questões de gênero, por exemplo, onde conservadores e democratas cristãos apresentaram um mesmo posicionamento, e os liberais, sociais-democratas e ecológicos outra postura. E, quando há a segmentação da população em termos religiosos a dimensão esquerda e direita também perde sua relevância. (Schmidt 2012: 172; 1996: 168).

E em relação as políticas públicas ambientais, por ser um tema transversal, supostamente transcenderia a linha ideológica direita e esquerda ao se olhar para “famílias” de partidos específicos (Gallagher et al. 2006:230 – 254; Mair & Mudde 1998). Um exemplo são os partidos democratas cristãos de centro direita, que podem defender a causa ambiental com o objetivo de salvar a “criação de Deus”. De outro lado, os partidos de esquerda e centro esquerda podem preferir o crescimento econômico em detrimento da proteção ambiental (Neumayer, 2003:218; Knill, Debus e Heichel 2010: 304). A questão do conflito ideológico ocorre entre os que defendem o crescimento econômico de um lado e do outro os que defendem a proteção ambiental (Jahn 2016), seja por razões religiosas ou outras. Também a dimensão materialista e pós materialista se tornou um novo eixo de polarização que impacta as políticas ambientais. Pois, o avanço da cultura pós materialista, subiu o percentual de pessoas dispostas a votar nos partidos verde, isto fez com que os partidos estabelecidos tendessem a apoiar as pautas ambientais, com o intuito de competir por estes eleitores (Inglehart 1995: 68).

Mesmo que outras dimensões ideológicas também possam explicar os avanços das pautas ambientais e a melhora da performance ambiental, existem argumentos suficientes para se poder afirmar que os partidos de esquerda estão mais propensos à defesa da pauta ambiental. Para Jahn (2016) partidos de esquerda estão mais inclinados à proteção ambiental porque a poluição ambiental afeta mais as classes populares do que as classes média e alta. O objetivo ideológico das esquerdas reside na luta por igualdade e justiça social (Bobbio 1996). Enquanto os partidos de direita, historicamente mais ligados às indústrias e aos negócios, tenderam ao favorecimento do crescimento econômico as custas de um ambiente mais poluído (Jahn 2016: 28). Os testes empíricos de Jahn (2016: 219) confirmam tanto a dimensão esquerda-direita quanto a dimensão verde-crescimento, quando a agenda legislativa se move para a esquerda todas as cinco áreas de desempenho ambiental apresentam uma melhora, curiosamente, quando a agenda se move para o lado verde, apenas duas áreas demonstram ser relevantes esta dimensão.

Para além da dimensão partidária ideológica, a quantidade de partidos existentes num determinado país representa outro ponto relevante para compreensão da produção das políticas públicas de forma geral, e mais especificamente no desempenho ambiental. Este número pode nos indicar nos indica o grau de fragmentação ou de concentração do sistema político e, conseqüentemente, o número de possíveis interações entre os partidos existentes. Enfim, quanto mais partidos políticos, mais interações ocorrerão, aumentando a complexidade do sistema (Tsebellis, 2002).

### **I.3.6 Veto Players**

Uma abordagem amplamente utilizada para se compreender os obstáculos e a situações facilitadoras ou impulsionadoras da mudança nas políticas é a *Teoria dos Veto Players* de Tsebellis (2002). Os *Veto Players*, ou jogadores com poder de veto, são aqueles cuja anuência é necessária para a implementação de uma política, tendo capacidade para bloquear, obstruir ou atrasar as decisões e a implementação das políticas. A análise dos vetos é uma das abordagens mais utilizadas pelos investigadores contemporâneos sobre o tema em política comparativa (Jahn 2016: 171).

O modelo proposto em Tsebellis (2002) possibilita estudar países que mesclam vários tipos de sistemas, com diferentes características e restrições institucionais. Ao invés de analisar sistemas dicotômicos isoladamente, o autor investigou sistemas híbridos, a partir de comparações entre diferentes sistemas partidários, regimes e legislaturas. Nesta proposta investigativa a variável explicativa mais relevante é representada pela capacidade de mudar as políticas públicas existentes em diferentes contextos institucionais. Dessa maneira, o modelo teórico contorna o problema da restrição comparativa presente na tradição dos estudos sobre o tema que ficavam restritas a análise de um reduzido número de casos (Tsebellis 2002: 2). Sendo que as características e restrições institucionais, que impedem ou facilitam a entrada de atores na arena de discussão, elaboração e implementação de políticas públicas são determinantes para sua concretização.

Para Knill, Debus e Heichel, S. (2010: 306), há um amplo consenso na academia de que esse conjunto de factores importam para a elaboração de políticas públicas, mas que a direção deste impacto, se positivo ou negativo, ainda gera controvérsias e visões opostas entre os investigadores. Lijphart (1999) argumenta que instituições consensuais - como exemplo, representação proporcional que acarreta legislativos multipartidários, e amplas coalizões – são mais eficazes na representação de interesses difusos como o meio

ambiente. A teoria dos *Veto Players* proposta por Tsebelis (2002), defende o oposto, para ele quanto maior o número de jogadores com poder de veto, mais difícil será a mudança da política. Mainwaring, (1993: 223) considera que os argumentos de Lijphart ignoraram completamente as diferenças entre os regimes parlamentarista e os regimes presidencialistas.

Esses *atores* podem estar especificados na constituição - *veto players institucionais*, enquanto os partidos políticos que integram uma coalizão governamental são reconhecidos como *veto players partidários* (Tsebelis 1997). O número de *veto players institucionais* é determinado pela constituição, por exemplo, o estabelecimento do bicameralismo, neste caso as duas casas legislativas são tratadas como *dois (2) veto players* - quando não houver congruência, isto é, quando houver distância nos posicionamentos políticos das duas casas. Já os *veto players partidários* se originam nos sistemas partidários, pelas coalizões governamentais de cada país e, os partidos da coalizão, as segundas câmaras e os presidentes são os mais significativos *vetos domésticos* (Tsebelis 1997).

É importante destacar que os partidos políticos geralmente distinguem-se nos posicionamentos políticos, raramente defendem posições políticas idênticas. No sistema de representação proporcional, mesmo dois partidos tendo posições semelhantes em determinada questão, terão de se distinguir em outras para conquistar votos. Em razão disto, partidos diferentes são considerados como diferentes *veto players* (Tsebelis 2002: 16). Mas não são apenas os partidos da coalizão que podem ser contados como *veto players*, pois, quando um governo não possui maioria no legislativo os partidos de oposição podem se tornar atores de veto (Jahn 2016: 55). E mais especificamente, no sistema presidencialista um partido de oposição pode estar no controle de alguma das casas legislativas, e mesmo não tendo o comando da presidência, pode ser capaz de exercer algum controle sobre as iniciativas do executivo (Mainwaring 1993: 2007). Dessa maneira:

"as segundas câmaras sempre exercem uma influência sobre a saída final- vem da legislação. Este é um ponto trivial em que as câmaras superiores podem vetar a legislação, como nos Estados Unidos, na Suíça e na Alemanha. No entanto, é nossa alegação de que todas as segundas câmaras exercem influência mesmo que sejam consideradas fracas ou insignificantes" (Tsebellis e Money 1997: 211).

No modelo teórico proposto por Tsebellis os *veto players* não se resumem somente aos atores institucionais e partidários, os grupos de interesses, por exemplo, podem ser tratados como *veto players*, pelo menos naquelas políticas que lhes

interessarem. Em alguns países, por exemplo, aos bancos centrais é delegado instrumentos da política monetária permitindo-os reagir a determinadas políticas e atuar como *veto player*. Em outros, as decisões sobre salários devem ser aprovadas por representantes dos trabalhadores e das empresas, também reconhecidos pela teoria como *veto player*. E, tribunais, referendos e maiorias qualificadas para aprovação de projetos também atuam como *vetos* adicionais. (Tsebelis 2002: 13).

Ao integrar diferentes atores, a teoria amplia a capacidade analítica e comparativa e assim dilata também as possibilidades de inovação e avanço do conhecimento. Neste modelo o autor destaca três características dos *veto players*, que apesar de serem tratadas como variáveis independentes, interagem entre si e determinam o potencial de mudança da política ou estabilidade das políticas públicas nos países. As três mencionadas variáveis são: sua quantidade, sua congruência ou diferença das posições políticas e sua coesão interna (Tsebelis 1997).

A capacidade de mudança política diminui com o aumento da distância de congruência (distância de posicionamento políticos) entre os *veto players*. E esta distância de posicionamentos ou polarização tem relação direta com a variável *número de partidos políticos existentes* em determinado sistema (Sartori: 1976). Para este autor na medida em que se aumenta a quantidade de partidos aumenta a polarização política, cresce a estabilidade do status quo coerente com a constelação das preferências destes atores. Ao mesmo tempo, quanto maior a coesão interna destes atores maior será a estabilidade das políticas, ou seja, quanto mais *veto players* maior é a estabilidade da política, desde que este veto adicional possua posições divergentes dos demais. “Em primeiro lugar, a polarização ideológica reduz as taxas de adoção de políticas importantes, o que é esperado porque a heterossidade ideológica dificulta a aprovação de políticas significativas.” (Madden 2014: 581).

Outra abordagem pertinente mescla a teoria dos atores com poder de veto com a teoria do Poder de Definição de Agenda em Política Macrocomparativa (Jahn, 2016). A interação entre estes dois atores explicaria o grau de estabilidade das políticas e as possibilidades nas mudanças do status quo. Sendo que, os definidores da agenda são quem apresenta propostas aos demais atores da arena política, sendo estes constrangidos pelos *veto players* que movimentam seus recursos para atrasar, bloquear ou influenciar o resultado. Teoricamente o formulador da agenda atua com o objetivo de buscar a mudança e os *veto players* fazem força em sentido contrário, pois buscam a manutenção do status quo. E, a partir deste princípio os *veto players* seriam capazes de definir esta agenda (Jahn

2016: 29-32). A interação dos atores com poder de veto e dos definidores da agenda são fundamentais para se explicar as políticas públicas e seus resultados (Jahn 2016: 17).

Como defendido pelo autor, “como será discutido posteriormente, em alguns casos, esses vetos podem suportar ou até mesmo reforçar a política do definidor de agenda.” (Jahn, 2016: 32). Deste modo, a convergência de posição política pode gerar a estabilidade das políticas, mesmo se houver mudança entre os *veto players*. Ao mesmo tempo, se houver mudança das posições políticas de um *veto player* que ocasionar a alteração das políticas adotadas, contudo, essa mudança pode não ocorrer quando o maior o número de *veto players* for elevado e com isso suprimir o impacto desta alteração (Tsebelis 1997). Enfim, o impacto das instituições nas políticas ambientais é uma conclusão geralmente aceita pelos autores.

O avanço das políticas ambientais dependeria, portanto, da melhoria do desempenho institucional associada a mudanças no status quo. Nessa lógica, muitos atores com poder de veto acompanhado do aumento de sua mobilização podem ocasionar atraso em mudanças necessárias, pois são capazes de obstruir a introdução de regulamentos ambientais, o que produz um desempenho ambiental mais fraco (Jahn 2016: 5-6, 172-173). Essa afirmação foi corroborada em estudos recentes sobre as mudanças climáticas (Knill, Debus e Heichel 2010; Jensen e Spoon 2011; Madden 2014).

Madden (2014) analisou em vinte três países da OCDE as políticas oriundas do legislativo em um período de 15 anos, de 1996 até 2010 e, classificou quais destas estavam relacionadas às mudanças climáticas. De um modo geral os resultados confirmam a hipótese de que: na medida em que se aumenta o número de *veto players* reduz o número de políticas ambientais adotadas. Em média, os países analisados, aprovaram 0,21% a menos de políticas para cada *veto player* adicional. O impacto na adoção de “grandes políticas climáticas” foi ainda mais significativo, para cada *veto player* adicional, em média, 7%, à menos das grandes políticas direcionadas as questões climáticas (Madden 2014: 579-580). Porém em duas das cinco áreas de desempenho ambiental analisadas os resultados encontrados por Jahn (2016: 220) não demonstraram um impacto tão significativo dos *veto players* como esperado, os atores com poder de veto desmontaram impacto estatisticamente significativos.

Segundo Tsebelis “existe uma relação óbvia entre estabilidade das políticas e instabilidade do governo”, sendo os mesmos os factores que levam a estabilidade das políticas podem também conduzir à instabilidade dos governos. Ou seja, esta instabilidade está associada a um número elevado de *veto players*, da falta de congruência

ideológica entre eles (distância ideológica) e de coesão ideológica de cada um. Seguindo essa premissa a estabilidade das políticas pode levar a imobilidade do governo e, se outros atores sociais e políticos exigirem mudanças, pode levar a substituição do governo por mecanismos constitucionais ou extra constitucionais. Segundo Warwick, isto ocorre quando o número de *veto players* é grande ou suas distancias ideológicas amplas de modo a impedir a formulação de reações conjuntas (Tsebelis: 110). Ao mesmo tempo é necessária a distinção entre a estabilidade de governo e a estabilidade de regime. Sobre isso Mainwaring (1993: 208) argumenta que, nos regimes parlamentares existem mecanismos que permitem mudanças nos gabinetes e nos governos, contudo essa flexibilização pode contribuir para a própria preservação e a estabilidade de governos parlamentaristas, e menos para mudanças.

No caso dos Estados Unidos da América do norte, geralmente encontramos três *veto players* institucionais, já a Itália apresenta um número variável de *veto players* institucionais, onde os governos são formados geralmente por coalizões com vários partidos. No Reino Unido encontramos apenas um *veto player*. Por esta razão a mudança de política ocorre com mais frequência no Reino Unido, enquanto nos Estados Unidos é frequente alegações de dissensos do governo e bloqueios enquanto, na Itália as críticas são do imobilismo do governo (Tsebelis 1997: 108). Os resultados macropolíticos básicos dessa análise mostram que nenhuma das variáveis independentes geralmente utilizadas nas análises comparativas, como tipo de regime, sistema de partidos e número de Câmaras do Legislativo, produz as mesmas conseqüências independentemente umas das outras. Principalmente em sistemas presidencialistas onde são múltiplos os *veto players* institucionais, as características de estabilidade do processo de formulação de políticas muito semelhantes às dos governos de coalizão nos sistemas parlamentaristas que têm múltiplos *veto players* partidários (Scruggs 2003: 189). Mainwaring (1993) nessa mesma linha argumenta que, as combinações institucionais podem facilitar ou prejudicar a resolução de problemas sociais, políticos e econômicos, factor que justifica a adesão de novos esforços de investigação como, por exemplo, o realizado para o desenvolvimento da presente tese de mestrado.

### **I.3.7 Desempenho das Políticas Ambientais: Síntese dos Principais Factores**

De um modo geral, a literatura consultada apresentou diferentes perspectivas e múltiplos factores identificados como principais para afetar o desempenho das políticas do ambiente num país. Dentre todos os factores destaca-se a participação e o apoio da

população e articulação da sociedade civil, a adesão empresarial estratégica, a atuação dos partidos políticos e das estruturas políticas, em geral a referência de análise desses factores são as democracias consolidadas instituídas nos países *desenvolvidos* associada à eficácia das políticas em ambiente. Além disso, a literatura consultada em geral foi produzida a partir de investigações realizadas tendo como base contextos de países democráticos.

A partir dessas referências, a relevância da presença ou não do regime democrático, do nível de democracia dos países apresentou-se como um fator fundamental para embasar a investigação da presente tese de mestrado. A própria estruturação partidária e tantos outros fatores relevantes apresentados e discutidos na literatura, em perspectiva teórica o bom desempenho das políticas ambientais teve relação direta com o nível de democracia dos países. Em geral, tratam-se de estudos sobre o contexto de países da OCDE, nenhum dos autores considerou o contexto dos países *em desenvolvimento* e o nível de democracia presente nestes contextos.

O Quadro 1.1, apresentado e seguida, apresenta os principais factores identificados na literatura que podem afectar o desempenho das políticas do ambiente num país:

Quadro 1.1: Resumo dos principais factores identificados na literatura que podem afectar o desempenho das políticas do ambiente num país (fonte: Elaborado pelo Autor, 2020).

| RESUMO DAS PERSPETIVAS TEÓRICAS |   |   |   |
|---------------------------------|---|---|---|
| AUTOR                           | FACTORES  | RESUMO DA IDEIA   | ANÁLISE   |
| Jänicke (1997)                  | Habilidade; Motivação de atores isolados; Flexibilidade política;   | Inicia com a própria institucionalização das políticas ambientais/o aprendizado decorrente do acúmulo de experiências; Conhecimento sobre o problema; | Processual/ aquisição de capacidades ao longo do tempo; Fragmentação partidária;  |
| Scruggs (2003)<br>Brosio (2007) | Legislação Forte; Políticas Eficazes; Interdependência internacional; Grau ou nível de desenvolvimento do país; Tamanho geográfico; Tamanho populacional; | Coordenação entre os atores sociais e políticos; Capacidade de resistência por indivíduos e empresas;   | Tipos de Políticas ao longo do tempo; Governo de coalizão; Nível de desenvolvimento do País; Poder relativo do executivo e do legislativo, divisão do legislativo, separação subnacional do poder (federalismo); Abertura do sistema para novos partidos (proporcionalidade eleitoral); |
| Jahn (2016)                     | Estratégias dos atores para a resolução de problemas; Polarização política;   | Influência dos contextos internacional e econômico doméstico; e do contextos ideológico e cultural;   | Interação de factores; Análise de situacional e de conjuntura em curto/médio e longo prazo;   |
| Knill, Debus e                  | Participação da população e sociedade civil articulada;   | Pressão doméstica do problema; Factores   | Formação do governo e estrutura de gabinete; Política partidária;   |

|                              |   |   |   |
|------------------------------|---|---|---|
| Heichel (2010)               |   | internacionais; Restrições institucionais;  |   |
| (Tsebelis, 1997)             | Comparações entre diferentes sistemas políticos;  | Polarização partidária; Posicionamento coesão ideológica;                               | Análise dos factores isoladamente em pares pode induzir a erros e/ou imprecisões; |
| Madden (2014)                | Estrutura Econômica;                              | Correlação negativa entre o PIB per capita e a adoção de “grandes políticas ambientais; | Políticas Ambientais; Estrutura Econômica;  |
| Hibbs (1992)<br>Tufte (1978) | Partidos políticos;<br><br>Composição das agendas | Dimensão ideológica partidária dos partidos   | Composição partidária dos governos;   |



## II PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS

Os estudos em geral produzidos na literatura consultada, sobre o tema em tela, tiveram como contexto de investigação os *países desenvolvidos*, todos eles formatados por sistemas políticos democráticos. A partir de análises e experiências advindas desses contextos que emergiram todo o arcabouço teórico aqui apresentado. Por outro lado, no caso da presente investigação cujo contexto analisado é de um conjunto de *países em desenvolvimento*, o contexto político é outro, onde podemos encontrar democracias consolidadas e não consolidadas, como também estados não democráticos, autocráticos. Assim, o estudo do tema em um contexto diferente, de *países em desenvolvimento* exige a adoção novas estratégias teóricas. A diferença de contexto implica em uma série de mudanças estruturais significativas, além disso o nível de informações disponíveis sobre esses países é menor. Dentre os aspectos mais relevantes dessa diferença destaca-se a questão da natureza do sistema político vigente nos estudos sobre os *países desenvolvidos*: sistemas democráticos, e geral democracias consolidadas.

Dessa maneira, para o desenvolvimento da presente tese sobre o nível de democracia dos países e a presença de sistemas políticos autocráticos como um parâmetro analítico relevante. Como o nível de democracia afeta as políticas ambientais? Uma maior abertura à atuação de grupos de interesse afeta as proposições políticas ambientais? Se a democracia é uma condição essencial para o desenvolvimento das políticas ambientais, tal como visto na literatura consultada, interessa aqui investigar esse aspecto em relação ao conjunto dos países investigados como estruturante das análises empreendidas neste trabalho. Não é intenção uma defesa da democracia, mas o reconhecimento da sua relevância como base contextual do conhecimento já produzido segundo a literatura consultada. Por outro lado, com a ausência de democracia, os sistemas autocráticos tornam-se também importantes objetos de análise no contexto dos países *em desenvolvimento*.

Como vimos anteriormente, encontrar explicações para as diferenças nas performances ambientais apenas por meio da análise de factores institucionais de forma isolada não é suficiente para produzir resultados satisfatórios (Scruggs 2003). Somente as análises empreendidas a partir de combinações de sistemas são capazes de explicar melhor as diferenças de performance política dos Estados. Além disso, diversos estudos reconheceram como relevante os impactos dos partidos políticos sobre o desempenho

ambiental, sendo explicado pela dimensão ideológica esquerdas-direitas, demonstrando a significância explicativa da variável partidos políticos para a investigação do bom desempenho ambiental. Por fim, foi identificada nas investigações uma lacuna ou carência abordagens que considerem, junto a análise da presença do sistema democrático o impacto da fragmentação do sistema partidário sobre as políticas públicas ambientais. Outra escolha metodológica é a análise dos resultados ambientais dos países, pois, o número de medidas voltadas à proteção do meio ambiente ou a convergência em termos de regulamentações ambientais nos diz pouco sobre as práticas, no sentido de que a implementação de políticas pode não se refletir em resultados concretos, assim, o verdadeiro teste das políticas reside na observação de resultados (Jahn 2016; Scruggs 2003).

A literatura consultada também indicou, como abordado nas seções anterior deste trabalho, a escassez de investigações comparativas envolvendo um número maior de países. Foi significativa a produção de estudos com foco em países com democracias consolidadas e sociedades industriais avançadas. Deste modo, encontramos uma lacuna a respeito do contexto de países considerado como sociedades não avançadas, periféricas ou *em desenvolvimento*. Sendo que, estes últimos representam a maioria dos países do mundo onde vive a grande maioria da população mundial, e onde ocorrem as consequências mais nefastas da degradação ambiental no planeta. Reconhece-se, portanto, que a investigação aqui realizada representa um esforço no avanço do conhecimento sobre o tema, por exemplo, as escolhas metodológicas das variáveis independentes foram feitas de modo a permitir contornar o problema do tamanho reduzido da amostra e, ao mesmo tempo realizar comparações entre diferentes combinações de arranjos institucionais.

Quanto ao desenvolvimento da análise empírica, esta foi baseada em indicadores multidimensionais de boa performance ambiental e, desta forma, buscamos contornar o viés de países que se saem bem em determinadas áreas das em função de factores naturais ou acidentais. Pois, mesmo que um país se saia bem em determinada área devido a vantagens naturais, é improvável que se saia bem em todas devido a esta vantagem. Como fonte de dados para a coleta de indicadores ambientais utilizamos bases de dados internacionais como o Environmental Performance Index (EPI 2020) da Universidade de Yale. Esse índice classifica 236 países em saúde ambiental e vitalidade do ecossistema, a partir de 24 indicadores de desempenho agrupados em 10 categorias de questões ambientais. Os dados que compõe os índices são coletados de instituições de pesquisa,

universidades, centro de investigação, agências governamentais e organizações internacionais, sendo checados e auditados por terceiros para a verificação dos resultados. Devido a metodologia de agregação do índice que se altera em cada versão bianual, não é possível a análise das séries temporais das pontuações completas. Portanto, optou-se aqui em trabalhar com 11 categorias de questões ambientais utilizadas como variáveis dependentes as quais foi possível realizar observações longitudinais.

Outra fonte utilizada foi o Índice de Transformação Bertelsmann Stiftung (BTI)<sup>1</sup> que possibilita analisar e avaliar como 137 países em desenvolvimento conduzem a mudança social em direção à democracia e à uma economia de mercado ancorada em princípios de justiça social. O Índice exclui países nos quais o sistema democrático e o desenvolvimento econômico são considerados consolidados. Portanto, exclui a maioria dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e inclui uma ampla gama de países não membros da OCDE. Por fim, o BTI é baseado em pesquisas qualitativas bianuais traduzindo-se, estas avaliações, em classificações numéricas, revisadas em vários estágios, o que torna a fonte útil para o desenvolvimento de estudos sobre o tema.

A cronologia dos dados cobrirá o período de 10 anos, de 2006 até 2016, sendo que, como os dados da BTI são produzidos em séries bianuais, foram considerados aqui os anos de 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 e de 2016. Ao todo, 137 países constantes na base de dados do BTI foram avaliados, ou seja, somente os países presentes coincidentes tanto no banco de dados da EPI como no BTI. Sendo que dois indicadores do BTI foram analisados como variáveis independentes do bom desempenho ambiental: “Q5.1 *Party System*” e “Q5.2 *Interest Groups*”, uma vez que partimos do pressuposto teórico de que quanto mais partidos em uma democracia, maior será a diversidade de interesses encampados e representados no parlamento. Estes indicadores podem representar a variável fragmentação partidária, essa escolha é justificada e detalhadamente explicada ao decorrer do presente trabalho.

Do banco de dados do EPI, foram escolhidos quatro indicadores ambientais de acordo com critérios de generalização das políticas - ou seja, políticas que podem ser aplicadas em quaisquer países, e de temporalidade - período cronológico que coincida com o período do banco de dados da BTI, bianual, com os dados do EPI num mesmo

---

<sup>1</sup> A Bertelsmann Stiftung é uma fundação independente de direito privado, com sede em Gütersloh, Alemanha. Foi fundada em 1977 por Reinhard Mohn como resultado de considerações sociais, corporativas e fiscais. Como o próprio Bertelsmann Stiftung afirmou, a fundação promove "processos de reforma" e "os princípios da atividade empresarial" para construir uma "sociedade voltada para o futuro" (Bertelsmann Stiftung 2015).

período cronológico. O objetivo central deste estudo foi medir a capacidade de resposta dos governos aos problemas ambientais. Para tanto, buscamos identificar por meio do uso de índices a capacidade efetiva de governança dos representantes políticos e se os atores com poder de veto podem ou não minar o poder efetivo de governar.

O modelo adotado para cruzamento de dados utilizado foi o TSCS (*Time Series Cross-Sectional*), ou séries temporais de dados de seção transversal. Essa estratégia foi útil para estimar os efeitos causais identificados nos estudos observacionais, a comparação de observações tratadas e de controle que compartilham características semelhantes. Coincidir métodos facilitou a comparação, as observações de controle que se assemelham a cada observação tratada oferecem diagnósticos intuitivos para avaliar a qualidade dos jogos resultantes (Rubin, 2006; Stuart, 2010). Ao tornar a variável de tratamento independente dos factores observados, pode-se reduzir a dependência do modelo e realizar uma melhor validade da inferência causal (Ho et al., 2007). Portanto, optou-se pelos métodos de correspondência, amplamente adotados em estudos empíricos em ciências sociais.

Embora amplamente utilizados, os métodos de correspondência raramente são usados para a análise de séries temporais de dados de seção transversal (TSCS) como proposto na presente tese que representa um esforço de compreensão, de busca por conhecimento científico sobre o tema abordado. Quando aplicado o método a um número relativamente grande de medições repetidas nas mesmas unidades, em tais dados, cada unidade pode receber o tratamento várias vezes e o tempo de administração do tratamento pode diferir entre as unidades. Talvez, devido a esta complicação, encontremos poucas aplicações de métodos de correspondência para dados TSCS e um número esmagador de cientistas sociais use modelos de regressão linear com efeitos fixos (por exemplo, Angrist e Pischke, 2009). Infelizmente, esses modelos de regressão dependem fortemente de suposições paramétricas, pois oferecem poucas ferramentas de diagnóstico e torna assim difícil compreender intuitivamente como os resultados contrafactuais são estimados (Imai e Kim, 2019, 2020). Além disso, quase todos os métodos de correspondência existentes assumem um corte transversal no seu conjunto de dados (Hansen, 2004; Rosenbaum, Ross e Silber, 2007).

Vale ressaltar que, em ciência política é comum os estudos utilizarem de medições repetidas dos mesmos países, pessoas ou grupos em vários retratos temporais, pois, este tipo de dados permite a utilização de um conjunto maior de informações ao estimar efeitos causais. Nessa mesma linha escolha dos dados do TSCS justifica-se também pelo facto

de oferecem aos investigadores um conjunto mais rico de perguntas do que os dados com uma única medição para cada unidade (Beck e Katz, 2011). O uso destes dados nos permitiu ir além das questões contemporâneas mais estreitas - quais são os efeitos de um único evento - e em vez disso questionar como a história de um processo afeta o mundo político.

Enfim, é importante ressaltar que buscamos construir nossos dados a partir de informações públicas e sólidas, disponíveis por relevantes agências internacionais de informação sobre o tema aqui investigado. Essa escolha permite tanto a garantia de confiabilidade dos dados, devido à credibilidade científica das fontes consultadas, como a possibilidade de comparabilidade dos resultados por parte de outros investigadores interessados em realizar futuros estudos neste campo.

## II.1 METODOLOGIA

Em sua forma mais básica, os dados do TSCS consistem em um tratamento (ou principal variável independente de interesse), um resultado e algumas covariáveis, todas medidas para as mesmas unidades em vários pontos no tempo. Em nosso cenário empírico, nos concentramos em um conjunto de dados políticos de países (BTI) cruzado com dados de performances de políticas ambientais (EPI). Considerando um período, existe apenas uma comparação causal: um país tem níveis altos ou baixos de transformação política voltada a questões ambientais.

Assim, para fixar ideias optamos pelo seguinte, seja  $X_{it}$  o tratamento para a unidade  $i$  no período  $t$ . Para simplificar, focamos primeiro no caso de um tratamento binário de modo que  $X_{it} = 1$  se a unidade for tratada no período  $t$  e  $X_{it} = 0$  se a unidade não for tratada no período  $t$  (de modo a possibilitar generalizá-los para tipos de tratamento arbitrários). Deste modo,  $X_{it} = 1$  representaria um país que teve altos índices de proteção ambiental no ano  $t$  e  $X_{it} = 0$  seria um país com baixos gastos com bem-estar (segundo uma régua arbitrária).

Coletamos todos os tratamentos para uma determinada unidade em uma história de tratamento,  $X_i = (X_{i1}, \dots, X_{iT})$ , onde  $T$  é o número de períodos de tempo em estudo. Por exemplo, um país que sempre têm índices altos de proteção ambiental,  $(1, 1, \dots, 1)$ , ou um país que sempre apresenta índices baixos,  $(0, 0, \dots, 0)$ . Nos referimos à história de tratamento parcial até  $t$  como  $X_{i, 1:t} = (X_{i1}, \dots, X_{it})$ , com  $x_{1:t}$  como uma realização particular possível desse vetor aleatório. Nós definimos  $Z_{it}$ ,  $Z_{i, 1:t}$  e  $z_{1:t}$  da mesma forma para um conjunto de covariáveis variáveis no tempo que são causalmente anteriores ao

tratamento no momento  $t$ , como capacidade do governo, tamanho da população e se o país está ou não em conflito. O objetivo foi estimar os efeitos causais do tratamento em um resultado,  $Y_{it}$ , que também varia ao longo do tempo. Sendo  $Y_{it}$  o índice de proteção ambiental em um determinado país em um determinado ano.

Adotamos nesta tese uma abordagem contrafactual para a definição de resultados potenciais para cada período de tempo,  $Y_{it}(x_{1:t})$  (Rubin, 1978; Robins, 1986). Este resultado potencial representa o índice de proteção ambiental do país  $i$  no ano  $t$  se  $i$  caso tenham um viés democrático (partidário ou de grupos de interesse) igual a  $x_{1:t}$ . Obviamente, para qualquer país em qualquer ano, foi observado apenas um desses resultados potenciais, uma vez que um país não pode seguir várias histórias de gastos com bem-estar na mesma janela de tempo. Para conectar os resultados potenciais aos resultados observados, foi feita a suposição de consistência padrão. Ou seja, assumimos que o resultado observado e o resultado potencial são os mesmos para a história observada:  $Y_{it} = Y_{it}(x_{1:t})$  quando  $X_{i, 1:t} = x_{1:t}$

O tratamento dos dados foi por meio do uso do software SPSS – 20.0 - Programa de Análise Estatística (Statistical Package for the Social Sciences) e o Microsoft Excel, a partir dos quais foi possível construir as análises estatísticas, a agregação e correlação entre as variáveis dependentes e variáveis independentes e os indicadores, e por fim, as tabelas apresentadas neste trabalho. Para criar um campo de jogo comum para todos os métodos que avaliamos, nos limitamos a fazer inferências causais sobre a janela de tempo observada nos dados, ou seja, o efeito dos níveis de democracia durante os anos em nosso conjunto de dados. Sob certas suposições como estacionariedade das covariáveis e termos de erro, muitos métodos TSCS podem fazer inferências sobre os efeitos de longo prazo além do final do estudo. Essa extrapolação, normalmente necessária com uma única série temporal, com as várias unidades que temos nos dados do TSCS podemos concentrar as nossas inferências em uma janela específica e evitar essas suposições sobre os processos da série temporal. Ressalta-se que se tratou de uma abordagem conservadora porque todos os métodos para lidar com TSCS devem ser capazes de gerar estimativas sensatas de efeitos causais no período em estudo. Há uma compensação com essa abordagem: não podemos estudar alguns tempos de TSCS comuns, como o multiplicador de longo prazo, que são baseados na análise de série temporal.

## II.2 RESULTADOS

Ao seguir a metodologia, foram cruzados os dados das bases da EPI em separado com os dados acerca de partidos e de grupos de interesse constantes do banco de dados da BTI, e estes foram os resultados a que chegamos, aos quais tecemos observações:

1.1. Índice de representatividade de áreas protegidas (PAR), em comparação com representatividade partidária e de grupos de interesse:

Os resultados indicam que, quanto mais autocrático o país, menor a influência de partidos (tabelas 2. 1 e 2.2) e grupos de interesse (tabelas 2.3 e 2.4) (Kerche e Carneiro, 2005), o que levou a uma menor incidência de políticas ambientais consistentes. A seguir, demonstramos que o índice de representatividade de áreas protegidas (PAR) é menor que 10% em 90% das autocracias em 2006, com melhora do índice ano após ano até chegar a menos que 10% em 59% das autocracias em 2016. Essa sensível melhora do índice, que espelha uma melhor performance política no que tange conservação de biomas naturais, pode ser fruto dos movimentos pró democracia do começo da segunda década do século XXI que contaram com maior pressão de grupos supranacionais pró meio ambiente, que se uniu a uma necessidade de legitimação por parte de governos autoritários (Castells 2003: 115).

Tabela 2.1 - Índice PAR x Partidos 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 0% e 10% x Party System |             |                         |                             |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| SÉRIE BIANUAL                     | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |
| (N) Países                        | 49          | 65                      | 4                           |
| 2006 PAR                          | 44          | 41                      | 3                           |
| (%) Países                        | 90%         | 63%                     | 75%                         |
| (N) Países                        | 59          | 59                      | 7                           |
| 2008 PAR                          | 48          | 38                      | 5                           |
| (%) Países                        | 81%         | 64%                     | 71%                         |
| (N) Países                        | 63          | 57                      | 8                           |
| 2010 PAR                          | 42          | 25                      | 2                           |
| (%) Países                        | 67%         | 44%                     | 25%                         |
| (N) Países                        | 66          | 55                      | 7                           |
| 2012 PAR                          | 42          | 22                      | 2                           |
| (%) Países                        | 64%         | 40%                     | 29%                         |
| (N) Países                        | 64          | 60                      | 5                           |
| 2014 PAR                          | 41          | 21                      | 2                           |
| (%) Países                        | 64%         | 35%                     | 40%                         |
| (N) Países                        | 64          | 62                      | 3                           |
| 2016 PAR                          | 38          | 25                      | 1                           |
| (%) Países                        | 59%         | 40%                     | 33%                         |

Tabela 2.2 - Índice PAR x Partidos 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 11% a 30% x Party System |             |                         |                             |
|------------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| SÉRIE BIANUAL                      | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |
| (N) Países                         | 49          | 65                      | 4                           |
| 2006 PAR                           | 5           | 24                      | 1                           |
| (%) Países                         | 10%         | 37%                     | 25%                         |
| (N) Países                         | 59          | 59                      | 7                           |
| 2008 PAR                           | 11          | 21                      | 2                           |
| (%) Países                         | 19%         | 36%                     | 29%                         |
| (N) Países                         | 63          | 57                      | 8                           |
| 2010 PAR                           | 21          | 32                      | 6                           |
| (%) Países                         | 33%         | 56%                     | 75%                         |
| (N) Países                         | 66          | 55                      | 7                           |
| 2012 PAR                           | 24          | 32                      | 5                           |
| (%) Países                         | 36%         | 58%                     | 71%                         |
| (N) Países                         | 64          | 60                      | 5                           |
| 2014 PAR                           | 23          | 38                      | 3                           |
| (%) Países                         | 36%         | 63%                     | 60%                         |
| (N) Países                         | 64          | 62                      | 3                           |
| 2016 PAR                           | 26          | 36                      | 2                           |
| (%) Países                         | 41%         | 58%                     | 67%                         |

Tabela 2.3 - Índice PAR x Grupos Interesse 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 0% e 10% x Party System |            |             |                         |                             |
|-----------------------------------|------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| SÉRIE BIANUAL                     |            | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |
| 2006                              | (N) Países | 53          | 59                      | 6                           |
|                                   | PAR        | 47          | 38                      | 3                           |
|                                   | (%) Países | 89%         | 64%                     | 50%                         |
| 2008                              | (N) Países | 54          | 65                      | 6                           |
|                                   | PAR        | 46          | 43                      | 2                           |
|                                   | (%) Países | 85%         | 66%                     | 33%                         |
| 2010                              | (N) Países | 52          | 68                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 34          | 32                      | 3                           |
|                                   | (%) Países | 65%         | 47%                     | 38%                         |
| 2012                              | (N) Países | 56          | 65                      | 7                           |
|                                   | PAR        | 35          | 29                      | 2                           |
|                                   | (%) Países | 63%         | 45%                     | 29%                         |
| 2014                              | (N) Países | 50          | 71                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 27          | 35                      | 2                           |
|                                   | (%) Países | 54%         | 49%                     | 25%                         |
| 2016                              | (N) Países | 51          | 70                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 29          | 33                      | 2                           |
|                                   | (%) Países | 57%         | 47%                     | 25%                         |

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 2.4- Índice PAR x Grupos Interesse 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 11% a 30% x Party System |            |             |                         |                             |
|------------------------------------|------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| SÉRIE BIANUAL                      |            | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |
| 2006                               | (N) Países | 53          | 59                      | 6                           |
|                                    | PAR        | 6           | 21                      | 3                           |
|                                    | (%) Países | 11%         | 36%                     | 50%                         |
| 2008                               | (N) Países | 54          | 65                      | 6                           |
|                                    | PAR        | 8           | 22                      | 4                           |
|                                    | (%) Países | 15%         | 34%                     | 67%                         |
| 2010                               | (N) Países | 52          | 68                      | 8                           |
|                                    | PAR        | 18          | 35                      | 5                           |
|                                    | (%) Países | 35%         | 51%                     | 63%                         |
| 2012                               | (N) Países | 56          | 65                      | 7                           |
|                                    | PAR        | 21          | 35                      | 5                           |
|                                    | (%) Países | 38%         | 54%                     | 71%                         |
| 2014                               | (N) Países | 49          | 71                      | 8                           |
|                                    | PAR        | 23          | 35                      | 6                           |
|                                    | (%) Países | 47%         | 49%                     | 75%                         |
| 2016                               | (N) Países | 51          | 70                      | 8                           |
|                                    | PAR        | 22          | 36                      | 6                           |
|                                    | (%) Países | 43%         | 51%                     | 75%                         |

1.2. Áreas terrestres protegidas ponderada pelos biomas nacionais (TBN) em comparação com representatividade partidária e de grupos de interesse:

Semelhante ao que foi verificado com o indicador PAR observa-se que 65% das autocracias, em 2006, possuíam menos de 10% de seu território protegido por políticas ambientais nacionais e 75% das democracias em consolidação possuíam entre 11% e 17% de seu território protegido. O quadro se alterou ao longo dos anos e verificou-se que, em 2016, 47% das autocracias (com baixa representação partidária) tinham menos de 10% de seus territórios protegidos por políticas ambientais. A variação observada entre os países com democracia em consolidação, de 75% para 67%, não é significativa, uma vez que representa diferença de apenas um país.

No que tange a comparação com o componente democrático da atuação de grupos de interesse, observa-se comportamento semelhante, como pode ser visto nas tabelas 2.7 e 2.8. Observa-se uma evolução de 64% para 49% entre as autocracias para áreas nacionais menores que 10% protegidas por políticas ambientais, no período de 2006 a 2016.

Tabela 2.5 - Índice TBN x Partidos 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 0% e 10% x Party System |             |                         |                             |     |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|-----|
| SÉRIE BIANUAL                     | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |     |
| 2006                              | (N) Países  | 49                      | 65                          | 4   |
|                                   | PAR         | 32                      | 19                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 65%                     | 29%                         | 25% |
| 2008                              | (N) Países  | 59                      | 59                          | 7   |
|                                   | PAR         | 32                      | 19                          | 2   |
|                                   | (%) Países  | 54%                     | 32%                         | 29% |
| 2010                              | (N) Países  | 63                      | 57                          | 8   |
|                                   | PAR         | 35                      | 21                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 56%                     | 37%                         | 13% |
| 2012                              | (N) Países  | 66                      | 55                          | 7   |
|                                   | PAR         | 35                      | 17                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 53%                     | 31%                         | 14% |
| 2014                              | (N) Países  | 64                      | 60                          | 5   |
|                                   | PAR         | 32                      | 19                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 50%                     | 32%                         | 20% |
| 2016                              | (N) Países  | 64                      | 62                          | 3   |
|                                   | PAR         | 30                      | 20                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 47%                     | 32%                         | 33% |

Tabela 2.6 - Índice TBN x Partidos 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 11% a 30% x Party System |             |                         |                             |     |
|------------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|-----|
| SÉRIE BIANUAL                      | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |     |
| 2006                               | (N) Países  | 49                      | 65                          | 4   |
|                                    | PAR         | 17                      | 44                          | 3   |
|                                    | (%) Países  | 35%                     | 68%                         | 75% |
| 2008                               | (N) Países  | 59                      | 59                          | 7   |
|                                    | PAR         | 26                      | 39                          | 5   |
|                                    | (%) Países  | 44%                     | 66%                         | 71% |
| 2010                               | (N) Países  | 63                      | 57                          | 8   |
|                                    | PAR         | 28                      | 36                          | 7   |
|                                    | (%) Países  | 44%                     | 63%                         | 88% |
| 2012                               | (N) Países  | 66                      | 55                          | 7   |
|                                    | PAR         | 31                      | 37                          | 6   |
|                                    | (%) Países  | 47%                     | 67%                         | 86% |
| 2014                               | (N) Países  | 64                      | 60                          | 5   |
|                                    | PAR         | 32                      | 40                          | 4   |
|                                    | (%) Países  | 50%                     | 67%                         | 80% |
| 2016                               | (N) Países  | 64                      | 62                          | 3   |
|                                    | PAR         | 34                      | 41                          | 2   |
|                                    | (%) Países  | 53%                     | 66%                         | 67% |

Tabela 2.7 - Índice TBN x Grupos interesse 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 0% e 10% x Party System |             |                         |                             |     |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|-----|
| SÉRIE BIANUAL                     | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |     |
| 2006                              | (N) Países  | 53                      | 59                          | 6   |
|                                   | PAR         | 34                      | 17                          | 2   |
|                                   | (%) Países  | 64%                     | 29%                         | 33% |
| 2008                              | (N) Países  | 54                      | 65                          | 6   |
|                                   | PAR         | 30                      | 22                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 56%                     | 34%                         | 17% |
| 2010                              | (N) Países  | 52                      | 68                          | 8   |
|                                   | PAR         | 30                      | 25                          | 2   |
|                                   | (%) Países  | 58%                     | 37%                         | 25% |
| 2012                              | (N) Países  | 56                      | 65                          | 7   |
|                                   | PAR         | 32                      | 20                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 57%                     | 31%                         | 14% |
| 2014                              | (N) Países  | 50                      | 71                          | 8   |
|                                   | PAR         | 26                      | 25                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 52%                     | 35%                         | 13% |
| 2016                              | (N) Países  | 51                      | 70                          | 8   |
|                                   | PAR         | 25                      | 25                          | 1   |
|                                   | (%) Países  | 49%                     | 36%                         | 13% |

Tabela 2.8 - Índice TBN x Grupos interesse 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 11% a 30% x Party System |             |                         |                             |     |
|------------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|-----|
| SÉRIE BIANUAL                      | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |     |
| 2006                               | (N) Países  | 53                      | 59                          | 6   |
|                                    | PAR         | 19                      | 41                          | 4   |
|                                    | (%) Países  | 36%                     | 69%                         | 67% |
| 2008                               | (N) Países  | 54                      | 65                          | 6   |
|                                    | PAR         | 23                      | 43                          | 5   |
|                                    | (%) Países  | 43%                     | 66%                         | 83% |
| 2010                               | (N) Países  | 52                      | 68                          | 8   |
|                                    | PAR         | 22                      | 42                          | 6   |
|                                    | (%) Países  | 42%                     | 62%                         | 75% |
| 2012                               | (N) Países  | 56                      | 65                          | 7   |
|                                    | PAR         | 24                      | 44                          | 6   |
|                                    | (%) Países  | 43%                     | 68%                         | 86% |
| 2014                               | (N) Países  | 50                      | 71                          | 8   |
|                                    | PAR         | 24                      | 45                          | 7   |
|                                    | (%) Países  | 48%                     | 63%                         | 88% |
| 2016                               | (N) Países  | 51                      | 70                          | 8   |
|                                    | PAR         | 26                      | 44                          | 7   |
|                                    | (%) Países  | 51%                     | 63%                         | 88% |

### 1.3. Perda de cobertura de árvores (TCL) em comparação com representatividade partidária e de grupos de interesse

Ao submeter o banco de dados que mensura a taxa de perda de cobertura de árvores no território nacional ao cruzamento, verificamos que está se situa abaixo dos 10% na maioria dos países, sendo que 100% das autocracias, tanto sob análise do viés partidário quanto de grupo de interesse se situam nesse ranking em 2006. Aqui podemos tecer uma análise no tripé autocracia, desenvolvimento e meio ambiente. Sabe-se que praticamente todas as autocracias são países subdesenvolvidos, onde o subdesenvolvimento e a instabilidade política funcionam como um motor cíclico, com uma condição alimentando a outra (Tusalem 2015: 6-7). Assim, de modo paradoxo, a ausência de desenvolvimento ocasionado pela instabilidade política pode, em parte, ser um factor que evita excesso de degradação ambiental. A degradação que se observa nos anos seguintes nas autocracias, ou seja, o aumento da quantidade de autocracias com perda de cobertura de árvores a níveis maiores que 10%, pode ser provocado pelo aumento de mineração (pedras preciosas são muito utilizadas para financiamento de guerrilhas) (Naylor 2004: 56-57).

Ainda na análise sob viés partidário, as democracias em consolidação são as que apresentam maior taxa de degradação de florestas em termos percentuais, factor visível também na análise sob o viés dos *interest groups*. Os resultados aqui descritos referem-se as observações feitas das tabelas 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, apresentadas a seguir.

Tabela 2.9 - Índice TCL x Partidos 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 0% e 10% x Party System |             |                         |                             |      |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|------|
| SÉRIE BIANUAL                     | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |      |
| 2006                              | (N) Países  | 49                      | 65                          | 4    |
|                                   | PAR         | 49                      | 57                          | 4    |
|                                   | (%) Países  | 100%                    | 88%                         | 100% |
| 2008                              | (N) Países  | 59                      | 59                          | 7    |
|                                   | PAR         | 54                      | 51                          | 6    |
|                                   | (%) Países  | 92%                     | 86%                         | 86%  |
| 2010                              | (N) Países  | 63                      | 57                          | 8    |
|                                   | PAR         | 57                      | 47                          | 7    |
|                                   | (%) Países  | 90%                     | 82%                         | 88%  |
| 2012                              | (N) Países  | 66                      | 55                          | 7    |
|                                   | PAR         | 61                      | 44                          | 6    |
|                                   | (%) Países  | 92%                     | 80%                         | 86%  |
| 2014                              | (N) Países  | 64                      | 60                          | 5    |
|                                   | PAR         | 58                      | 49                          | 4    |
|                                   | (%) Países  | 91%                     | 82%                         | 80%  |
| 2016                              | (N) Países  | 64                      | 62                          | 3    |
|                                   | PAR         | 56                      | 52                          | 2    |
|                                   | (%) Países  | 88%                     | 84%                         | 67%  |

Tabela 2.10 - Índice TCL x Partidos 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 11% a 30% x Party System |             |                         |                             |     |
|------------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|-----|
| SÉRIE BIANUAL                      | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |     |
| 2006                               | (N) Países  | 49                      | 65                          | 4   |
|                                    | PAR         | 0                       | 4                           | 0   |
|                                    | (%) Países  | 0%                      | 6%                          | 0%  |
| 2008                               | (N) Países  | 59                      | 59                          | 7   |
|                                    | PAR         | 0                       | 5                           | 1   |
|                                    | (%) Países  | 0%                      | 8%                          | 14% |
| 2010                               | (N) Países  | 63                      | 57                          | 8   |
|                                    | PAR         | 2                       | 6                           | 1   |
|                                    | (%) Países  | 3%                      | 11%                         | 13% |
| 2012                               | (N) Países  | 66                      | 55                          | 7   |
|                                    | PAR         | 2                       | 7                           | 1   |
|                                    | (%) Países  | 3%                      | 13%                         | 14% |
| 2014                               | (N) Países  | 64                      | 60                          | 5   |
|                                    | PAR         | 3                       | 6                           | 1   |
|                                    | (%) Países  | 5%                      | 10%                         | 20% |
| 2016                               | (N) Países  | 64                      | 62                          | 3   |
|                                    | PAR         | 6                       | 9                           | 1   |
|                                    | (%) Países  | 9%                      | 15%                         | 33% |

Tabela 2.11 - Índice TCL x Partidos 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR de 50% ou mais x Party System |            |             |                         |                             |
|-----------------------------------|------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| SÉRIE BIANUAL                     |            | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |
| 2006                              | (N) Países | 49          | 65                      | 4                           |
|                                   | PAR        | 0           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 0%          | 0%                      | 0%                          |
| 2008                              | (N) Países | 59          | 59                      | 7                           |
|                                   | PAR        | 0           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 0%          | 0%                      | 0%                          |
| 2010                              | (N) Países | 63          | 57                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 1           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 2%          | 0%                      | 0%                          |
| 2012                              | (N) Países | 66          | 55                      | 7                           |
|                                   | PAR        | 1           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 2%          | 0%                      | 0%                          |
| 2014                              | (N) Países | 64          | 60                      | 5                           |
|                                   | PAR        | 0           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 0%          | 0%                      | 0%                          |
| 2016                              | (N) Países | 64          | 62                      | 3                           |
|                                   | PAR        | 0           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 0%          | 0%                      | 0%                          |

Tabela 2.12 - Índice TCL x Grupos interesse 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 0% e 10% x Party System |            |             |                         |                             |
|-----------------------------------|------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| SÉRIE BIANUAL                     |            | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |
| 2006                              | (N) Países | 53          | 59                      | 6                           |
|                                   | PAR        | 52          | 53                      | 5                           |
|                                   | (%) Países | 98%         | 90%                     | 83%                         |
| 2008                              | (N) Países | 54          | 65                      | 6                           |
|                                   | PAR        | 52          | 54                      | 5                           |
|                                   | (%) Países | 96%         | 83%                     | 83%                         |
| 2010                              | (N) Países | 52          | 68                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 49          | 56                      | 6                           |
|                                   | (%) Países | 94%         | 82%                     | 75%                         |
| 2012                              | (N) Países | 56          | 65                      | 7                           |
|                                   | PAR        | 51          | 54                      | 6                           |
|                                   | (%) Países | 91%         | 83%                     | 86%                         |
| 2014                              | (N) Países | 50          | 71                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 45          | 59                      | 7                           |
|                                   | (%) Países | 90%         | 83%                     | 88%                         |
| 2016                              | (N) Países | 51          | 70                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 45          | 58                      | 7                           |
|                                   | (%) Países | 88%         | 83%                     | 88%                         |

Tabela 2.13 - Índice TCL x Grupos interesse 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR entre 11% a 30% x Party System |            |             |                         |                             |
|------------------------------------|------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| SÉRIE BIANUAL                      |            | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |
| 2006                               | (N) Países | 53          | 59                      | 6                           |
|                                    | PAR        | 0           | 3                       | 1                           |
|                                    | (%) Países | 0%          | 5%                      | 17%                         |
| 2008                               | (N) Países | 54          | 65                      | 6                           |
|                                    | PAR        | 0           | 5                       | 1                           |
|                                    | (%) Países | 0%          | 8%                      | 17%                         |
| 2010                               | (N) Países | 52          | 68                      | 8                           |
|                                    | PAR        | 1           | 6                       | 0                           |
|                                    | (%) Países | 2%          | 9%                      | 0%                          |
| 2012                               | (N) Países | 56          | 65                      | 7                           |
|                                    | PAR        | 3           | 6                       | 0                           |
|                                    | (%) Países | 5%          | 9%                      | 0%                          |
| 2014                               | (N) Países | 50          | 71                      | 8                           |
|                                    | PAR        | 3           | 6                       | 1                           |
|                                    | (%) Países | 6%          | 8%                      | 13%                         |
| 2016                               | (N) Países | 51          | 70                      | 8                           |
|                                    | PAR        | 5           | 10                      | 1                           |
|                                    | (%) Países | 10%         | 14%                     | 13%                         |

Tabela 2.14 - Índice TCL x Grupos interesse 1  
(fonte: TSCS; BTI; EPI, 2020. Elaborado pelo autor)

| PAR de 50% ou mais x Party System |            |             |                         |                             |
|-----------------------------------|------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| SÉRIE BIANUAL                     |            | Autocracias | Democracias defeituosas | Democracias em consolidação |
| 2006                              | (N) Países | 53          | 59                      | 6                           |
|                                   | PAR        | 1           | 1                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 2%          | 2%                      | 0%                          |
| 2008                              | (N) Países | 54          | 65                      | 6                           |
|                                   | PAR        | 1           | 1                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 2%          | 2%                      | 0%                          |
| 2010                              | (N) Países | 52          | 68                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 1           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 2%          | 0%                      | 0%                          |
| 2012                              | (N) Países | 56          | 65                      | 7                           |
|                                   | PAR        | 1           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 2%          | 0%                      | 0%                          |
| 2014                              | (N) Países | 50          | 71                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 0           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 0%          | 0%                      | 0%                          |
| 2016                              | (N) Países | 51          | 70                      | 8                           |
|                                   | PAR        | 0           | 0                       | 0                           |
|                                   | (%) Países | 0%          | 0%                      | 0%                          |

### III CONCLUSÃO

Foi significativo em 2016, 47% das autocracias (com baixa representação partidária) tinham menos de 10% de seus territórios protegidos por políticas ambientais. Ao mesmo tempo, os países com democracia em consolidação apresentaram uma cobertura maior de 67%, seus territórios protegidos por políticas ambientais. Noutra direção, as democracias em consolidação são as que apresentam maior taxa de degradação de florestas em termos percentuais, factor visível também na análise sob o viés dos *interest groups* (Tabelas 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14). Esse dado embora represente um relevante indicador, expressa os limites de alcance dos dados analisados nesta investigação, impedindo alcançar detalhes desse processo, sobre o quanto dessas políticas se traduzem em ações efetivas de proteção ambiental, e quantas apenas representam legislações fracas (Scruggs, 2003).

Assim, os resultados não demonstraram uma relação causal linear sobre o desempenho das políticas em ambiente, as variações podem ser explicadas por variáveis não abrangidas na presente investigação como a interdependência internacional, tamanho geográfico, densidade populacional, influência do contexto internacional, coesão ideológica, cultural (Scruggs, 2003; Brosio, 2007; Tsebelis, 1997; Jahn, 2016). Desse modo, a degradação observada em autocracias como a perda de cobertura de árvores pode ser explicada, por exemplo, pela expansão de atividades econômicas extrativistas tais como, por exemplo, a mineração e pedras preciosas que além de degradas o ambiente podem ser utilizadas para financiar ações de desestabilização política como guerrilhas (Naylor 2004: 56-57).

Os resultados mostram também que o grau de democracia do sistema político e o nível da política partidária influenciam a qualidade que influencia o desempenho das políticas do ambiente. Os dados possibilitam especular que o número de medidas ambientais aumenta se os partidos governamentais adotam posições políticas mais pró-ambientalistas, o que é possível em países onde estes possuem maior liberdade de atuação, como nas democracias defeituosas e mais ainda nas democracias em consolidação. Este efeito permanece robusto mesmo quando se controla a força institucional dos governos, a posição do país seja multipartidária ou bipartidária, e o modelo seja presidencialista ou parlamentarista (e coalizões). Além disso, variações na

mensuração da variável dependente e na amostra de variáveis independentes resultaram em resultados muito semelhantes.

A partir da literatura consultada e dos resultados alcançados observou-se que, democracias consolidadas apresentaram-se como sistemas políticos comuns entre os países *desenvolvidos*, sendo as autocracias um problema presentes em países *subdesenvolvidos*. Assim, o nível ou o grau de consolidação democrática apresentou-se uma característica político estruturante na diferenciação do desempenho geral das políticas ambientais entre os países. Sem com isso negar que os contextos de democracias frágeis funcionam como um motor cíclico onde subdesenvolvimento e instabilidade política podem tanto evitar o excesso de degradação ambiental como o contrário (Naylor, 2004).

A avaliação de cenários proposta, com base no background científico oferecido e na análise de dados oferecidos pelo BTI e EPI representou um esforço para a compreensão do desempenho das políticas ambientais entre países *em desenvolvimento*. Em contraste com os estudos existentes que contam com a proxy problemática do desempenho ambiental em vez de resultados legislativos e executivos, a análise subjacente aborda uma importante lacuna de pesquisa. Além disso, o objetivo foi investigar a partir do sistema político predominante nos países, se democrático, em qual nível, ou não democrático a influência da política partidária em um campo político que se caracteriza por um alto grau de internacionalização.

Derivamos hipóteses de três grandes bases teóricas - a abordagem político-partidária; restrições institucionais; integração internacional e econômica; e pressão de problemas internos - para explicar a relevância das políticas ambientais adotadas em 139 países em detrimento do nível de atuação partidária e de grupos de interesse. Testamos nossas expectativas usando um conjunto de dados exclusivo que contém informações sobre o número de adoções de políticas em 3 áreas de questões ambientais predefinidas de 2006 a 2016.

Ressalta-se que o presente estudo representa um esforço de compreensão de fenômenos complexos, multicausais. Não houve aqui a pretensão de esgotar as possibilidades de análises dos dados investigados, isso demandaria mais tempo e esforço investigativo. O presente estudo representa mais um ponto de partida que um ponto de chegada, um ponta pé inicial imprescindível para a superação de desafios maiores. Buscou-se por meio dessa investigação contribuir para o amplo e recente debate sobre

novas configurações e desempenho das políticas em ambiente no contexto contemporâneo.

Enfim, pode-se dizer que a estabilidade e robustez de nossos resultados não é apenas altamente relevante para estudos sobre resultados em outras áreas de política, especialmente políticas regulatórias, mas também implica que apenas focar na posição multipartidária dos governos é insuficiente para uma compreensão adequada do resultados executivos em campos de políticas ao longo do tempo e entre países. Este último deve ser especialmente relevante para outras áreas temáticas que perpassam uma dimensão de conflito presidencialista x parlamentarista, bipartidarismo x multipartidarismo e parlamento unicameral x bicameral.



## BIBLIOGRAFIA

- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. (2020). Transformation Index BTI 2020: Governance in international comparison. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bobbio, N. (1996). *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro.
- Brosio, G. (2007). Diffuse and Popular Interests versus Concentrated Interests: The Fate of Environmental Policies in Divided Government, Chapters, in: José Casas Pardo & Pedro Schwartz (ed.), *Public Choice and the Challenges of Democracy*, chapter 7, Edward Elgar Publishing.
- Castells, M. (2003) *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar,
- Chhibber, P., & Nooruddin, I. (2004). Do party systems count? The number of parties and government performance in the Indian states. *Comparative Political Studies*, 37(2), 152-187.
- De Mesquita, B. B., Morrow, J. D., Siverson, R. M., & Smith, A. (2002). Political institutions, policy choice and the survival of leaders. *British Journal of Political Science*, 32(4), 559-590.
- Fishel, J. (1979). Political Control of the Economy. in Edward R. Tufte. (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978. Pp. xi 168. \$10.00.). *American Political Science Review*, 73(4), 1162-1165. doi:10.2307/1954033
- Francesco, P. (2015). *Laudato si'*. Edizioni piemme.
- Golder, M. (2005). Democratic electoral systems around the world, 1946–2000. *Electoral Studies*, 24(1), 103-121.
- Hibbs Jr, D. A. (1992). Partisan theory after fifteen years. *European journal of political economy*, 8(3), 361-373.
- Inglehart, R. (1995). Public support for environmental protection: Objective problems and subjective values in 43 societies. *PS: Political science and politics*, 28(1), 57-72.
- Jahn, D. (2016). *The politics of environmental performance*. Cambridge University Press.
- Jänicke, M. (1997). The political system's capacity for environmental policy. In *National environmental policies* (pp. 1-24). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Jänicke, M., Jörgens, H., & Weidner, H. National Environmental Policies A Comparative Study of Capacity-Building.
- Keman, H. (Ed.). (2002). *Comparative democratic politics: a guide to contemporary theory and research*. Sage. (Schmidt:2002)
- Kerche, F., & Carneiro, C. (2005). *Boas políticas e má estratégia*. Novos estudos CEBRAP, (73), 217-221. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300016>

- Knill, C., Debus, M., & Heichel, S. (2010). Do parties matter in internationalised policy areas? The impact of political parties on environmental policy outputs in 18 OECD countries, 1970–2000. *European journal of political research*, 49(3), 301-336.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Madden, N. J. (2014). Green means stop: veto players and their impact on climate-change policy outputs. *Environmental Politics*, 23(4), 570-589.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative political studies*, 26(2), 198-228.
- Matthews, F., 2012. Governance and State Capacity. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Naylor, R. (2002). *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*. McGill-Queen's University Press. Retrieved September 28, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt130hb7k>
- Sartori, G. (2005). *Parties and party systems: A framework for analysis*. ECPR press.
- Schmidt, M.G. (1996). When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research* 30(2): 155–186.
- Scruggs, L. (2003). *Sustaining abundance: Environmental performance in industrial democracies*. Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (1997). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), 89-117.
- Tusalem, R. F. (2015) Democracies, Autocracies, and Political Stability, *International Social Science Review*: Vol. 90 : Iss. 1 , Article 1.
- Wendling, ZA, Emerson, JW, de Sherbinin, A., Esty, DC, *et al.* (2020). *Índice de desempenho ambiental de 2020*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. [epi.yale.edu](http://epi.yale.edu)