

Bouwe R. Dijkstra

**The Political Economy of Environmental Policy. A Public Choice Approach to Market Instruments.**

**New Horizons in Environmental Economics. Edward Elgar.**

**Cheltenham, 1999, 376 páginas**

O trabalho em análise, que corresponde a uma tese de doutoramento apresentada pelo autor na University of Groningen, Holanda, tenta responder à questão: "Porque é que apesar de os economistas considerarem os instrumentos de mercado mais eficientes do que os de natureza administrativa os mesmos não são mais amplamente utilizados em sede de política ambiental?".

Por um lado, os economistas acreditam que os instrumentos de mercado representam uma solução eficiente para a comunidade no seu conjunto. Por outro, presume-se que existe uma tendência da sociedade para adoptar a solução eficiente para cada problema concreto. Assim sendo, pareceria lógico que bastasse que os economistas apresentassem a sua posição e que os actores relevantes a compreendessem para que tais instrumentos passassem a ter um uso generalizado. Mas não é isto o que se observa na realidade. Os instrumentos económicos são apenas esporadicamente utilizados pela política ambiental e, nos casos em que tal se verifica, é comum seguirem um modo de aplicação diverso daquele que é recomendado pelos economistas.

As explicações para este facto podem ser variadas. Pode, v.g., pensar-se que talvez o funcionamento dos referidos instrumentos não seja compreendido pelos actores políticos, ou que os instrumentos em causa não sejam tão eficientes quanto defendem os economistas, por estes partirem de pressupostos irrealistas na sua análise. Pode, ainda, admitir-se que os instrumentos económicos são eficientes apenas num sentido económico estrito mas não constituem a melhor opção em geral, ou que os modelos económicos que concluem pela eficiência de tais instrumentos apenas modelam parte da realidade, abstraindo de condições que podem ser relevantes neste domínio.

Dijkstra entende, no entanto, que, pelo menos relativamente a algumas áreas da política ambiental, é correcto afirmar que, no total, as vantagens dos instrumentos de mercado são superiores às suas desvantagens. Mas mesmo nestas fracções da realidade Dijkstra observa que o uso de instrumentos económicos constitui mais a excepção do que a regra, ao contrário do que, em princípio, seria de esperar de um processo de tomada de decisão economicamente racional.

O autor optou, assim, por tomar como pressuposto da sua análise a eficiência dos instrumentos económicos e por tratar a escolha dos meios de protecção do *continuum naturale* como uma decisão política, influenciada por grupos de interesse. Procedendo ao estudo da discrepancia entre as recomendações da ciéncia económica e a prática política mediante o recurso à *teoria da escolha pública* (public choice).

Realiza-se, então, uma abordagem crítica da economia política da política ambiental, conferindo-se uma especial ênfase ao papel assumido pelos poderosos grupos de interesse que têm bloqueado a adopção de instrumentos económicos na defesa do equilíbrio ecológico. Ou seja, tenta-se explicar o favorecimento das medidas de natureza administrativa no processo de escolha política através de um argumento de economia política, segundo o qual existem grupos de interesse que preferem uma abordagem impositiva da questão ambiental e que são suficientemente poderosos para impedir o recurso a instrumentos de mercado neste domínio. Note-se que a predominância que as associações



ambientalistas tiveram ao longo dos anos 80 na definição da política ambiental foi substituída pela da indústria nos anos 90, caracterizados por um estilo político "pró-mercado" e em que o objectivo já não é colocar o ambiente na agenda política mas proceder à implementação dos programas definidos, com um debate mais tecnocrático e uma indústria mais cooperativa.

Para responder à questão inicial mediante o recurso ao método escolhido, Dijkstra procede ao desdobramento da mesma em duas novas subinterrogações: primeiro, "quais são as preferências dos grupos de interesse relevantes no que respeita aos instrumentos de protecção ambiental?" e, segundo, "dadas as preferências expressas por todos os sujeitos afectados pela escolha dos instrumentos em causa e aceitando-se a eficiência dos mecanismos de mercado, porque é que o processo político resulta tão frequentemente na eleição de medidas de natureza administrativa?".

A resposta à primeira interrogação, que é também aquela que tem merecido mais atenção na literatura, é procurada mediante a apresentação sintética das principais teses defendidas até hoje pelos investigadores neste domínio, quer na literatura positiva quer na literatura normativa referente à escolha instrumental, e o desenvolvimento das mesmas em dois sentidos originais. As preferências dos accionistas e dos trabalhadores são derivadas, por um lado, de um modelo de equilíbrio parcial de uma indústria poluente a operar no regime de concorrência perfeita, através do qual são determinados os efeitos que o recurso a cada instrumento de protecção ambiental tem sobre o lucro, o emprego e o preço dos bens, e, por outro, de pesquisas de opinião realizadas pelo autor entre grupos de interesses holandeses (associações industriais, sindicatos, organizações ambientalistas e burocracias) tendo por objecto as preferências destes relativamente aos instrumentos de política ambiental. Dijkstra parte, ainda, da realidade holandesa para realizar uma abordagem empírica dos problemas em causa, expondo as estratégias utilizadas por alguns grupos de pressão para influenciar a escolha política dos instrumentos de protecção ecológica e a reacção dos decisores públicos a tais abordagens.

Assim, numa primeira parte, analisam-se as preferências dos accionistas e dos trabalhadores da indústria poluente, dos ambientalistas e da burocracia, bem como o modo segundo o qual estes grupos de interesse influenciam a política ambiental. Numa segunda parte, aferem-se as circunstâncias sob as quais os instrumentos de mercado, apesar de constituírem a alternativa com o valor agregado mais elevado, tendem a apresentar uma probabilidade reduzida ou nula de serem adoptados. Procura-se uma explicação para o facto de o decisor político parecer atribuir um maior peso relativo às desvantagens associadas aos instrumentos económicos e um menor peso relativo às vantagens associadas aos mesmos em comparação com os resultados que emergem da análise valorativa que é realizada pelo investigador. Ou, por outras palavras, tenta-se compreender porque é que o processo político valoriza mais os interesses dos sujeitos que defendem a adopção de medidas de natureza administrativa do que os daqueles que propõem o uso de instrumentos económicos.

Para responder à segunda subinterrogação, o autor utiliza dois modelos de influência de grupos de interesse na decisão política. Dijkstra começa por recorrer ao modelo institucional de uma democracia de representação proporcional, onde os partidos, tomando em consideração as preferências dos grupos de interesse, formam uma coligação governamental. O que representa uma tentativa de criar um modelo válido para a realidade europeia, uma vez que a maior parte da literatura existente é orientada para o caso americano, caracterizado por um sistema distrital de votação e uma fraca disciplina partidária. Em seguida, o autor procede a uma análise orientada pela busca de rendimento (*rent seeking analysis*), que se caracteriza por entender os grupos de interesse como agentes que procuram maximizar o seu rendimento (*rent-seeking agents*), fazendo tudo o que lhes é possível para aumentar a probabilidade de o decisor público escolher o seu instrumento preferido. Dijkstra aplica este método quer num contexto de ausência de cooperação entre os agentes quer num cenário



de interacção cooperativa destes sob a forma de apoio. Método que, apesar de já ter sido aplicado a outros aspectos da política ambiental, nunca foi utilizado em sede da escolha dos instrumentos de intervenção neste domínio.

O autor segue, ainda, uma abordagem inovadora quando subdivide o processo de escolha do instrumento a utilizar em sede de política ecológica em duas fases: a da concreta determinação do instrumento a usar e a da eleição do destino da receita obtida quando o instrumento escolhido tem natureza financeira. Dijkstra conclui que quando se inicia a discussão pelo segundo momento a probabilidade de ser adoptado um instrumento de mercado aumenta em relação ao caso em que a evolução do processo é inversa. O que se explica pelo facto de a certeza, controlabilidade, intensidade e modo de distribuição (dispersão/concentração – Olson, 1965, Teoria Económica da Regulamentação) dos ganhos e custos resultantes da aplicação de cada instrumento serem determinantes para a sua aceitação.

Este trabalho contribui para a evolução da economia política da política ambiental através do uso que faz de uma função de custo mais geral e de uma análise mais rigorosa do que é frequente encontrar na literatura. Consegue-se, assim, obter uma imagem relativamente completa dos efeitos associados ao uso de vários instrumentos de promoção ecológica quer no curto prazo quer no longo prazo.

O estudo de Dijkstra pressupõe que os instrumentos económicos são eficientes ou maximizadores de bem-estar. Com este pressuposto de análise o autor abandona a explicação mais simples e mais óbvia para a preferência do decisior político pelo uso de medidas de natureza administrativa. Mas se é verdade que tal eficiência não se mostra irrefutável. Lembre-se, *v.g.*, que a mesma só se verifica quando se observa uma situação de pleno emprego na indústria poluente. Pois, quando tal não acontece, o facto de com o uso de instrumentos económicos serem obrigados a abandonar a indústria em causa mais trabalhadores do que quando se recorre à aplicação de medidas de natureza administrativa faz com que a utilização dos primeiros envolva custos que não são tidos em conta no modelo económico que serve de base ao trabalho de Dijkstra. A assumpção dos instrumentos económicos como maximizadores de bem-estar apresenta, no entanto, a vantagem de permitir que a investigação sobre o processo de escolha dos instrumentos económicos seja prosseguida até níveis menos óbvios do processo de decisão política. Assim, ainda que se tome como ponto de partida um cenário pouco realista, consegue-se obter informação sobre o comportamento de determinadas variáveis que se pode mostrar determinante para a elaboração de um processo decisório mais esclarecido e transparente, bem como para o aumento do controlo do decisior político sobre o resultado das suas escolhas.

Mostra-se útil que, no futuro, se promova o desenvolvimento dos modelos apresentados pelo autor, colocando-se uma especial ênfase no tratamento de dados empíricos, com o objectivo de se obterem informações mais rigorosas sobre o interesse de cada agente na adopção dos vários instrumentos de promoção ecológica. Pois, não é apenas o sentido desse interesse mas também a intensidade do mesmo que releva na escolha dos instrumentos em causa. Parece também ser aconselhável que se proceda a uma restrição do número de variáveis exógenas utilizadas nos referidos modelos, *v.g.*, integrando nos mesmos o nível dos decisores políticos. A análise de níveis de decisão múltiplos e de outras formas de cooperação para além do apoio também se oferece como um objecto interessante para estudos futuros. Ficam, ainda, por responder as questões sobre a real eficiência dos instrumentos de mercado e sobre a superioridade da explicação dada pela economia política para a ausência de um uso mais intenso dos mesmos face às demais justificações apresentadas pela literatura.

Claudia Soares  
Assistente da Universidade Católica do Porto