

Quando a Participação no Desenvolvimento Regional não Prioriza só Empregos: reflexões sobre a Califórnia/EUA

When Participation in Regional Development is not Only About Jobs: an Analysis of California's Experience

Cuando la Participación en el Desarrollo Regional es más que solo Empleos: reflexiones acerca de la California/EUA

Markus Erwin Brose*

RESUMO

Este ensaio trata do conflito social estabelecido no estado da Califórnia/EUA acerca da escolha de sua estratégia de futuro. Em novembro de 2010, através de eleições, a população optou por uma estratégia de prevenção e mitigação dos impactos das mudanças climáticas, apesar dos seus altos custos. Poucos planos de desenvolvimento regional receberam tão entusiasmado engajamento da população. Apresentamos a cronologia das iniciativas dos atores envolvidos, bem como uma revisão dos seus objetivos, estratégias e resultados obtidos. Com base nesta experiência, refletimos sobre condicionantes para a qualidade da participação no desenvolvimento regional. A partir do posicionamento da iniciativa privada na Califórnia, é possível concluir que não procedem afirmações recorrentes na mídia de que a mudança do clima representa uma barreira não tarifária dos países industrializados para evitar o desenvolvimento dos países do Sul, ou de que uma estratégia de adaptação à mudança do clima representaria tão somente uma permissão para poluir mais. Pela experiência da Califórnia, reforçamos que a decisão pela adaptação e mitigação à mudança do clima implica mudanças estruturais – nos preços – da economia.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Participação. Conflito social. Mudança climática. Califórnia/EUA.

ABSTRACT

This essay entails an analysis about the social conflict established over the choices for California's future. In November 2010 citizens chose through election process to establish mitigation and adaptation to climate change as a regional development strategy, and this implies higher costs. Few regional development strategies have experienced such an engaged endorsement by the people. We present a description of the process, and review its main actors, objectives, strategies and results. Based on this experience, we seek to provide an analysis about key elements for the quality of civic participation. From the attitudes taken by the private sector in California,

* Graduado em Agronomia Tropical pela Universität Kassel, Kassel, Alemanha. Mestre em Administração Pública pela University of London, Londres, Inglaterra. Doutor em Sociologia Política pela Universität Osnabrück, Osnabrück, Alemanha. E-mail: mbrose@uol.com.br

Artigo recebido em maio/2013 e aceito para publicação em outubro/2013.

it's possible to conclude that there is no support to arguments often present in the headlines, that climate change is a non-tariff barrier from the industrialized North to prevent the development of the South, or that a cap-and-trade system represents a strategy for business as usual. From the experience of California, we support the argument that mitigation and adaptation to climate change will provide structural changes – in pricing – for the economy.

Keywords: Regional Development. Civic Participation. Social Conflict. Climate Change. California/USA.

RESUMEN

Este ensayo se ocupa de los conflictos sociales establecidos en el estado de California/EUA sobre la elección de su estrategia de futuro. En noviembre del año 2010, a través de elecciones, la población optó por una estrategia de prevención y mitigación de los impactos del cambio climático, a pesar de su alto costo. Pocas estrategias de desarrollo regional tienen tal compromiso popular. Se presenta una descripción cronológica de las iniciativas de los principales actores involucrados, así como sus objetivos, estrategias y resultados. Con base en esta experiencia, se reflexiona sobre algunas de las condiciones para la calidad de la participación en el desarrollo regional. Desde la posición de los representantes del sector privado en California, se concluye que es infundado el reclamo en la prensa de que el cambio climático representa restricciones no arancelarias por parte de los países industrializados para prevenir el desarrollo de los países del Sur, y que una estrategia la adaptación al cambio climático representa tan solo permitir contaminar más. Por la experiencia de California, reforzamos el concepto de que la adaptación y mitigación del cambio climático representan cambios radicales – por los precios – en una economía.

Palabras clave: Desarrollo Regional. Participación. Conflictos sociales. Cambio climático. California/EUA.

1 O CONTEXTO

A promoção da participação nos processos de desenvolvimento regional¹ representa uma das mais consistentes aspirações da redemocratização. E a diversidade da federação brasileira possibilitou um amplo espectro de iniciativas, em especial nos anos 1990, que mobilizaram esforços diversos de acordo com a configuração social do respectivo território. Assim, iniciativas foram geradas a partir da sociedade civil organizada e da academia, a exemplo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Outras iniciativas originaram-se de um exercício de planejamento pelo setor público estadual, como os Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável na Bahia. Outras ainda tiveram prioridade pela iniciativa privada, a exemplo do Movimento Nós Podemos Paraná.

Das cinco experiências analisadas por Bandeira (1999) num balanço em meio a esse período de inovações, apenas uma continua ativa, os conselhos microrregionais do Rio Grande do Sul, tendo em vista o seu enraizamento na sociedade civil, bem como a gradativa aceitação de seu papel consultivo pelo Executivo estadual.

Esse aprendizado parece confirmar uma argumentação conhecida nas Ciências Sociais, proposta por Arnstein (1969), de que a existência de mecanismos participativos, por si só, não garante a qualidade da participação. Mais que a existência de mecanismos participativos, o engajamento ativo e duradouro no debate – muitas vezes técnico e árduo – sobre as estratégias de desenvolvimento regional depende do acesso contínuo da população à informação oriunda de fontes qualificadas.² Com este argumento, torna-se possível para profissionais de áreas que não as Exatas, como geógrafos, economistas e sociólogos, superarem a frustração pela limitada relevância do conhecimento gerado pelas Ciências Sociais na definição de políticas públicas de desenvolvimento, fato registrado por Flyvbjerg (2001).

Entre as principais lições aprendidas nesse período de redemocratização destacamos a relevância de um elemento, frequentemente negligenciado pelos militantes e entusiastas promotores da participação, qual seja, o conflito pelo poder, conforme enunciado por Hirschman (1994). Estratégias de desenvolvimento regional implicam ganhos para certos grupos sociais em detrimento de outros, e a batalha entre os diferentes atores para não figurar entre os preteridos é intensa.

Os espaços participativos buscam a transparência e evitam o caráter violento dos conflitos sociais, visando gerar uma agenda positiva. Porém, dependendo da intensidade do conflito, as partes podem escolher novos caminhos do autoritarismo

¹ O conceito de 'região' não possui definição universal. Neste texto, diferenciamos entre: i) microrregião, um aglomerado de municípios, ii) mesorregião, o estado ou província, e iii) macrorregião, um aglomerado de estados ou províncias.

² Esse argumento contradiz uma linha de estudo em voga nas Ciências Sociais nos anos 1990, de que o capital social, conforme proposto por Putnam (1996) em *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*, teria papel central como promotor da qualidade da participação no desenvolvimento regional, mensurável, por exemplo, pelo número de leitores de jornal. Para uma revisão crítica, ver: Edwards, Foley e Diani (2001), indicando a importância da qualidade e do conteúdo dos jornais.

disfarçado, através, por exemplo, de decisões da Justiça, ou difundir argumentos parcialmente verdadeiros³ para validar a argumentação na defesa de seus próprios interesses e influir na definição de políticas públicas.

Um desses argumentos, tipo mito urbano, mais recorrentes para vencer debates públicos polêmicos refere-se ao número dos empregos gerados. Independentemente do custo ambiental ou do dano à sociedade que determinada estratégia regional vai gerar, os seus opositores são geralmente sobrepujados pelo peso do argumento da criação de postos de trabalho e de renda familiar. Entre exemplos atuais de conflitos sobre uma estratégia regional de desenvolvimento podemos mencionar a hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, ou o complexo logístico de ferrovia e porto em Ilhéus, na Bahia.

Nesse contexto, visando reduzir a propensão emocional na gestão de conhecimento sobre um debate desse tipo, propomos aqui a análise de um conflito ideológico e econômico acerca de uma estratégia de desenvolvimento mesorregional em um caso no exterior, o estado da Califórnia, nos Estados Unidos da América (EUA).

Contando com a utilização de mecanismos participativos, o conflito aqui enunciado teve seus primórdios em 1988, mas se expandiu em 2005 tendo como pano de fundo um dos mais controversos riscos para o futuro do território: o impacto das mudanças climáticas. Propomos, ao final, reflexões a partir de uma realidade distinta da nossa, buscando contribuir ao debate tanto no âmbito acadêmico como da práxis.

2 AS ORIGENS⁴

Em 2005, o gabinete do então governador da Califórnia Arnold Schwarzenegger publicou decreto para reduzir as emissões de gases de efeito estufa gerados no estado em 25% até 2020.⁵ Dois deputados estaduais, Frances Pavley⁶ e Fabian Núñez⁷, transformaram o decreto em projeto de lei, denominado AB 32. Este foi aprovado na Assembleia Legislativa⁸ como parte da legislação em Saúde Pública em agosto de 2006,

³ Mitos comuns em frases de efeito, por exemplo: 'Fome se combate com agricultura forte'; 'Turismo é uma indústria sem chaminés'; 'O maior problema do microempresário é a falta de crédito' etc.

⁴ As siglas, termos técnicos e citações receberam tradução livre pelo autor.

⁵ Denominada *Executive Order S-3-05*, datada de 1º de junho de 2005.

⁶ A Sra. Pavley é engenheira ambiental e trabalhou 25 anos como professora de ensino médio. Eleita a primeira prefeita do município de Agoura Hills, também presidiu a Associação Estadual de Prefeitos. Eleita deputada estadual, foi autora, em 2002, da Lei AB1493, que tornou a Califórnia o primeiro estado dos EUA com uma legislação para controle das emissões de gás de efeito estufa por veículos.

⁷ Sr. Núñez, filho de imigrantes mexicanos, formou-se em Direito. Foi diretor da Federação de Sindicatos da cidade de Los Angeles, membro do Conselho Diretor da Universidade de Califórnia e do Conselho da Federação Nacional de Futebol. Foi eleito deputado em 2002 e presidente da Assembleia em 2004. Autor de legislação que aumentou o salário mínimo regional; da lei que fornece medicamentos genéricos para famílias em situação de vulnerabilidade; e da lei de maior competição entre empresas de telecomunicação.

⁸ Este fato, por si só notável, é reconstituído em: Hanemann (2007).

e sancionado pelo governador em setembro do mesmo ano. A versão aprovada tem meta maior de reduzir a poluição em 30% até 2020.⁹

Pelo seu dinamismo econômico e pelo padrão de moradia da população urbana em extensos loteamentos que impermeabilizam a paisagem e causam alto volume de trânsito, a Califórnia é o estado com o maior volume de veículos no país, sofrendo com os piores índices de poluição atmosférica. Nos anos 1940, um imigrante holandês, professor universitário de bioquímica em Los Angeles, notou que os vegetais de sua horta estavam morrendo. Realizou testes e detectou que o calor dos raios solares, incidindo na atmosfera carregada de poluentes, gerava excesso de ozônio e aniquilava seu jardim. Preocupado com os efeitos sobre a saúde dos moradores da cidade, tornou-se militante contra a poluição e participou ativamente da criação do Conselho Estadual de Controle de Poluição de Veículos em 1960.

Em 1967 esse Conselho foi integrado ao Departamento de Proteção do Ar, criando uma nova autarquia estadual de controle da poluição do ar, o *Air Resources Board* (ARB)¹⁰, subordinado à Agência Estadual de Proteção Ambiental. Pela Lei AB 32 de 2006, o ARB foi encarregado de executar a nova legislação de redução das emissões de gases de efeito estufa na Califórnia.

A Lei AB 32 fundamenta-se nos estudos e diagnósticos que vinham sendo encomendados pelo governo estadual desde 1997,¹¹ projetando os riscos dos impactos das mudanças climáticas até 2050, se nada for alterado:

- tempestades cada vez mais severas, aumento do nível do mar e aumento de incêndios florestais na seca colocariam em risco imóveis com prejuízos da ordem de USD 300 milhões a USD 3,9 bilhões/ano;
- o complexo sistema de 1.700 km de diques, que protege as planícies e o agronegócio das inundações, encontra-se com idade útil avançada e exigiria bilhões de dólares em reconstrução;
- o aumento da temperatura impactaria seis setores da economia – em ordem de relevância: recursos hídricos, energia, transporte, turismo, agronegócios e saúde pública –, causando prejuízos diretos de bilhões de dólares por ano, além dos impactos indiretos e colaterais;
- sendo a Califórnia basicamente um deserto, com aumento da temperatura média o custo de produção e distribuição de água potável poderia crescer em USD 689 milhões ao ano, reduzindo a competitividade industrial e impactando no orçamento familiar;

⁹ A título de comparação, em 2009 o Estado de São Paulo aprovou a Lei 13.798, que reduz em 20% as emissões até 2020.

¹⁰ O ARB trabalha nos temas: diesel e gasolina; fumo em ambientes fechados; prevenção de doenças respiratórias; fomento ao uso de bicicletas e transporte público; e controle de trânsito.

¹¹ Estudos pioneiros tiveram início em 1988, mas o estudo central foi contratado em 1997 pela Comissão de Energia da Califórnia no âmbito do Programa de Pesquisa em Energia no Interesse Público (PIER). Conduzido entre 1998 e 2002, foi publicado como *Global Climate Change and California: Potential Implications for Ecosystems, Health and the Economy* (WILSON et al., 2003). Para uma reconstituição mais detalhada da cronologia dos estudos acadêmicos em mudanças climáticas na Califórnia, ver: Franco et al. (2008).

- a redução da poluição atmosférica poderia evitar 770 mortes por ano e evitaria a perda de 76.000 dias de trabalho por motivo de doença respiratória;
- cada dólar investido em aumento da eficiência energética economizaria dois dólares em geradores de energia e linhas de transmissão.

Poucos anos mais tarde, Kildow e Colgan (2005), pesquisadores da Universidade da Califórnia, em estudo mais detalhado, aprofundaram o diagnóstico, ressaltando que o aumento do nível do mar iria impactar os principais setores econômicos ligados ao mar: pesca, construção naval, turismo e logística. O estudo ressalta que o setor marítimo da Califórnia é o maior em todo o país, ocupando a primeira posição na contribuição ao Produto Interno Bruto estadual. O setor é responsável por 700.000 empregos diretos, e a economia dos municípios litorâneos responde por 86% da atividade econômica estadual.

As principais mudanças previstas pela lei, que definiram o marco referencial e as estruturas para atingir as metas de redução de emissões, foram¹²:

- 1) O ARB deve preparar um amplo programa, adotando as medidas tecnologicamente mais avançadas e de menor custo, para que pessoas físicas e pessoas jurídicas reduzam suas emissões ao patamar de 1990.
Ação: a primeira versão desse programa, com validade para todo o estado, foi aprovada em dezembro de 2008, tendo passado por três etapas de consulta pública através de assembleias e recebimento de propostas pela internet. A versão final foi aprovada em agosto de 2011.
- 2) O ARB deve registrar o nível de poluição existente na Califórnia em 1990, usando como linha de base para as emissões aceitáveis no ano de 2020.
Ação: em dezembro de 2007, o ARB aprovou o volume de emissão de 427 milhões de toneladas de gases de efeito estufa como o limite anual para 2020.¹³ Em 1990, as emissões foram de 433,3 milhões de toneladas de CO₂e; já em 2010 foram emitidas 456,1 milhões de toneladas CO₂e, tendo a seguinte origem: 38% carros e caminhões; 23% geração de energia elétrica; 19% indústria, e 10% residências e comércio.
- 3) Adotar um sistema de registro das emissões de gases de efeito estufa no estado.
Ação: esse registro foi aprovado pelo ARB em final de 2007, obrigando as grandes plantas industriais a documentar e informar suas emissões anuais.
- 4) Identificar ações imediatas que possam ser iniciadas antes de 2010.
Ação: foram adotadas normas técnicas e novos controles em diversas áreas: aterros sanitários; composição dos combustíveis; ar condicionado de veículos; pressão de pneus em veículos; manobras de navios em portos.

¹² As referências ao Plano de Redução de Emissões estão em *Facts About California's Climate Plan* (CALIFORNIA, 2010).

¹³ A título de comparação: o Estado de São Paulo poluiu a atmosfera em 2008 emitindo o volume de 99 milhões de toneladas de gás CO₂. Ver: *Primeiro Inventário de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa Diretos e Indiretos do Estado de São Paulo* (SÃO PAULO, 2011).

- 5) Propor legislação que estabeleça mecanismos de mercado para limitar e reduzir anualmente as emissões de grandes indústrias poluentes, num primeiro período de janeiro de 2013 a dezembro de 2020.
Ação: a nova regulamentação estadual de mercado de carbono foi adotada em 2011, exigindo que refinarias, geradoras de energia, indústrias e transportadores de combustíveis adotem um limite anual de emissões a ser reduzido a cada ano. As empresas que não conseguirem atingir a meta anual deverão pagar multa ou comprar créditos de carbono.
- 6) Criar o Conselho Consultivo de Justiça Ambiental para assessorar o ARB na elaboração do programa estadual e na implementação da legislação AB 32.
Ação: este conselho foi formado poucos meses após a aprovação da lei, ainda em 2006, e tem se reunido quatro vezes ao ano desde então.
- 7) Criar o Conselho Consultivo de Economia e Tecnologia para assessorar o ARB na adoção de novas tecnologias e na pesquisa em mudanças climáticas.
Ação: ao longo de 2007 e 2008 foram realizadas quatro oficinas de consulta pública, apresentando suas recomendações ao ARB.

Estes seis anos de detalhamento e implementação da Lei AB 32, de 2006 a 2012, foram acompanhados de um número relevante de protestos por organizações empresariais, ações na Justiça, além de agressões verbais e ameaças aos funcionários do ARB em entrevistas na mídia ou durante as consultas públicas. A lei projeta uma mudança estrutural da economia, com custos para muitos setores, incluindo o consumidor. O registro e avaliação de todas as controvérsias exigiria uma análise própria, porém o foco do presente texto é um conflito específico, travado em 2010, a ser detalhado mais à frente, após a síntese da estratégia delineada pelo Plano do Clima da Califórnia. Objetivo: reduzir até 2020 as emissões de gases de efeito estufa na Califórnia ao patamar de 1990, o que significa redução em 30%. Isto equivale a diminuir a emissão anual média de cada homem, mulher e criança morador da Califórnia de 14 toneladas de dióxido de carbono/ano para 10 toneladas/ano.

Componentes setoriais

- Agronegócio - fabricação de maquinário mais eficiente; maior eficiência no uso de água e combustíveis; redução de emissões por animais em confinamento.
- Transporte - reduzir as emissões por veículos em 30% até 2016. A partir de 2017, reduzir 10% ao ano até 2020 pela adoção de combustíveis menos poluentes e fabricação de carros mais eficientes. Modificar zoneamento econômico do estado e adaptar planos diretores dos municípios, impedindo a expansão de loteamentos que exigem novas ruas e estradas, concentrando construções nos espaços urbanos e industriais já existentes. Restrições para trânsito de caminhões de carga na indústria e entrega domiciliar motorizada.

- Energia - reduzir importação de energia de outros estados, ampliar normas e requerimentos técnicos de eficiência energética para equipamentos em uso nos domicílios, no comércio e indústria, reduzindo o custo por m² em USD 0,60. Expandir a participação de fontes de energia renovável locais em mínimo de 33% da matriz energética estadual. Instalar painéis de energia solar em um milhão de prédios escolares e fomentar a adoção de painéis solares nas residências privadas.
- Indústria - as 800 empresas mais poluidoras do estado, em especial os setores de cimento, energia, refinarias, gás e petróleo, devem contratar auditoria externa para identificar oportunidades para reduzir as emissões.
- Controle das emissões e mercado de créditos de carbono - implantar um programa estadual para mapear ao menos 85% das fontes de emissões de gases de efeito estufa, o que compreende 360 empresas com 600 plantas industriais, e adotar limite anual de emissão, a ser reduzido em 2% a cada ano. As empresas que não conseguirem atingir sua meta de redução anual devem comprar créditos de carbono para a quantidade de emissões acima do limite. A primeira fase, de 2013 a 2014, inclui somente geração de energia, refinarias e cimenteiras. A partir de 2015 inclui demais empresas.

Com a crise financeira de 2008, as críticas de que a Lei AB 32 causaria desemprego tornaram-se mais agudas. Buscando qualificar o debate, o ARB contratou estudo da Universidade da Califórnia acerca dos prováveis impactos da nova legislação na economia. O relatório Roland-Holst (2008) projeta a criação de 403.000 novos empregos no estado até 2020, advindos das obras e reformas em domicílios e prédios públicos, adoção de novos processos industriais, venda de equipamentos, consultorias etc. Ainda de acordo com o estudo, pela redução do uso de energia nas residências e de combustível as famílias terão um incremento de renda de USD 48 bilhões. O Produto Interno Bruto do Estado deve crescer USD 76 bilhões pela atração de novos investimentos na área ambiental, além da atração de empresas menos poluentes, fundos de pesquisa, incubadoras para novas tecnologias no Vale do Silício, inovação no polo de construção de aeronaves e similares.

Essa visão positiva da estratégia de desenvolvimento passou a ser denominada pelo governo estadual de 'Crescimento Inteligente com Energia Limpa', mais sustentável que o crescimento baseado em combustível fóssil e representando uma visão de futuro para o desenvolvimento regional.

No ano seguinte, em 2009, em meio à mais severa recessão global da história econômica recente, de acordo com dados do ARB, 60% dos investimentos feitos em energias renováveis nos EUA foram concentrados em empresas na Califórnia. E entre 2006 e 2008 a economia da Califórnia atraiu mais investimentos em novas empresas que todos os demais estados do país somados.¹⁴

¹⁴ Folheto informativo ao cidadão (CALIFORNIA, 2010).

3 A PETIÇÃO 23¹⁵

Foi apresentada em novembro de 2009 à Procuradoria Geral do Estado uma petição, denominada *Proposition 23*, propondo a suspensão da Lei AB 32, a ser incluída na cédula das eleições estaduais marcadas para 2 de novembro de 2010.¹⁶ O texto foi resumido pela comissão eleitoral:

Petição que suspende a lei AB 32 de controle da poluição do ar que exige dos maiores poluidores registro e redução das emissões de gases de efeito estufa que causam aquecimento global, até que a taxa de desemprego na Califórnia caia a 5,5% – ou menos – ao longo de um ano.

Desejando um texto mais incisivo, em julho de 2010 a ONG Associação de Proteção aos Contribuintes, ligada a partidos da direita¹⁷, protocolou uma representação judicial contra a comissão eleitoral alegando que a escolha das palavras do texto para a petição era tendenciosa e deveria ser alterada. O juiz ordenou a alteração da redação. Em vez de falar em “maiores poluidores”, o texto deveria se referir a “fontes de emissão”; além disso, o texto não deveria informar ao eleitor que a lei seria “abandonada”, já que a petição apenas pedia a suspensão temporária da legislação. Por último, o texto deveria mencionar que a suspensão não mudaria a lei já existente sobre a poluição causadora de asma e outras doenças respiratórias.

Uma consulta ao Departamento Estadual do Trabalho indicou que desde 1976, ou seja, nos 35 anos em que se mede a taxa de emprego no estado, somente em três anos o desemprego na Califórnia ficou abaixo de 5,5%: nos anos de 1989, 2000 e 2006. Em outras palavras, a aprovação da Petição 23 acabaria, na prática, por eliminar a validade da Lei AB 32. As seis assinaturas na Petição 23 eram do: Presidente da Associação dos Bombeiros do Estado da Califórnia; Diretor Regional da Federação Nacional de Empresas Autônomas; Presidente da Associação de Proteção aos Contribuintes; Membro do Conselho de Proteção do Ar na Região do Deserto Mojave; Diretor da Coalizão Trabalho, Agricultura e Empresas; Representante Regional do Sindicato Nacional de Encanadores e Técnicos em Refrigeração.

No material informativo encaminhado aos eleitores, os proponentes da petição informaram que, com a Lei AB 32, a energia elétrica, o gás encanado e os combustíveis iriam encarecer na Califórnia, reduzindo a competitividade da indústria. Além disso, em países que adotaram leis de redução das emissões de gases de efeito estufa, cada emprego criado em energia renovável ou em áreas da sustentabilidade elimina dois empregos na indústria, e a Petição 23 não iria alterar a excelente legislação ambiental já existente no estado. A coalizão que apresentou a proposta adotou o nome ‘Comitê pelos Empregos na Califórnia’ e passou a denominar a petição como ‘Iniciativa pelos Empregos’.

¹⁵ A descrição da Petição 23 está disponível: em: [wikipedia.org/wiki/California_Proposition_23_\(2010\)](http://wikipedia.org/wiki/California_Proposition_23_(2010)).

¹⁶ A Califórnia é um dos 24 estados dos EUA onde é possível ao cidadão incluir questões temáticas na cédula eleitoral. Para descrição detalhada, veja: Gerston e Christensen (2012).

¹⁷ Ligada ao movimento político de extrema direita denominado *Tea Party*.

O Comitê recebeu a primeira doação para financiar sua campanha, no valor de USD 6,5 milhões, de duas das maiores redes de postos de gasolina e refinarias do país, a Valero Energy e a Tesoro Corporation, ambas com sede no estado do Texas. No final das eleições o comitê declarou ter mobilizado USD 10,6 milhões para financiar sua campanha em 2010. Foram contratadas oito empresas de consultoria política e marketing eleitoral para assessorar a campanha pelo 'sim' na Petição 23. Como as doações de campanha são publicadas na internet pela comissão eleitoral¹⁸, é possível conhecer alguns dos principais doadores:

- empresas de petróleo, somando USD 1 milhão: Marathon Petroleum, Occidental Petroleum, World Oil Corp, Berry Petrochemical, Boyett Petroleum, Robinson Oil e Frontier Oil;
- Associação Nacional das Refinarias de Petróleo, com USD 100.000;
- Associação Estadual dos Motoristas de Caminhão, com USD 50.000.

Chamou atenção da mídia a doação de USD 1 milhão pela empresa Flint Hill Resources, pois, segundo dossiê divulgado pela ONG Greenpeace, a empresa representa os interesses da *holding* Koch Industries. Os irmãos Koch, donos do maior conglomerado mundial de petróleo e refinarias, figuram na listagem da revista *Forbes* dos homens mais ricos do mundo na posição 24, sendo conhecidos como financiadores de organizações e palestrantes que negam a existência das mudanças climáticas¹⁹ e classificam serviços de saúde pública como 'socialistas', sendo os estrategistas que levaram ao fechamento temporário do governo federal americano em outubro de 2013.

Tomando conhecimento desta coalização, o Secretário Estadual da Fazenda fez pronunciamento público instigando os fundos de pensão dos funcionários públicos da Califórnia, CalPERS e CalSTRS a retirar seus investimentos em ações das refinarias Valero e Tesoro. Segundo seu argumento, com a Petição 23 estas duas empresas estavam colocando em risco o futuro mercado de emprego na Califórnia, e não seria aceitável continuar a investir nesse tipo de empresa.²⁰

O governador da Califórnia, Arnold Schwarzenegger, fez uma intensa campanha de discursos criticando os proponentes da Petição 23:

Alguém realmente acredita que estas empresas, do fundo do seu coração preto de petróleo, estão gastando milhões e milhões de dólares para proteger nossos empregos? Isso seria mais ou menos como acreditar que a Eva Braun, mulher de Hitler, estaria escrevendo um livro de receitas da culinária judaica. Senhoras e Senhores, isso tudo não é pelos empregos. É para manter a capacidade deles em poluir e, assim, proteger seus lucros.²¹

¹⁸ Ver: http://ballotpedia.org/wiki/index.php/California_Proposition_23.

¹⁹ Reportagem sobre as táticas de *marketing* da *Koch Industries* empregadas não somente para negar as mudanças climáticas, mas também para defender a indústria de cigarros, além de oposição à reforma do sistema de saúde pública pelo presidente Obama. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=Lf_YTBil6Lk.

²⁰ Citado em Mufson (2010).

²¹ "Does anyone really believe that these companies, out of the goodness of their black oil hearts, are spending millions and millions of dollars to protect jobs? This is like Eva Braun writing a kosher cookbook. It's not

Nesse contexto, foi criado um movimento de oposição à Petição 23 sob a denominação ‘Moradores da Califórnia por Energia Limpa e Empregos’, que passou a denominar a petição de ‘Proposta da Energia Suja’. Esse grupo encaminhou sua argumentação de oposição à comissão eleitoral, a ser incluída no caderno de informação do eleitor, assinada por: Presidente Regional da Associação Nacional de Doenças Pulmonares; Diretora da Escola de Saúde Pública da Universidade da Califórnia; Presidente Regional da Associação Nacional de Apoio à Terceira Idade; Presidente da Associação Estadual de Bombeiros Profissionais; Diretor da Faculdade de Economia da Universidade da Califórnia.

Esse grupo representava uma coalizão de organizações que se opuseram à petição²², sendo os principais argumentos apresentados pela oposição:

- 1) A aprovação da proposta iria gerar mais poluição atmosférica e ampliar os danos à saúde pública;
- 2) Os financiadores da proposta representam interesses escusos, pois as refinarias das empresas Valero e Tesoro estão entre os maiores poluidores da Califórnia e a Petição 23 busca evitar que eles tenham que reduzir o nível de poluição que causam no estado;
- 3) A Petição 23 ameaça empregos na Califórnia, pois as empresas na área de energias renováveis, como de construção de torres de energia eólica ou instalação de placas solares, estão expandindo, contratando moradores da Califórnia, e a aprovação da Petição 23 poderia colocar em risco mais de 500.000 empregos;
- 4) A Petição 23 mantém a dependência da Califórnia do petróleo importado de outros países, o que reduz a segurança e abre espaço para ataques terroristas; a Califórnia deve reduzir sua dependência do petróleo mediante uso de fontes alternativas locais de energia.

A aliança declarou ter mobilizado cerca de USD 25,2 milhões em doações para sua campanha. A maior doação individual, no valor de USD 5 milhões, foi feita pelo gestor de um fundo de investimento, Thomas Steyer, que declarou que o futuro da economia da Califórnia depende de energia renovável e que estava muito irritado com o fato de que empresas de refinarias de petróleo do Texas queriam influenciar o futuro do estado.²³ Como as doações de campanha são publicadas na internet pela comissão eleitoral²⁴, é possível conhecer outros doadores, a saber:

about jobs at all, ladies and gentlemen. It's about their ability to pollute and thus protect their profits.” Registro em vídeo do discurso: www.youtube.com/watch?v=qxRn0_EH-DM.

²² Entre eles: Associação Estadual de Pediatras; Liga das Mulheres Eleitoras da Califórnia; Rede de Agricultura e Clima; Câmara de Comércio dos Empresários Negros; Câmara de Comércio das Empresas Verdes; Câmara de Comércio das Empresas Alemãs; Associação dos Empresários Latinos; Federação Estadual dos Marceneiros; União das Microempresas da Califórnia; Associação Estadual dos Professores Públicos; Instituto Estadual dos Arquitetos.

²³ Citado em Mufson (2010).

²⁴ Veja: http://ballotpedia.org/wiki/index.php/California_Proposition_23.

- ONGs ambientalistas, somando USD 7,1 milhões: *Natural Resources Council; Sierra Club; Environmental Defense Fund; Climateworks; Nature Conservancy; Clean Energy & Jobs Committee; Environment California; Union of Concerned Scientists;*
- Empresa pública de energia *Pacific Gas & Electric*, com USD 500.000;²⁵
- Fundo da Família Rockefeller, com USD 300.000;
- Associação Estadual dos Professores Públicos, com USD 200.000.

Chamou atenção da mídia a participação de personalidades de Hollywood²⁶, em especial o diretor do filme *Avatar*, James Cameron, que doou USD 1 milhão, e o criador da Microsoft, Bill Gates, que doou USD 700.000.

A campanha pelo 'não' mobilizou o maior ativismo registrado em uma campanha por uma petição na história dos Estados Unidos. Foram 3.200 voluntários, entre estudantes, profissionais liberais após o expediente, aposentados e donas de casa, os quais fizeram 2,8 milhões de telefonemas buscando voto, despacharam 3,4 milhões de cartas e enviaram e-mails a 481.000 computadores. No dia da eleição – que é voluntária –, enviaram 900.000 mensagens de texto a celular para que o cidadão saísse de casa e fosse votar (ROOSEVELT, 2010c).

As diversas pesquisas de opinião realizadas entre junho e outubro de 2010 não apontaram uma preferência clara dos eleitores. O apoio à petição ficou em geral com 38% dos eleitores, e a oposição com 42%. Os cerca de 20% indecisos eram vistos como risco pelos opositores, pois, em geral, os indecisos acabam votando contra uma tentativa de inovar uma legislação.

A comissão eleitoral anunciou que seria necessário coletar, no mínimo, 433.971 assinaturas para a petição ser incluída na cédula. A mobilização para colher as assinaturas, através da contratação de uma empresa especializada ao custo de USD 2,2 milhões, foi iniciada em março, obtendo o número exigido de assinaturas em maio. Os oponentes, por sua vez, mobilizaram voluntários para se posicionar em frente aos postos de gasolina das empresas Valero e Tesoro, cobertos de cartazes e adesivos, buscando convencer os motoristas a não abastecer seu veículo naquela empresa.

Uma batalha de entrevistas e frases de efeito teve início na mídia.²⁷ O coordenador da campanha de oposição à petição afirmou: “Esta proposição é o sonho de todos os poluidores, e vai acabar com a economia de energia limpa na Califórnia”. O diretor da ONG que organizou o boicote aos postos de gasolina afirmou: “A Valero acredita que é mais barato combater os eleitores da Califórnia que competir no futuro em uma economia baseada em energia renovável”.²⁸

²⁵ Vídeo do protesto de membros da direita radical *Tea Party* em frente à sede da empresa: www.youtube.com/watch?v=YeRNx_JYVdY.

²⁶ Entre eles: Leonardo Di Caprio e Robert Redford. Ver comercial com Benjamim Bratt: www.youtube.com/watch?NR=1&v=cCHppnhRkuY&feature=endscreen.

²⁷ Ver, por exemplo: www.youtube.com/watch?v=9RrQPnteowg.

²⁸ Citações colhidas no site oficial da Petição 23: ballotpedia.org/California.

No principal comercial televisivo produzido pelos autores da petição, uma dona de casa retira envelopes e contas de sua caixa de correio e explica:

Eu já tenho muitas contas para pagar. E agora os políticos vão jogar um novo imposto em nossas costas, para custear o programa estadual de combate ao aquecimento global. 'Sim' na petição 23 acaba com o imposto sobre energia, previne um aumento da sua conta de eletricidade de 60% e o aumento do preço do gás. E salva mais que um milhão de empregos.²⁹

A campanha pelo 'não' criou comerciais focados nos imigrantes latino-americanos. Foram gravadas entrevistas em espanhol com o ator Edward Olmos, a ativista sindical Dolores Huerta e outras personalidades da comunidade mexicana no estado. Entrevistas com o conhecido pastor episcopal Sally Bingham, de São Francisco, foram gravadas para inserção em programas voltados a eleitoras evangélicas acima de 55 anos. E representantes da Associação de Doenças Pulmonares fizeram visitas e contatos com médicos e enfermeiros em 60 hospitais no estado.

Dos 17 jornais da Califórnia, 12 assumiram publicamente sua posição recomendando ao eleitor votar no 'não'. Um grande número de artigos foi publicado nos jornais sobre o tema, além das entrevistas, rodas de discussão na televisão e programas de rádio. O *North County Times*, em editorial a favor da petição, definiu sua posição:

Um fato inegável da vida econômica é que o governo não cria riquezas – somente os empreendedores no mercado podem fazer isso. A Petição 23 pode suspender (e não abandonar) as caríssimas medidas previstas pela lei AB 32 que limitam os empresários da Califórnia de criar riquezas, obrigando os a usar energia renovável de forma arbitrária e injusta.³⁰

E, outro jornal favorável, *Orange County Register*, publicou em editorial: “Os arrogantes burocratas do ARB não foram eleitos por ninguém para seu cargo e estão tomando decisões arbitrárias”³¹. Pelo outro lado, em editorial do *The Herald*:

A Califórnia construiu uma grande economia com base na inovação, com sucesso de setores econômicos pouco poluentes como aeroespacial, informática, cinema e educação superior. No momento, estamos na transição para nos tornarmos novamente líderes inovadores da nação, em vários setores de energia limpa e renovável, mas esse cenário pode acabar de um dia para o outro se vencer a proposta que tem como objetivo garantir a rentabilidade dos acionistas das empresas Tesoro, Valero e Occidental Petroleum.³²

²⁹ “I have enough bills. And now the politicians are putting a new energy tax on us, to pay for California’s global warming plan. ‘Yes’ on 23 stops the energy tax, prevents 60% increase in electricity rates and higher gas prices. And saves more than one million jobs.” www.youtube.com/watch?v=KUXoqnb4SIU. A oposição desmentiu o comercial em vídeo posterior: www.youtube.com/watch?v=zYjYY82uOIM.

³⁰ YES on Prop. 23. *North County Times*. San Diego, 27 Oct. 2010. Editorial. Disponível em: <<http://www.utsandiego.com/news/2010/Oct/27/editorial-yes-on-prop-23/>> Acesso em: 14 mar. 2013.

³¹ PROP. 23: save economy from further chill. *Orange County Register*, California, 17 Sept 2010. Editorial. Disponível em: <<http://www.ocregister.com/opinion/jobs-267038-california-percent.html>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

³² PROPOSITION 23 just a bad ballot measure. *The Monterey County Herald*. Monterey, 10 Aug. 2010. Editorial. Disponível em: <http://www.montereyherald.com/opinion/ci_16286509>. Acesso em: 14 mar. 2013.

A equipe de redação do *Press-Telegram* descreveu, em editorial, seu intenso debate interno acerca do tema, as muitas dúvidas quanto aos empregos e as mudanças do clima, para, ao final, recomendar ao leitor o voto pelo 'não':

Alguns de nós acreditam que – debate sobre mudanças climáticas à parte – será mais saudável e economicamente eficiente se nossa energia for produzida localmente, gerada pelo sol, o vento e as marés.³³

4 OS IMPACTOS³⁴

A batalha eleitoral, ideológica e financeira na Califórnia, acerca do futuro da Lei AB 32, chamou a atenção em todo o país. O jornal *Washington Post* classificou a eleição como “teste sobre o poder das refinarias de petróleo”³⁵ e um indicador de quanto o tema das mudanças climáticas estaria começando a influenciar o comportamento do eleitor.

O ex-ministro de relações exteriores do governo Reagan, George Schultz, aposentado na Califórnia, aceitou ser coordenador honorário da campanha contra a petição, afirmando que a manutenção da Lei AB 32 aumenta a segurança nacional, protege o meio-ambiente e cria um exemplo que teria que ser seguido, mais cedo ou mais tarde, pelo governo federal.

Tanto o ex-vice-presidente Al Gore como o presidente Obama discursaram favoravelmente à Lei AB 32. O presidente Obama anunciou por seu porta-voz:

O presidente é contra a Petição 23 – uma tentativa disfarçada de empresas poluidoras para bloquear o avanço rumo a uma economia de energia limpa. Se for aprovada, vai inibir a inovação, investimentos em pesquisa e colocar em risco os empregos do estado da Califórnia. Mais, seu impacto pode afetar a todos. Se a Petição 23 vencer, os interesses corporativos individuais irão estabelecer sua agenda em todo o país.³⁶

Em editorial, o *Los Angeles Daily News* resumiu o amplo interesse em todo o país:

Os proponentes da Petição 23 ignoram as vantagens competitivas que a economia da Califórnia como um todo terá com a lei AB 32. Está emergindo um mercado global de tecnologias mais eficientes e limpas, e, com as alterações de nossa economia previstas em lei, a Califórnia será o ponto inicial de uma arrancada em todo o país para indústrias de tecnologia limpa.³⁷

³³ NO ON Proposition 23. *Long Beach Press-Telegram*. Long Beach, CA, 10 May 2010. Opinions. Disponível em: <<http://www.presstelegram.com/opinion/20101006/no-on-proposition-23>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

³⁴ Documentário que resume a campanha: www.youtube.com/watch?v=YeRNx_JYVdY.

³⁵ Mufson (2010).

³⁶ “The president is opposed to Prop. 23 – a veiled attempt by corporate polluters to block progress towards a clean energy economy. If passed, the initiative would stifle innovation, investment in R&D and cost jobs for the state of California. The impacts could affect us all. If successful, corporate special interests will set their sights nationwide.” (ROOSEVELT, 2010a).

³⁷ NO ON Prop. 23: proponents can't make a case for delaying emissions rules. *Los Angeles Daily News*. California, 18 Oct 2010. Editorial. Disponível em: <<http://www.dailynews.com/20100919/no-on-prop-23-proponents-cant-make-a-case-for-delaying-emissions-rules>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

Nas eleições de novembro de 2010 a Petição 23 foi derrotada nas urnas e a Lei AB 32 continua em vigor. Nenhuma outra petição que foi ao voto na Califórnia teve uma votação contrária tão expressiva. A contagem final resultou em 5,9 milhões de votos (61,6%) pelo ‘não’ e 3,7 milhões de votos (38,4%) pelo ‘sim’.

Com 38 milhões de habitantes, a Califórnia é o estado mais populoso dos 50 estados dos EUA. Sua população equivale à soma dos 20 estados menos populosos. Desse total de moradores, 23,7 milhões têm direito a voto, mas apenas 17,1 milhões são registrados na Comissão Eleitoral. Deste conjunto de 17,1 milhões de eleitores registrados, 10 milhões de cidadãos saíram voluntariamente de casa para votar e dois terços votaram pelo ‘não’. O coordenador da campanha pelo ‘não’ classificou a vitória como “uma batalha de Davi contra Golias. Foi nosso estilingue contra o clube do petróleo”.³⁸

Dois anos mais tarde, em novembro de 2012, após derrotar nos tribunais diversas ações judiciais de organizações empresariais, o ARB realizou o primeiro leilão de permissões para poluir, comercializando cerca de 10% do total de emissões previsto entre 2013 e 2015.³⁹ O valor médio do leilão foi de USD 10,09 por tonelada de gases de efeito estufa emitida, gerando USD 289 milhões para o tesouro estadual. Parte deste valor será utilizada para subsidiar a conta da energia elétrica de residências e comércio nos municípios mais vulneráveis do estado. O restante será alocado em fundo de investimento em energia renovável. Um segundo leilão foi realizado em 29 de fevereiro de 2013 e o valor da permissão para poluir subiu para USD 13,62 por tonelada. No terceiro leilão, a permissão para poluir passou a custar em média USD 14,50 por tonelada.

A Câmara de Comércio da Califórnia ingressou com nova ação judicial contra a ARB, com o argumento de que a autarquia não tem autorização legal para gerar arrecadação para o tesouro estadual e que o valor gerado no leilão está sendo retirado irregularmente – sob falsa alegação – da iniciativa privada, colocando em risco a competitividade das empresas do estado. O julgamento está previsto para meados de 2013.

Uma nova classe social emergiu no tabuleiro político do país, os empresários de energia limpa e veículos elétricos do Vale do Silício, até então pouco visíveis por causa da predominância dos empresários da informática na mídia. Seu mandato empresarial foi confirmado nas urnas e sua tecnologia passou a ser referência. Intel, Microsoft e Google, reis da mídia, que ajudaram a financiar a campanha pelo ‘não’, reafirmaram para todo o país que investir em energia renovável é um bom negócio na Califórnia.

Em março de 2013, a prefeitura de Los Angeles, maior região metropolitana da Califórnia, anunciou que tem planos para encerrar a dependência da cidade de energia fóssil. Os gestores do município estão preparando a venda dos 21% de ações que o município possui em uma empresa geradora de energia de carvão mineral no estado do Arizona, e a finalização antecipada do contrato de compra de energia de uma termelétrica de carvão mineral no estado de Utah. As plantas combinadas geram cerca de 40% da

³⁸ “A David vs. Goliath battle. It’s our slingshot vs. their oily club.” (ROOSEVELT, 2010c).

³⁹ Esses leilões serão realizados em ritmo trimestral a partir de 2013.

energia do município. Investindo em unidades de geração de energia renovável, a prefeitura espera que a cidade esteja livre da dependência do carvão em 2025, dois anos antes da meta de 2027 definida pela legislação estadual (LINTHICUM, 2013).

E, em abril de 2013, a província de Quebec, no Canadá, anunciou que a partir de 2014 estará interligada ao mercado de créditos de carbono da Califórnia. Além de leilões conjuntos, mais de 425 empresas de ambas as mesorregiões poderão negociar créditos.⁴⁰

CONCLUSÕES: buscando uma interpretação

Antecedentes

Um dos fatores que elevaram a temperatura na campanha eleitoral foi a memória da Petição 87, que foi ao voto na Califórnia quatro anos antes, em novembro de 2006. A Petição 87 foi elaborada pela Associação Nacional de Doenças do Pulmão, pela Associação Nacional de Proteção do Consumidor e pelo ex-diretor da Agência Estadual de Proteção Ambiental. Propunha um imposto sobre a perfuração de petróleo no litoral do estado para eliminar o subsídio e torná-lo similar ao cobrado em outros estados. O imposto sobre perfuração no Alasca é de 15%, na Louisiana é de 12,5%, enquanto na Califórnia não há cobrança. A Petição 87 propunha um valor entre 1% e máximo de 6% de imposto, a ser repassado a um fundo de investimento em energias renováveis. A indústria petrolífera oponente da proposição mobilizou USD 95 milhões, o maior valor já investido em uma petição em toda a história do país, derrotando a proposta nas urnas com 54,7% contra e 45,3% a favor. Muitos cidadãos favoráveis à proteção ambiental não queriam repetir uma derrota desse tipo e mobilizaram tempo e recursos em favor do 'não' em 2010.

Já a estratégia escolhida pelas empresas Valero e Tesoro para reduzir seus custos na Califórnia é utilizada de forma recorrente também em outros conflitos sociais acerca do modelo de desenvolvimento regional que certo território vai adotar. Antes mesmo que o conflito chegue à opinião pública, a empresa anuncia que seu modelo de negócio não sobrevive nas atuais condições de mercado e que, portanto, a legislação precisa ser modificada sob o risco da perda de milhares, ou milhões, de empregos. Os mestres nesta estratégia são as indústrias do setor automobilístico, que obtêm concessões milionárias dos cofres públicos para instalar, mudar, remodelar e manter suas fábricas.

Um argumento comum na mídia – a legislação de adaptação e mitigação às mudanças do clima e o mercado de carbono em especial criam uma distorção do mercado – também acaba sendo desmentido pelos fatos. Não há um mercado livre para o petróleo. Esse é um monopólio, ou oligopólio, dependendo do país, altamente

⁴⁰ No mesmo período, os deputados do Parlamento Europeu aliados aos interesses da sua indústria obtiveram maioria e venceram por 334 votos contra 315, os planos de recuperação do mercado europeu de carbono, levando o preço da tonelada do crédito de carbono a cair ao valor simbólico de Euro 0,01. “A parlamentar italiana de centro-direita Amalia Sartori disse que a Comissão Européia deve desistir da intervenção no mercado de carbono, alegando que deveria focar mais em apoiar a indústria.” (MÜLLER, 2013).

regulado. Quando o abastecimento está em risco, como aconteceu nos casos do Kuwait ou do Iraque, os EUA não hesitam em invadir o país e reestabelecer suas empresas no comando da exportação. Além disso, a indústria do petróleo e gás, em todos os países do mundo, dispõe dos mais variados subsídios, benefícios fiscais e isenções. Já os prejuízos, como derramamento de óleo no mar, vazamento de cargueiros nos portos, catástrofes ambientais as mais diversas, são socializados e absorvidos pelas políticas de saúde pública e defesa civil, ou seja, pelo recurso público. Não há energia renovável que consiga competir sob essas regras, por se tratar de uma competição distorcida.

Conclusões

A análise do espetáculo de democracia, a batalha política e econômica travada na Califórnia na eleição de 2 de novembro de 2010, pode evidenciar que o argumento frequentemente reproduzido pela mídia de que “o mercado de carbono seria uma simples permissão para poluir” não encontra respaldo na realidade social e econômica. Implantar um sistema de limitação das emissões e de multa pela poluição representa uma ferramenta cara, que obriga a mudanças estruturais em um sistema econômico. Obriga o consumidor, a empresa e o órgão público a mudarem de comportamento e poluir menos, não por ideologia ou por educação ambiental, mas por serem atingidos no orçamento. O caso da Califórnia ressalta que um mercado de créditos de carbono integra um programa de desenvolvimento inovador e amplo que exige: a fabricação de novos tipos de veículos, mais caros; mudanças no traçado de rodovias e ruas, com maior preço das obras; e proibição de novos loteamentos horizontais, com aumento do preço dos imóveis existentes. Assim, elimina ou, pelo menos, restringe diversas atividades econômicas de alto impacto ambiental, e não o faz gratuitamente. Em outras palavras, adotar uma legislação de adaptação às mudanças do clima não aparenta ser uma simples licença para poluir mais.

Este estudo de caso também coloca em dúvida a afirmação de que as mudanças climáticas não existem, e seriam parte de uma campanha global de restrições não tarifárias aos produtos brasileiros, cujo objetivo seria impedir o crescimento econômico do país. Na Califórnia, uma das regiões mais industrializadas e ricas do planeta, o tema das mudanças climáticas teve que ser introduzido nas políticas de desenvolvimento regional sob pressão, contra a resistência da indústria e das estruturas tradicionais do mercado. Adaptação e mitigação às mudanças do clima são inovadoras e contrárias aos interesses do capitalismo global no formato com que vem se expandindo nas últimas décadas. Adaptar e mitigar as mudanças climáticas colocam preço na poluição e alteram a lógica dos preços de toda a economia.

Em junho de 2012, contratada pela Associação das Refinarias da Califórnia, a renomada empresa de consultoria *The Boston Consulting Group* enviou à consulta pública realizada pelo ARB o relatório TBCG (2012), que prevê pesadas perdas da economia da Califórnia se fosse adotada uma legislação de restrição ao uso de combustíveis fósseis. A Aliança da Califórnia por uma Economia Verde encomendou

então uma revisão do referido estudo à consultoria Tiax, especializada em tecnologia de estocagem e distribuição de energia. O relatório final da Tiax enfatiza que identificou “significativas incorreções e pressupostos falhos” no estudo encomendado pela Associação das Refinarias (TIAX LLC, 2012), o que provavelmente não aumentou a credibilidade da iniciativa privada no debate sobre o futuro da Califórnia. Paralelamente, a ONG *Environment California* publicou coletânea na qual apresenta dez estudos de caso de empresas que passaram a lucrar com a geração de energia renovável e reciclagem de materiais, que mantiveram os postos de trabalho e reduziram seus custos (CHIARO; MATTHEWS, 2012).

A batalha sobre o futuro dos empregos na Califórnia tem como pano de fundo um debate público sobre o modelo tradicional do capitalismo americano, que exportou empregos para China e Índia nos anos 1980 e 1990, beneficiando-se das condições subumanas e dos baixos salários nesses países. Na década entre 2001 e 2011, a economia da Califórnia perdeu 34% dos empregos em empresas e manufaturas de setores tradicionais. Ou seja, a inovação que a iniciativa privada oferece ao debate sobre desenvolvimento regional consiste em levar empregos a territórios onde os trabalhadores vivem mal. Praticamente não existem, hoje em dia, fabricantes de têxteis ou de tênis nos EUA, pois mudaram suas fábricas para a China, e recentemente estão realocando para o Vietnã e o Paquistão. Assim, o argumento dos proponentes da Petição 23 – não devem ser gastos recursos no combate às mudanças climáticas enquanto a situação anterior de pleno emprego não for reconstituída – é irrealista, pois a economia da Califórnia nunca mais será a mesma dos anos 1970 ou 1980. Houve uma mudança estrutural e os líderes políticos do estado propuseram ao eleitor uma alternativa. E a maioria dos eleitores concordou que combustíveis mais limpos, veículos elétricos e energia renovável são uma possível opção para o futuro.

A análise desse estudo de caso permite, também, interpretar que a inclusão das mudanças climáticas nas políticas públicas não depende de uma inovação do mercado. É usual que representantes da iniciativa privada enfatizem o poder inovador do mercado, concedendo prêmios de inovação, enaltecendo em entrevistas e dedicando cases dos MBA ao poder inovador das empresas. Apesar do uso generalizado do termo inovação nesse contexto, esquece-se que se trata apenas de uma inovação de produto: de *design*, de marca ou de cor. A inovação necessária para garantir melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento regional sustentável, criação de novos tipos de empregos, saúde pública e o caráter inovador do setor de energias renováveis na Califórnia não teve origem no mercado. Originou-se na liderança política eleita com uma visão estratégica de novos nichos, e nas lideranças da sociedade civil e da academia que mobilizaram conhecimento e recursos para informar o eleitor e os políticos. Esta inovação obrigou as maiores empresas a pagarem um preço pela poluição.

Motivação do eleitor

Uma pergunta central para as Ciências Sociais reside em buscar interpretações das causas pelas quais em 2010, em meio a uma das maiores recessões da história

moderna, o eleitor californiano votou voluntariamente pela adaptação e mitigação das mudanças climáticas, e não se intimidou pelas ameaças apregoadas pela indústria, aumento de impostos e perda de empregos.

O gestor de fundos de investimento que doou USD 5 milhões argumenta que verificou uma mudança de mentalidade entre os californianos, e a Lei AB 32 abriu caminho para uma nova economia em energia limpa: “Os californianos olham à frente e encaram o futuro com otimismo, esta a nossa maneira de ser. O que ocorreu foi um movimento dos ‘de baixo’ a favor da sustentabilidade, iniciado no Oeste, não na capital Washington”.⁴¹

Analisando as explicações oferecidas na cobertura pela imprensa, podemos esboçar possíveis causas para a vitória do ‘não’:

- a opinião pública esclarecida e informada tem preconceito contra as maquinções da indústria petrolífera, pela imagem negativa das empresas do setor que estimularam guerras como a do Iraque e alianças com a monarquia da Arábia Saudita, pejorativamente chamada de *Big Oil*;
- a imagem negativa do *Big Oil* é potencializada em uma caricatura do Texas, uma sociedade regional com alto grau de autoestima, muitas vezes vista como arrogante em outros estados, o que motivou a aliança a investir em comerciais televisivos com ataque ao regionalismo texano, que estaria querendo influir no futuro dos californianos;
- parcela considerável dos eleitores da Califórnia é formada por profissionais altamente qualificados, migrantes de outras regiões do país, que trabalham em empresas de alta tecnologia no Vale do Silício e na indústria aeroespacial, perfazendo uma porcentagem considerável de eleitores com uma mentalidade pós-petróleo-plástico-automóvel;
- por ser o estado mais urbanizado e industrializado do país, desde os anos 1940 a população sofre com as consequências da poluição na saúde pública, a contaminação do lençol freático e as manobras de marketing de indústrias poluentes que negam impacto no entorno. Existe toda uma filmografia produzida em Hollywood sobre o assunto. Assim, parte significativa do eleitorado tende a não crer nas ameaças catastróficas da indústria quanto ao custo impagável de mitigar as mudanças climáticas;
- parcela significativa da população urbana e do agronegócio, que gera 40% dos legumes e laticínios do país, encontra-se atrás de 1.700 km de diques contra inundações marinhas, os quais, dada sua idade avançada, podem não suportar o aumento do nível do mar. De cada quatro californianos, três moram em municípios atingidos por catástrofe natural na última década, contribuindo para uma consciência ambiental aguçada entre os eleitores;

⁴¹ “*Californians look forward and face the future with optimism. That is our M.O. This is a grass-roots movement, and the impetus is coming from the West, not from Washington.*” (ROOSEVELT, 2010b).

- parte significativa do eleitorado sindicalizado e esclarecido no estado tem consciência de que o estilo de vida do descartável não é sustentável, estando disposta a pagar um preço para minimizar os estragos causados por tempestades violentas, incêndios florestais e o aumento do nível do mar;
- o temor constante de ataques terroristas, que desde setembro de 2001 permeia todas as ações e falas da vida dos americanos, limitando os direitos civis, deve ter cansado a parte mais esclarecida e conscientizada dos eleitores, que deseja se livrar da dependência e do envolvimento constante com ditaduras ou semidemocracias produtoras de petróleo como Nigéria, Congo, Venezuela, Líbia e Angola, bem como da corrupção estrutural e permissiva que as acompanha;
- enquanto a Lei AB 32 foi proposta pelo governador Schwarzenegger, político do Partido Republicano, a maioria das organizações de base que articularam a campanha contra a Petição 23 é ligada ao Partido Democrata ou independente. Esse contexto suprapartidário deu maior credibilidade ao debate e ampliou o número de eleitores que se animaram a votar pelo 'não'.

Finalizando

Podemos inferir, com base em acesso amplo à informação de qualidade, e mediante um conflito social, que a população da Califórnia confirmou no voto a estratégia desenhada por parte das lideranças da administração estadual, projetando para a próxima década um cenário de crescimento econômico baseado em energia renovável e alta tecnologia para lidar com as mudanças climáticas. Independentemente dos resultados, a serem aferidos talvez daqui a anos, poucos planos e estratégias de desenvolvimento regional podem dizer de si que receberam tão entusiasmado engajamento da população, tornando a Califórnia, assim, um laboratório de inovações, ou seja, uma *learning region*.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, US: American Planning Association, v.35, n.4, p.216-224, July. 1969.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 630).

CALIFORNIA. Air Resources Board. **Facts about California's climate plan**. Sacramento: ARB, 25 Sept. 2010. (Folheto informativo).

CHIARO, Bernadette; MATTHEWS, Nicholas. **Greening the bottom line 2012: California companies save money by reducing global warming pollution**. Los Angeles: Environment California, 2012.

- EDWARDS, Bob; FOLEY, Michael; DIANI, Mario. (Ed.). **Beyond Tocqueville:** civil society and the social capital debate in comparative perspective. Hanover: University Press of New England, 2001.
- FLYVBJERG, Bent. **Making social science matter:** why social inquiry fails and how it can succeed again. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- FRANCO, Guido *et al.* Linking climate change science with policy in California. **Climatic Change**, Holanda: D. Reidel Publishing, v.87, n.1, Supplement 1, p.7-20, Mar. 2008.
- GERSTON, Larry; CHRISTENSEN, Terry. **California politics & government:** a practical approach. 12. ed. Boston: Wadsworth, 2012.
- HANEMANN, Michael. **How California came to pass AB 32, the global warming solutions act of 2006.** Berkeley: University of California, 2007. (Working Papers, 1040).
- HIRSCHMAN, Albert. Social conflicts as pillars of democratic market society. **Political Theory**, California, US: Sage Publications, v.22, n.2, p.203-218, May 1994.
- KILDOW, Judith; COLGAN, Charles. **California's ocean economy.** [Monterey]: National Ocean Economics Program, July 2005.
- LINTHICUM, Kate. L. A. moves to eliminate reliance on coal-powered energy. **Los Angeles Times**, California, 19 Mar 2013. Disponível em: <<http://articles.latimes.com/2013/mar/19/local/la-me-no-more-coal-20130320>>. Acesso em: 20 mar. 2013.
- MUFSON, Steven. California Prop 23 battle pits big oil against environmental concerns. **Washington Post**, Washington, D.C., 21 Oct. 2010. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/10/21/AR2010102102102967.html>>. Acesso em: 20 mar. 2013.
- MÜLLER, Fernanda. **Parlamento europeu rejeita retenção de créditos de carbono.** Florianópolis: Instituto Carbono Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.institutocarbonobrasil.org.br/noticias/noticia=733725>>. Acesso em: 18 abr. 2013.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.
- ROLAND-HOLST, David. **Energy efficiency, innovation and job creation in California.** Berkeley: University of California, Oct. 2008. (Research Papers on Energy, Resources, and Economic Sustainability).
- ROOSEVELT, Margot. Obama: No on Prop. 23 and “corporate polluters”. **Los Angeles Times**, California, 20 Oct. 2010a. Disponível em: <<http://latimesblogs.latimes.com/greenspace/2010/10/prop-23-obama-global-warming-climate-change.html>>. Acesso em: 20 mar. 2013.
- ROOSEVELT, Margot. Proposition 23: backers were outspent, out-organized. **Los Angeles Times**, California, 2 Nov. 2010b. Disponível em: <<http://latimesblogs.latimes.com/greenspace/2010/11/proposition-23-defeat-global-warming-climate-change-initiative.html>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

ROOSEVELT, Margot. Prop. 23 battle marks new era in environmental politics.

Los Angeles Times, California, 4 Nov. 2010c. Disponível em:

<<http://articles.latimes.com>. Acesso em: 20 mar. 2013.

SÃO PAULO. Companhia Ambiental. **Primeiro inventário de emissões antrópicas de gases de efeito estufa diretos e indiretos do estado de São Paulo**. São Paulo: CETESB, 2011.

THE BOSTON CONSULTING GROUP. (TBCG) **Understanding the impact of AB 32**: final report. Boston, Jun 2012.

TIAX LLC. **Review of the Boston consulting group 'Understanding the impact of AB32' report**: final report. California, Oct. 2012.

WILSON, Tom *et al.* **Global Climate Change and California**: potential implications for ecosystems, health, and the economy. California: Electric Power Research Institute; California Energy Commission, 2003. (PIER Report 500-03-058 CF).