

37º Encontro Anual da ANPOCS
Paper para Seminário Temático 32 “Teoria e prática das relações Sul-Sul”

A capacidade de influenciar: Empresas e ONGs nas Políticas Climáticas dos Países do BASIC

Solveig Aamodt* e Eduardo Viola**

Resumo: *China, Índia, Brasil e África do Sul (BASIC) tem experimentado um rápido crescimento econômico na última década – mesmo que com taxas diferentes – com aumentos subsequentes no uso de energia e as emissões de gases de efeito estufa. As emissões crescentes e a demanda internacional têm colocado a mitigação das mudanças climáticas nas agendas políticas dos países do BASIC, e todos os quatro países aprovaram políticas climáticas nacionais desde 2007. Este artigo identifica e compara as partes interessadas importantes nos processos de política de mitigação climática nos países BASIC, a fim de explorar como esses atores influenciam o processo político e como formam-se coalizões vencedoras para políticas mais ambiciosas. As políticas de energia e de clima estão intimamente ligados nos países do BASIC: as empresas estatais e privadas e as ONGs são dois partes interessadas fundamentais na elaboração de políticas climáticas. Também o são setores da burocracia governamental, a comunidade científica e a mídia, mas estas não serão objeto de análise neste artigo. Analisar os papéis dessas partes interessadas no desenvolvimento de políticas nacionais de mitigação nos principais países emissores, é um pré-requisito para uma melhor compreensão das trajetórias futuras da política global do clima. Encontra-se que há tanto semelhanças como diferenças entre as preferências e as possibilidades de influenciar das partes interessadas nesses países. A existência de co-benefícios entre os interesses desses atores fundamentais e as medidas de mitigação foi crucial em todos os países do BASIC.*

* Doutoranda em Ciência Política do CICERO, Oslo e Pesquisadora Associada Junior do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

** Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

1. INTRODUÇÃO

Quatro das grandes economias emergentes, China, Índia, Brasil e África do Sul têm encontrado uma plataforma comum para comunicar seus pontos de vista e interesses nas negociações internacionais sobre o clima sob a sigla BASIC. Esses países não são Partes do Anexo 1 da UNFCCC e do Protocolo de Quioto e não têm quaisquer obrigações vinculantes para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE). No entanto, todos os quatro países do BASIC têm colocado a mitigação das mudanças climáticas em suas agendas políticas domésticas e aprovado políticas nacionais de mitigação desde 2007.

Como ambos - os custos de mitigação e os custos prováveis dos danos da mudança climática - são desigualmente distribuídos dentro de um país, as diferentes partes interessadas têm muito a perder ou ganhar de uma mudança nas políticas climáticas nacionais. As posições e poder de influência das partes interessadas limitam a gama de possibilidades de mudança de política em cada país. Como a influência das partes interessadas criou uma demanda por mudança de política climática nos países do BASIC, e quais das partes interessadas funcionavam como impulsores e barreiras nesses processos? Quais são as semelhanças e diferenças entre estes processos nos quatro países? Uma transição global para um desenvolvimento de baixo carbono não é possível sem os esforços de mitigação nos países do BASIC. Identificar como as partes interessadas interagiram com os formuladores de políticas nesses países emissores-chave é, portanto, um pré-requisito para uma melhor compreensão das trajetórias futuras da política global do clima.

Este artigo analisa e compara importantes partes interessadas nos processos políticos de mitigação da mudança climática nos países BASIC, a fim de explorar como estes influenciam o processo político nacional. Além disso, o artigo explora se seus interesses estão integrados em coalizões vencedoras para políticas mais ambiciosas. A abordagem deste trabalho é comparativa e os resultados nos quatro países serão apresentados em uma análise comparativa, identificando semelhanças e diferenças entre os processos políticos dos países.

Este artigo prossegue da seguinte forma: a seção 2 apresenta o quadro conceptual para a análise. A seção 3 apresenta os fatores materiais, variáveis fundamentais e as políticas da mudança climática nos países do BASIC. Na seção 4 as preferências das partes interessadas e sua capacidade de influenciar o resultado da política climática é analisado para cada um dos países do BASIC. A seção 5 apresenta a análise comparativa e a seção 6 a conclusão.

2. ESTRUTURA CONCEITUAL

As políticas nacionais de mitigação das mudanças climáticas estão ligadas aos custos de redução. Os custos de redução de mitigação são as despesas adicionais para um país em uma situação com políticas de mitigação, em comparação com uma situação sem políticas de mitigação; o cenário “business as usual” (BAU). Custos de redução são muitas vezes equilibrados contra os custos dos danos que um país incorrerá do impacto negativo das mudanças climáticas. Tanto os custos de redução de mitigação e os custos dos danos estimados são menores hoje do que serão no futuro se as BAU trajetórias são seguidas (Bailey e Compston, 2012:21-22). No entanto, os custos da mitigação e dos danos não são distribuídos uniformemente entre os atores e pessoas em uma economia, e as diferentes partes interessadas são esperados de apoiar ou se opor a políticas climáticas, dependendo de seus custos esperados.

Estudos anteriores mostraram ligações claras entre as políticas energéticas e climáticas e como a dependência de recursos energéticos restringe política de mitigação (Bang, 2010; McCright e Dunlap, 2003). Estes fatores materiais também influenciam o acesso que as diferentes partes interessadas têm aos formuladores de política (ibid.). Em seu estudo comparativo da influência de partes interessadas na UE e na Noruega, Gullberg (2011) conclui que as organizações industriais e empresariais são percebidas como tendo mais influência sobre o desenvolvimento de políticas climáticas do que as organizações ambientais.

O estudo dos processos políticos domésticos é uma tradição bem desenvolvida na pesquisa internacional de clima e meio ambiente. A atenção mais completa tem sido dada para processos políticos domésticos em grandes emissores entre os países da OCDE, como os EUA e a UE (ver p.ex. de Sombre, 2000, 2010; Skodvin e Andresen, 2009; Wettestad et al., 2012; Jordan et al., 2012), mas vários estudos de caso em profundidade também se concentram em China, Índia e Brasil (ver p.ex. Heggelund, 2007; Dubash, 2011; Hochstetler e Keck, 2007). Estudos que analisam as políticas climáticas em todos os países do BASIC também foram publicados, mas estes centram-se principalmente sobre os papéis e os interesses dos países do BASIC nas negociações internacionais sobre o clima (p.ex. Hallding et al., 2011, Viola et al., 2012, Viola, Franchini e Ribeiro 2013). Contudo, existem poucos estudos que comparam sistematicamente os processos das políticas climáticas domésticas nestes quatro países.

Este artigo segue o argumento de Underdal et al. (submetido 2013) de que a elaboração de políticas nacionais pode ser comparada entre países e regimes políticos com foco nas forças de oferta e demanda que impulsionam os processos políticos. A mudança de política depende de uma demanda por mudança. A demanda aumenta quando mais atores preferem uma mudança de política a não-mudança (*status quo*). Em resposta à demanda de mudança de políticas, os formuladores de políticas decidem fornecer uma mudança de política ou não (Underdal, 2000:60).

As formas em que oferta e demanda interagem e coproduzem políticas variam de acordo com as características específicas de cada país. Em um regime democrático os políticos estão preocupados com a possibilidade de reeleição e as demandas sociais tendem a ter mais influências do que nos regimes autoritários. Mas os líderes autoritários também tem que considerar os cálculos de custo-benefício, interesses econômicos e satisfação do público na tomada de decisões políticas (Underdal et al., submetido 2013). As diferenças entre as forças da demanda e da oferta em diferentes regimes políticos são, por conseguinte, uma questão de grau em vez de uma dicotomia (Underdal et al., submetida 2013:5). Todos os países do BASIC fizeram mudanças em suas políticas climáticas entre 2007 e 2013, e neste artigo nos concentramos nas forças demandantes da sociedade que incentivaram, ou desanimaram mudanças na política climática nos referidos países.

De acordo com o quadro de análise de política climática desenvolvido por Underdal et al. (submetido 2013), há fatores materiais e políticos estáveis e da lenta mutação que "constituem condições de contorno importantes para as decisões políticas" (ibid.p.7). Os fatores materiais particularmente importantes neste contexto são as dotações de recursos de energia e infraestrutura; e os níveis de renda e sua respectiva distribuição. Esses fatores determinam os custos e benefícios das mudanças na política climática e energética, especialmente porque os investimentos em fontes de energia e infraestrutura são custos de longo prazo. Os fatores materiais influenciam as preferências e as necessidades percebidas pelas partes interessadas para influenciar as decisões de política climática. Fatores políticos, como configurações institucionais e distribuição do poder definem as oportunidades e as capacidades dessas partes interessadas de influenciar o processo político e alterar os resultados das políticas (Underdal et al., submetida 2013).

Pesquisas anteriores já haviam identificado os *setores econômicos* que terão de arcar com os custos ou benefícios de normas ambientais mais rigorosas como partes interessadas influentes

na política climática (DeSombre, 2011:199, 207, Harrison e Sundstrom, 2010:8-14). Sua importância para a economia do país dá-lhes influência na elaboração de políticas. As preferências desses atores serão identificados em todos os países do BASIC, juntamente com a sua capacidade de influenciar o resultado da política doméstica. Estudos anteriores descobriram que as empresas de energia -especialmente fósseis - e das indústria intensiva em energia são barreiras para políticas de mitigação ambiciosas, esses setores tendem a ser (na sua grande maioria) obstáculos para a mitigação doméstica também nos países BASIC (McCright e Dunlap, 2003; Viola, Franchini e Ribeiro, 2013). Por outro lado, os setores de tecnologia verde e de energia renovável tendem a ser positivos para a mitigação. A importância relativa desses atores para a economia nacional estará refletido em suas possibilidades de influenciar a política a seu favor.

O segundo tipo importante de partes interessadas que tem sido enfatizado na literatura anterior são *ONGs ambientalistas e grupos da sociedade civil*. Esses atores tendem a pressionar em favor de políticas mitigadoras (Harrison e Sundstrom, 2010:276; Viola, Franchini e Ribeiro, 2013). Os interesses defendidos por ONGs e grupos da sociedade civil, bem como a capacidade desses grupos de influenciar os resultados de política doméstica serão analisados em todos os países estudados. As relações entre as ONGs internacionais e nacionais também serão investigadas.

Estudos anteriores da interação entre as partes interessadas e os decisores políticos têm enfatizado a importância de uma coalizão vencedora de demandantes de mudança de política para que a política possa ser adotada. Mesmo que a proposta de política não seja susceptível de ser bloqueada por qualquer um dos formuladores de políticas, a coalizão vencedora é necessária para impulsar a política para a linha de frente na agenda política (DeSombre, 2000, Hochstetler e Viola, 2012). Aqueles que exigem uma mudança de política, portanto, muitas vezes trabalham para fazer a sua opção política atraente para outros atores, a fim de reforçar a sua coalizão. Coalizões através de outras clivagens políticas, tais como coalizões entre ONGs e empresários, podem ser particularmente fortes impulsores de mudanças nas políticas públicas. O tipo de coalizões vencedoras que são possíveis nos países do BASIC provavelmente terão também um impacto sobre o grau de ambição das opções de políticas públicas viáveis.

As demandas da opinião pública por ação para enfrentar a mudança climática atuaram como um impulsor positivo para políticas mais ambiciosas de mitigação, especialmente em

democracias onde os políticos dependem de reeleição (Harrison e Sundstrom, 2010:8-9). Contudo, as demandas do público em geral - além de representantes do mundo empresarial e das ONGs - são difíceis de medir, especialmente estabelecer uma relação causal entre a demanda pública e a tomada de decisão. A extensão e intensidade de preocupação com a mudança climática medida na opinião pública podem ser vistos como uma procuração outorgada aos atores pro-clima (Harrison e Sundstrom, 2010:264). Uma medida de conhecimento público e preocupação sobre a mudança climática está incluído neste estudo como variável subjacente: alto nível de conhecimento e preocupação serão considerados vetores impulsores para a adoção de políticas de mitigação.

2.1 Comparando Países

O método usado neste estudo é a comparação estruturada e focada. De acordo com George e Bennett (2005:67-72), este método requer o emprego estruturado de variáveis de interesse teórico em estudos focados de cada caso selecionado. As variáveis em estudo estão descritas na seção acima e serão identificados em todos os países estudados. Os casos são selecionados com o objetivo de estudar os processos de políticas climáticas nas economias emergentes. Como as mesmas perguntas padronizadas e gerais são feitas em todos os casos, dados comparáveis são coletados, permitindo uma análise comparativa estruturada (ibid.).

Os países do BASIC são selecionados com base no objetivo da pesquisa de examinar processos de políticas climáticas nas economias emergentes onde as políticas climáticas nacionais foram adotadas. Como todos os países do BASIC são grandes emissores de gases de efeito estufa, os achados deste estudo são interessantes para a compreensão dos processos políticos em cada país individual. A comparação dos casos, além de poder gerar informação útil para as teorias sobre o papel e a influência das partes interessadas no desenvolvimento de política domésticas de clima. Este artigo analisa os processos políticos que levam à adaptação das políticas de mudanças climáticas domésticas compreensivas nos países do BASIC entre 2007 e 2011.

A influência das partes interessadas em processos de políticas climáticas têm sido estudadas previamente por outros pesquisadores nos quatro países e as afirmações deste artigo estão baseadas em: pesquisas prévias, relatórios, documentos oficiais e transcrições de registros, cartas e outras fontes primárias disponíveis. Muitos estudos aprofundados anteriores concentraram-se em atores não-estatais na política do clima chinês, com o objetivo de

descobrir como as partes interessadas influenciam o resultado nos processos decisórios fechados na China (ver p. ex. Lo, 2010; Gilley, 2012; Heggelund, 2007; Stensdal, 2012). Esses pesquisadores têm encontrado forte interesse na formulação da política climática entre os atores não estatais chineses, mas a sua possibilidade de influenciar é maior quando se trata de implementação de políticas que na sua fase de formulação. Os papéis das partes interessadas em processos políticos na Índia e no Brasil estão bem documentados em estudos anteriores, mas em menor grau em uma perspectiva comparada com outras economias emergentes (ver p. ex. Lele, 2012; Das, 2012; Hallding et al., 2011; Fisher, 2012; Hochstetler e Viola, 2012; Viola e Franchini, 2012; Viola, Franchini e Ribeiro 2013). O processo de política climática na África do Sul é (entre os quatro) o que está menos descrito na literatura, com algumas exceções (p. ex. Winkler, 2010; Tyler, 2009). A análise do caso Sul-Africano está mais baseado em fontes primárias comparado com os outros três casos.

3. OS PAÍSES BASIC E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

3.1 Fatores Materiais que Criam Preferências das Partes Interessadas

A tabela 3.1 apresenta os fatores materiais e os indicadores de desenvolvimento nos países BASIC. China, Índia e África do Sul têm o terceira, quinta e oitava maiores reservas de carvão do mundo, respectivamente (BP, 2010). O carvão é a fonte de energia mais barata nesses países, e os custos de redução da mudança para outros combustíveis são elevados. O uso do carvão doméstico é muito mais barato do que importar petróleo e gás, e considerada uma fonte de energia mais confiável do que as energias renováveis, como a energia solar e eólica. O uso de carvão na China vai continuar a aumentar, mesmo que a China seja o investidor número um do mundo em energias renováveis (Siddiqi, 2011:78). A dependência de um setor industrial produtivo competitivo também faz que os custos de redução de mitigação da mudança climática sejam altos na China.

Grandes partes das populações na Índia e, em menor medida, na África do Sul são marginalizados e sem acesso a fontes modernas de energia. Priorizar as energias renováveis na expansão da oferta de energia elétrica nesses países faria o desenvolvimento mais lento e mais caro do que usar a energia de carvão. Isso aumenta os custos de redução e demonstra a dificuldade de conciliar as necessidades de clima e desenvolvimento.

Tabela 3.1 Principais fatores materiais nos países do BASIC

	China	Índia	Brasil	África do Sul
População 2011	1,344 mil milhões	1,241 mil milhões	196,7 milhões	50,6 milhões
PNB per capita 2011 (taxa câmbio)	4 940 USD	1 410 USD	10 720 USD	6 960 USD
Índice de incidência da pobreza em 2 USD/dia *	29,8% em 2008	68,7% em 2010	10,8% em 2009	31,3% em 2009
Composição do PIB (2011-2012 estimativas)	9,7% agricultura 46,6% indústria 43,7% serviços	17% agricultura 18% indústria 65% serviços	5,4% agricultura 26,4% indústria 67,2% serviços	2,4% agricultura 32,1% indústria 64,9% serviços
Emprego na agricultura	40% do emprego total em 2008	51% do emprego total em 2010	17% do emprego total em 2009	5% do emprego total em 2009
O acesso à eletricidade em 2009	99,4% da população	66,3% da população	98,3% da população	75% da população
Emissões de combustíveis fósseis em 2009	5,76 toneladas de CO ₂ per capita	1,65 toneladas de CO ₂ per capita	1,91 toneladas de CO ₂ per capita	10,06 toneladas de CO ₂ per capita
Consumo total de energia por fonte de energia em 2009	87,4% combustíveis fósseis 9% energias renováveis combustíveis e resíduos 3,7% energia sem CO ₂	73% combustíveis fósseis 24,5% energias renováveis combustíveis e resíduos 2,3% energia sem CO ₂	51,3% combustíveis fósseis 31,6% energias renováveis combustíveis e resíduos 15,6% energia sem CO ₂	87,8% combustíveis fósseis 9,8% energias renováveis combustíveis e resíduos 2,4% energia sem CO ₂
Emissões de GEE por setor em 2005 **	73% energia, 8,8% processos industriais, 15,4% agricultura, 3,3% resíduos (total 7232,8 milhões toneladas de CO ₂ e)	66,9% energia, 4,6% processos industriais, 21,7% agricultura, 6,7% resíduos (total 1859 milhões toneladas de CO ₂ e)	34,2% energia, 2,7% processos industriais, 58,4% agricultura, 4,2% resíduos (total 1011,6 milhões toneladas de CO ₂ e)	81,3% energia, 3,1% processos industriais, 9,9% agricultura, 5,2% resíduos (total 422,2 milhões toneladas de CO ₂ e)

Fontes de dados: World Development Indicators (<http://data.worldbank.org>), Global Carbon Project

(<http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/12/data.htm>), CAIT (<http://www.wri.org/project/cait>), CIA world factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>)

* Paridade de poder de compra (PPP) em 2005 USD

** Estes números não incluem as emissões da mudança do uso da terra e florestas. De acordo com a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC, Parte 2, Tabela 2.9, as emissões de GEE para o Brasil em 2005, quase triplicam se a mudança do uso da terra e desmatamento estão incluídos. As emissões por mudança de uso da terra e desmatamento no Brasil tiveram um dramático declínio entre 2005 e 2012 (particularmente entre 2005 e 2009).

No Brasil, por outro lado, as principais emissões de gases de efeito estufa vêm do desmatamento, da agricultura e da pecuária. A ligação entre o crescimento econômico e o desmatamento é praticamente irrelevante, e os custos na drástica redução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil (derivados da redução do desmatamento) tem sido extremadamente baixos (Viola, Franchini e Ribeiro 2013). No entanto, com a expansão da exploração de petróleo na plataforma continental (particularmente no Pre-sal) e o estrangulamento da infraestrutura de transporte de carga (caminhões movidos a diesel

circulando por rodovias muito congestionadas ou em mal estado) e de passageiros (predomínio rodoviário e transporte coletivo secundarizado com relação ao transporte individual), as emissões no setor de energia estão aumentando fortemente. O crescimento no setor de petróleo, levou à estagnação no setor de biocombustíveis. Este desenvolvimento tende a continuar, aumentando os futuros custos de redução do Brasil (Viola e Franchini, 2012:183).

A Índia está entre os países mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas (Fisher, 2012:125). A Índia é mais dependente do setor agrícola do que suas contrapartes dos BASIC, e mudanças de precipitação, aumento da temperatura e derretimento das geleiras são grandes ameaças à economia agrícola. Além disso, níveis do mar mais elevados vai levar a milhões de novos migrantes internos e externos na Índia, agravando os já graves problemas da pobreza, sustentabilidade e acesso a energia (Fisher, 2012:125-126; Gilley, 2012:289).

A percepção da vulnerabilidade e os custos do impacto das mudanças climáticas têm feito que as autoridades chinesas aumentem dramaticamente sua preocupação pelas mudanças climáticas a partir de 2008. Ameaças à saúde e a segurança alimentar por causa de poluição e mudanças de temperatura, bem como os eventos climáticos extremos, como secas e inundações graves, já estão causando custos de danos elevados na China e isto tende a agravar-se no futuro (Heggelund, 2007:165-167, Gilley, 2012:289).

África do Sul e Brasil (particularmente este último) têm biodiversidades únicas que estão ameaçados pela mudança climática. Isto também implicará altos custos de impactos das mudanças climáticas em algumas regiões e comunidades; e, também, no setor de turismo associado com a biodiversidade. Mesmo que os setores agrícolas nesses países são menores do que na Índia e na China, eles são economicamente dominados por monoculturas orientadas a exportação que são especialmente vulneráveis às mudanças climáticas. Os custos de danos no Brasil e África do Sul são, provavelmente, menores do que os custos correspondentes para a Índia e China, mas os eventos climáticos extremos também aumentaram nesses países e os custos relacionados a tais eventos tendem a aumentar no futuro (Hallding et al., 2011:42; Viola e Franchini, 2012).

3.2 Conhecimento e Preocupação Pública

Duas pesquisas internacionais sobre a conhecimento e preocupação com as mudanças climáticas e o aquecimento global, que foram conduzidas pela Gallup World em 2009 e 2011,

incluiu respostas representativas das populações em todos os países BASIC. Os resultados das pesquisas estão resumidos na tabela 3.2.

Tabela 3.2 Os resultados da pesquisa de opinião pública para o conhecimento e a preocupação com a mudança climática nos países do BASIC

Pergunta da pesquisa	Alternativas de resposta	China	Índia	Brasil	África do Sul
Quanto você sabe sobre o aquecimento global ou mudanças climáticas?*	Eu sei algo / muito sobre ele	57%	37%	79%	37%
	Eu nunca ouvi falar sobre isso / não sabe / recusar	43%	63%	21%	63%
Qual a gravidade de uma ameaça é o aquecimento global para você e sua família? **	Muito / algo sério	33%	82%	94%	68%
	Não muito / nada sério	62%	13%	4%	29%
O aumento da temperatura é uma parte do aquecimento global ou mudanças climáticas. Você acha que o aumento das temperaturas é ...?***	Um resultado da atividade humana	31%	18%	67%	15%
	Um resultado causa natural	13%	8%	7%	16%
	Ambos humano e natural	18%	9%	6%	9%
	Não sabe / recusar	3%	1%	2%	0%
	Não tem conhecimento de aquecimento global	35%	63%	18%	60%

*Gallup world survey 2009: <http://www.gallup.com/poll/121526/Major-Economies-Threat-Climate-Change.aspx>

** Gallup world survey 2009, pediu apenas para aqueles que responderam "Eu sei algo / muito sobre isso"

*** Gallup world survey 2011: http://www.gallup.com/poll/147242/Worldwide-Blame-Climate-Change-Falls-Humans.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=All+Gallup+Headlines#1

É claro que a conhecimento varia de muito baixo na Índia e na África do Sul, meio na China a um alto nível de conhecimento no Brasil, em ambas as pesquisas. Os entrevistados brasileiros também estão muito preocupados com a gravidade do aquecimento global e uma grande maioria acredita que a mudança climática é causada por seres humanos¹. Os chineses entrevistados por outro lado, são os mais céticos do clima e os menos preocupados por os impactos do aquecimento global. Entre os entrevistados com conhecimento na Índia a maioria estão preocupados e acreditam que a atividade humana é a principal causa do aquecimento global. Os entrevistados Sul-Africanos estão menos preocupados e mais céticos do que os seus homólogos indianos.

¹ Estas pesquisas tem significativos problemas metodológicos para avaliar conhecimento sobre a mudança climática e por isso sobre dimensionam o grau de conhecimento. Por exemplo, pesquisas que avaliam com mais precisão conhecimento sobre a mudança climática no Brasil mostram resultados bastante diferentes nos quais apenas um muito limitado segmento muito educado da população tem alto conhecimento.

3.3 Política Nacional de Clima

Várias leis e políticas ambientais nos países do BASIC regulam as atividades que impactam a mudança climática. A fim de encontrar processos comparáveis no âmbito deste estudo, este artigo concentra-se em processos de políticas públicas que levam a políticas nacionais de mitigação da mudança climática. Todos os objetivos e metas mais importantes e medidas de mitigação de política doméstica pré-existentes, foram incluídos nos documentos compreensivos de políticas climáticas nacionais adotados em todos os países do BASIC entre 2007 e 2011.

O primeiro país BASIC que lançou sua política de mudança climática foi a China. A política climática principal da China é o Programa Nacional de Mudanças Climáticas, que foi lançado em 2007. Isto foi seguido por um Livro Branco sobre a Mudança Climática em 2008 (Stensdal, 2012:9-10). Estes documentos de política abordam tanto as questões de mitigação e adaptação.

A política climática principal da Índia é o Plano de Ação Nacional sobre Mudança do Clima (NAPCC), que foi adotada em 2008, delineando oito missões nacionais para mitigação e adaptação das mudanças climáticas. Cada um dos oito missões políticas tem planos de implementação enfatizam os co-benefícios das políticas de desenvolvimento, como a eficiência energética, energias renováveis e agricultura sustentável para a mitigação e adaptação das mudanças climáticas (NAPCC, 2008).

O Brasil é o único país BASIC que transformou numa lei obrigatória nacionalmente a política de mitigação das mudanças climáticas. A política climática principal do Brasil é a Lei Nacional sobre Mudança do Clima (Lei no. 12 187), que foi adotada em dezembro de 2009. De acordo a um decreto presidencial de 2010, deverão existir doze planos de implementação setorial (Presidência da República ,2010; Brasil Gov., 2010).

A política climática principal da África do Sul é o Livro Branco Nacional Climate Change Response, que foi apresentado em 2011 e inclui tanto as políticas de mitigação quanto de adaptação. O Livro Branco define oito programas emblemáticos de curto prazo a serem implementadas de imediato, mas a política também deixa claro que os esforços de mitigação da África do Sul dependem de assistência financeira e tecnológica internacional (SA Gov., 2011).

Todos os países BASIC assumiram compromissos de mitigação voluntários na Conferência das Partes da UNFCCC (COP 15) em Copenhague, em 2009. China e Índia têm metas para reduzir a intensidade de emissões do PIB, com 40-45% e 20-25%, respectivamente, até 2020, em comparação aos níveis de 2005. Brasil tem metas para reduzir as emissões com 36,1-38,9% abaixo do BAU trajetórias até 2020 tomando como base 2005. África do Sul planeja reduzir as emissões em 34% abaixo trajetória BAU até 2020 e 42% até 2025. Todas as metas são incorporadas nas políticas domésticas, e no Brasil a meta é juridicamente vinculante (embora os mecanismos que garantirão seu cumprimento são difusos).

4. PREFERÊNCIAS E CAPACIDADES DE INFLUENCIAR DAS PARTES INTERESSADAS

Esta seção descreve as preferências das partes interessadas em cada um dos países do BASIC e analisa as possibilidades e capacidades desses atores para influenciar os resultados das políticas climáticas.

4.1 China

4.1.1 Preferências e posições das partes interessadas

A maioria das emissões de GEE da China vêm do setor energia, queima de combustível fóssil. Os fatores materiais que são mais relevantes na política de mitigação chineses estão, portanto, ligados ao sector da energia, especialmente produção e consumo de carvão. O uso de carvão também está causando poluição e graves problemas locais de saúde. Este setor foi, portanto, o principal alvo de medidas de mitigação chineses (Baron et al., 2012).

A maioria dos produtores de carvão e geradores e distribuidores de energia elétrica chineses são de propriedade dos governos (locais ou nacional) e conseqüentemente as partes interessadas não são independentes. Essas empresas estão sujeitas a normas rígidas e não podem passar os preços elevados do carvão para os consumidores de energia (Baron et al., 2012). As empresas de carvão e de petróleo também são responsáveis pelo abastecimento de energia para os consumidores. Com o aumento aceleradíssimo da demanda de energia, o abastecimento encontra algumas dificuldades e as despesas em carvão e petróleo das empresas aumentam. As empresas de energia, portanto, saudaram as medidas de mitigação

que promoveram novos investimentos em energia renovável e eficiência energética (Siddiqi, 2011:78).

A quase totalidade das partes interessadas nas indústrias e empresas na China não pretende desafiar abertamente a nova política por tratar-se de um regime político autoritário; portanto, é difícil saber se a sua opinião da mitigação diferia da comunicação oficial. Por exemplo o fórum de negócios *Chinese Business Alliance International Forum on Climate Change* apoia principalmente as políticas governamentais oficiais (Gilley, 2012:292).

O número de ONGs ambientais chineses têm crescido significativamente desde meados da década de 1990 (Hale e Roger, 2012:11-12; Stensdal, 2012:13). Essas partes interessadas estão principalmente preocupados com as questões de poluição local e regional na China, mas também conectam esses desafios para o maior problema do aquecimento global e apoiam as políticas de mitigação domésticas (Gilley, 2012:291; Lo, 2010). ONGs internacionais, como Greenpeace e WWF, também são ativos na China e formaram parcerias com ONGs locais e nacionais. As ONGs são fortemente a favor de políticas ambientais e climáticas mais ambiciosas, mas concentram-se principalmente na implementação de normativas existentes e em fornecer informações para as comunidades locais e os governos locais e central (Stensdal, 2012; Hale e Roger, 2012:12).

4.1.2 Influência das partes interessadas e coalizões vencedoras

A habilidade das partes interessadas para influenciar os resultados políticos dependem tanto de suas capacidades quanto das possibilidades que o sistema político dá para tal influência. Na China, a influência das partes interessadas é canalizada através do Partido Comunista e de diferentes burocracias estatais nacionais e subnacionais e o processo de influenciar processos políticos é muito menos aberto do que nos outros países do BASIC (Hale e Roger, 2012:12-15).

O processo político que levou à política climática nacional na China foi iniciada pelo topo da hierarquia política, com pouca possibilidade de influência de atores externos (Lo, 2010:1014). Empresas e ONGs, portanto, são mais ativos quando se trata de influenciar a implementação de políticas do que eram na elaboração da política (ibid.). As políticas nacionais de mitigação estão, no entanto, em consonância com os interesses de grandes produtores de energia na China, indicando que seus interesses foram considerados como muito importantes pelo Partido Comunista nas suas decisões.

É difícil encontrar evidências da influência direta de ONGs na política climática nacional (Lo, 2010:1014). O único acesso direto das ONGs aos formuladores de políticas é como especialistas que são consultados sobre questões específicas relacionadas com o clima (ibid.). Nos meses anteriores ao lançamento da política climática nacional, as empresas estatais de energia e as ONGs encontraram um terreno comum na questão de eficiência energética (Stensdal, 2012:9). Mas isso era mais como um mínimo comum denominador de como uma coalizão vencedora.

4.2 Índia

4.2.1 Preferências e posições das partes interessadas

Desde o início da década de 2000 empresas indianas têm se tornado um pouco mais positivas em relação a medidas de mitigação nacionais. Como na China, o elevado crescimento da demanda de energia faz que seja difícil para as empresas de energia da Índia abastecer carvão e petróleo suficiente (Siddiqi, 2011:78). Além disso, alguns eventos diretos relacionados com o clima, tais como a inundação em Mumbai em 2005, onde muitas das vítimas eram empresários, levou muitas empresas a assumir o risco das alterações climáticas a sério (Das, 2012:248).

A Confederação das Indústrias Indianas (CII) expressaram opiniões positivas sobre as estratégias de baixo carbono e as possibilidades de inovação verde antes da NAPCC em 2008. CII também tem sido um impulsor para a implementação do MDL na Índia. Grandes e importantes empresas na Índia, como o Grupo Tata e o produtor de eletricidade NTPC têm seus próprios planos de mitigação e metas para reduzir as emissões e investir em soluções de baixo carbono (Das, 2012).

A Federação das Câmaras Indianas de Comércio e Indústria (FICCI), que representa grande parte da indústria manufatureira da Índia, foi menos positiva em relação as metas de mitigação do governo, mas apoiou as medidas de mitigação nacionais e foram positivos em contribuir a mitigação global (Financial Express, 2009) .

Ambientalistas indianos colaboram com cientistas e constituem uma voz forte no debate nacional. Muitos tendem a enfatizar na contradição de interesses entre a mitigação a escala nacional e as necessidades locais. Algumas ONGs temem um impacto negativo de MDL e REDD sobre direitos indígenas e agricultura familiar (Lele, 2012). A maioria das ONGs, ativistas ambientais e cientistas como o Centre for Science and Environment (CSE), percebem

as mudanças climáticas como uma ameaça a comunidades indianas, mas eles enfatizam igual o direito da Índia de desenvolvimento e a responsabilidade pela mitigação por parte dos países ocidentais (CSE, 2011; Lele, 2012). Hallding et al. (2011:64) argumentam que as ONGs locais são mais negativas das medidas de mitigação domésticas do que as filiais indianas de ONGs internacionais, provavelmente porque as ONGs locais percebem os problemas locais como desafios mais imediatos que precisam ser abordadas antes de mitigação (Lele, 2012; CSE, 2011).

4.2.2 Influência das partes interessadas e coalizões vencedoras

Houve muita oposição política contra mitigação doméstica na Índia, inclusive dentro do governo. Porém, o primeiro-ministro foi a favor e lançou o Conselho sobre a Mudança Climática em 2007, no qual são membros atores empresariais e representantes das ONGs (Índia Gov., 2007). Ao convidar os representantes empresariais e os representantes relutantes das ONGs no conselho para elaborar a política pública, foi formada (de cima para baixo) uma fraca coalizão vencedora das partes interessadas mais importantes. O plano nacional de ação climática é claramente um compromisso, onde o desenvolvimento socioeconômico, segurança e acesso energético, a inovação tecnológica e outros interesses fundamentais das partes interessadas são enfatizados, enquanto que a mitigação é um co-benefício dessas políticas (NAPCC, 2008).

Apesar do baixo conhecimento e preocupação do público com a mudança climática na Índia, empresas e ONGs são ativos e tem capacidades e possibilidades de influenciar a formulação das políticas climáticas. Isto talvez não é surpreendente se consideramos que existe uma sociedade civil e atores empresariais fortes em vários estados do país que tem forte influencia na formulação da politica nacional.

4.3 Brasil

4.3.1 Preferências e posições das partes interessadas

As indústrias intensivas em energia no Brasil não são grandes emissores de GEE, porque utilizam principalmente energia renovável. Em 2005 mais de 60% das emissões de GEE no Brasil vinham do desmatamento, que era impulsionado pela exploração madeireira, a pecuária extensiva e a nova fronteira de expansão da produção de soja em grande escala. O agronegócio utiliza muitos fertilizantes nitrogenados e diesel para o transporte de seus produtos. Os produtores de mineiros (particularmente ferro) e refino de petróleo, são também

intensivos em carbono. Os produtores de matérias-primas, portanto, têm custos de mitigação mais elevados do que o setor secundário da indústria (Hallding et al., 2011:38-41.).

Antes da aprovação da lei nacional de clima em 2009, a Confederação Nacional da Indústria do Brasil (CNI) divulgou um manifesto destacando que os atores industriais brasileiros apoiam medidas de mitigação nacionais e a participação do Brasil em um acordo internacional de clima. A CNI avaliava que o MDL e REDD são mecanismos importantes para a indústria brasileira e os atores do agronegócio em seus esforços para reduzir as emissões de GEE (CNI 2009).

As opiniões da CNI foram aprofundadas por manifestos lançados por três coalizões de grandes empresas brasileiras criticando a política vigente de mudança climática em setembro de 2009 e propondo – em graus variáveis – uma nova política climática com medidas consistentes de mitigação (Viola, Franchini e Ribeiro 2013). Segundo Hochstetler e Viola (2012), com a aprovação do Projeto de Lei Waxman na Câmara dos Deputados dos EUA em junho de 2009, a maioria dos empresários brasileiros esperavam que taxas ao carbono seriam implementadas em breve por EUA e a seguir pela UE. Esta ameaça os levou a definirem que seria fundamental para os exportadores brasileiros - e para os interesses nacionais - que Brasil assumisse metas de mitigação para a COP de Copenhague. Em função do potenciais vantagens financeiras da implementação do REDD, foi possível também obter o apoio relutante dos setores conservadores do agronegócio.

ONGs e movimentos sociais ambientalistas tem sido ativos no Brasil desde a década de 1970, com importante intensificação a partir da década de 1980. Todas as grandes ONGs ambientais internacionais têm filiais no Brasil (com forte internalização doméstica em termos de financiamento e capital humano) e as ONGs estritamente brasileiras adquiriram crescente importância e poder nas últimas duas décadas. Elas, junto com a comunidade científica e a mídia, têm sido importantes para incrementar o conhecimento do público sobre a mudança climática. Questões de mudança climática se encaixam muito bem com as ONGs no Brasil, já que as medidas de mitigação terá co-benefícios para suas outras campanhas ambientais essenciais, tais como a preservação da floresta e da biodiversidade, o controle da poluição local e a melhora da mobilidade urbana (Viola, Franchini e Ribeiro 2013; Hochstetler e Viola, 2012).

4.3.2 Influência das partes interessadas e coalizões vencedoras

A coalizão ruralista brasileira tem representantes em quase todos os partidos políticos e tem uma influência política considerável no Congresso Nacional (Hochstetler e Viola, 2012:760-761). O núcleo reformista pro-clima do governo brasileiro dependia do seu apoio, a fim de obter a lei climática adotada. As possibilidades favoráveis de MDL e REDD, além de poucas consequências econômicas negativas das políticas já implementadas contra o desmatamento, convenceu ao agronegócio votar a favor da lei de mudança climática em 2009 (ibid.).

A grande maioria dos setores econômicos no Brasil foram impulsores ou neutros ao invés de barreiras no processo para as políticas nacionais de mitigação e eles foram capazes de influenciar as políticas em seu favor através de uma comunicação aberta com o Governo. As ONGs brasileiras estabeleceram com sucesso uma forte aliança com o Ministério do Meio Ambiente e tem sido ativos em campanhas de informação pública (Viola e Franchini, 2012). Os ONGs e as empresas, assim, constituíram uma forte coalizão vencedora de demandantes de políticas de mitigação, especialmente desde que eles foram capazes de incluir também ao agronegócio na coalizão (Hochstetler e Viola, 2012).

No entanto, os interesses que impulsaram as empresas foram, principalmente, as condições econômicas favoráveis para as políticas públicas sugeridas; essas partes interessadas não podem ser considerados apoiadores incondicionais de mitigação doméstica.

A importância da indústria do petróleo está aumentando na economia brasileira e depois que a lei climática tivesse sido aprovada por ambas as câmaras no Congresso Nacional em 2009, o presidente Lula vetou três parágrafos antes de assinar a lei. Estes parágrafos incluíam permissão de incentivos apenas para as fontes de energia renováveis e retirada gradual de todos os subsídios aos combustíveis fósseis (Presidência da República, 2010). Isso indica que a indústria do petróleo foi protegida contra as medidas de mitigação fortes e que este ator de alta intensidade de carbono tem excelentes ligações no governo o que lhe possibilitou superar a pressão de mitigação de outras partes interessadas. A crescente importância desta indústria pode vir a constituir uma barreira em futuros processos de políticas de mitigação (Viola e Franchini, 2012:187).

4.4 África do Sul

4.4.1 Preferências e posições das partes interessadas

A estrutura da indústria sul-Africana é muito dependente do carvão e grande parte da produção é intensiva em energia. A infraestrutura que foi construída durante os anos de apartheid e, no entanto, bastante ineficiente e o potencial de aumento da eficiência energética é grande, mas caro (Hallding et al., 2011:51).

A comunidade empresarial sul-Africana reconhece as ameaças das mudanças climáticas e está disposta a reduzir suas emissões, mas não se percebem economicamente capazes de contribuir com tudo o que é necessário. A Business Unity South Africa (BUSA) representa a maioria das grandes empresas e setores da indústria na África do Sul e na sua resposta as política de mitigação propostas em 2010, expressam preocupação com a mudança climática, mas também destacam o esforço de mitigação que já está sendo feito e da necessidade para transferência financeira e tecnológica do exterior, a fim de fazer mais (PMG, 2010).

Os industriais dependentes de carvão não expressaram oposição aberta contra políticas de mitigação, mas eram claros sobre a necessidade de apoio financeiro, o que também ajudaria a reduzir gastos com energia elétrica (PMG, 2010). A indústria orientada para a exportação também teme tarifas de importação baseadas em intensidade de carbono em EUA e na UE e, portanto, apoiaram a adoção de políticas climáticas nacionais (Winkler, 2010).

Muitas ONGs e grupos da sociedade civil foram ativos nas audiências públicas para a nova política do clima na África do Sul. Todas as ONGs argumentaram em favor de medidas de mitigação mais fortes do que os apresentados pelo governo (PMG, 2010). Contudo, as ONGs locais estão preocupadas com os problemas locais e respectivas medidas de adaptação para as comunidades. As filiais sul-Africanas de ONGs internacionais, como WWF e Greenpeace, são fortes defensores de mitigação doméstica (ibid.). Uma das ONGs nacionais maiores, Earthlife Africa Jhb, criticou todo o processo político de mudanças climáticas de ser tendencioso em favor das empresas dependentes de combustíveis fósseis. (Earthlife, 2008)

4.4.2 Influência das partes interessadas e coalizões vencedoras

A indústria de mineração e a indústria de energia dependente do carvão na África do Sul (como a empresa de eletricidade Eskom) estiveram bem integradas no processo de formulação da política climática. Elas foram incluídos no trabalho preparatório para a política de mudança

climática e estão presentes nas delegações Sul-Africanas para as negociações da COP (Winkler, 2010; Hallding et al., 2011:52). Estas grandes empresas tiveram diálogos diretos com o Ministério de Água e Meio Ambiente antes das audiências públicas sobre as políticas de mudança climática (ibid.).

A colaboração com estas partes interessadas industriais é provavelmente a principal razão por trás da condicionalidade: a implementação depende de significativas transferências financeiras e tecnológicas do exterior. No Livro Verde de mudança climática publicado em 2010, o governo enfatiza claramente indústria, energia e transportes como os três principais sectores de mitigação (SA Gov., 2010:14-23). No entanto, no Livro Branco o texto é muito menos claro no direcionamento desses setores específicos, embora ainda diz que as medidas de mitigação devem ser implementadas nos setores de consumo de energia (SA Gov., 2011). As empresas dependentes do carvão influenciaram fortemente a formulação da política de mitigação a seu favor.

Durante o processo decisório, as ONGs tiveram acesso direto aos formuladores políticos através das audiências parlamentares abertas (PMG, 2010). No entanto, elas não foram incluídas diretamente no processo decisório, da mesma forma que os setores empresariais. Muitas das ONGs e atores da sociedade civil na audiência argumentaram contra a captura e armazenamento de carbono (CCS) e mais energia nuclear como medidas de mitigação. CCS está incluído no Livro Branco, mas a menção específica a energia nuclear como medida de mitigação (presente no Livro Verde) foi removida no Livro Branco, um ano depois (SA governador, 2010, 2011). Este pode ser um sinal de que as ONGs tiveram alguma influência sobre o processo de formulação por meio das audiências. No entanto, a capacidade de influência é mais fraca por parte das ONG que por parte das empresas.

As ONGs são impulsores para mitigação nacional na África do Sul, mas a demanda não teria sido forte o suficiente por si só. A condicionalidade de transferências financeiras e tecnológicas internacionais para facilitar a redução de custos para as empresas foi a principal razão para a formação de uma coalizão vencedora.

5. ANÁLISE COMPARATIVA

Apesar das grandes diferenças em conhecimento e preocupação pública pela mudança climática entre países do BASIC, nenhuma das partes interessadas da indústria ou ONG analisados neste artigo questionam a gravidade do problema da mudança climática. O

principal elemento de divergência é se seu próprio país deve ter metas de mitigação domésticos.

As indústrias de energia fóssil nos países BASIC tem altos custos de redução. Na China e na Índia, o principal desafio é corresponder no abastecimento pela aceleradamente crescente demanda de energia. Contudo, na China acolheram muito favoravelmente as novas políticas de promoção das energias renováveis a partir de 2008. Pelo contrário, na Índia a grande maioria dos atores converge em afirmar que o país tem um amplo espaço de carbono para suas emissões crescerem até atingir um nível per capita bastante mais elevado. As indústrias de energia fóssil no Brasil e África do Sul são importantes para suas economias nacionais e estão protegidas da mitigação mais cara por seus governos, no Brasil, por vetos presidenciais a algumas partes da lei climática e na África do Sul pelo condicionamento da implementação da política climática ao apoio financeiro externo.

A totalidade das empresas nos países do BASIC pretendem manter seus mercados de exportação e ganhar novos. O MDL teve alguma importância para favorecer a aceitação da transição para o baixo carbono na China, Índia e África do Sul, mas não teve importância no Brasil. As promessas de aprovação e implementação do REDD tiveram importância para o agronegócio brasileiro. Estes mecanismos podem diminuir um pouco os custos de redução e podem alterar a importância dos fatores materiais.

Na Índia, as partes interessadas da indústria e comércio foram formuladores políticos diretos, como membros do conselho do primeiro-ministro. No Brasil, grandes empresas fundamentais influenciaram o processo decisório durante o ano chave de 2009 e produziram uma virada favorável a decarbonização nos alinhamentos políticos. Na África do Sul as empresas participaram de audiências públicas e outras reuniões com os decisores políticos. Em todos esses países, as políticas climáticas adotadas têm co-benefícios para grande parte dos objetivos empresariais pré-existent, tais como menores despesas de energia, novos investimentos em tecnologia, investimentos em energia renovável e aumento da competitividade da agricultura. Este foi também o caso da China, embora seja mais difícil avaliar a influência direta das partes interessadas lá.

As ONGs na China, Brasil e África do Sul eram todos fortes defensores das políticas de mitigação propostas em seus países e também apoiaram políticas mais ambiciosas. Nestes três países, as ONGs internacionais funcionam bem em conjunto com parceiros locais. Na África

do Sul as ONGs internacionais tem uma maior capacidade e vontade de influenciar o processo decisório do que suas contrapartes locais. Dos três países, porém, só o processo decisório brasileiro deu as ONGs e a comunidade científica quase à mesma possibilidade que as empresas para influenciar o resultado.

Na Índia, a estrutura das ONGs é um pouco diferente. ONGs internacionais parecem ser menos integrados com os parceiros locais nas questões de mudanças climáticas do que em outros países do BASIC. Ambientalistas indianos são bem organizados e cooperam com os cientistas em movimentos sociais e centros de pesquisa. As ONGs indianas foram muito relutantes na mitigação nacional e convergiram com a posição dominante entre as elites que a mitigação das mudanças climáticas deveria ser (por um longo período) responsabilidade dos países desenvolvidos. Baixo PIB per capita e baixas emissões per capita², em conjunto com o gravíssimo desafio da pobreza extrema explicam porque esta visão tem sido muito mais persistente na Índia em comparação com os outros países do BASIC.

Da mesma forma como as empresas, as ONGs na China, Brasil e África do Sul perceberam as medidas de mitigação nacionais como convergentes com seus objetivos previamente existentes. Seus homólogos na Índia encontraram poucos desses ligações inicialmente, mas alguns de seus representantes foram convidados a participar diretamente na formulação das políticas, e eles foram capazes de criar essas ligações no Plano Nacional. Na China e na África do Sul, as ONGs tiveram muito menos influência no processo decisório. Na China, devido às restrições no sistema político e na África do Sul devido à menor capacidade das ONGs e baixa preocupação da opinião pública. No Brasil, as ONGs desempenharam um papel fundamental na sensibilização do público e na formação de uma coalizão vencedora com vastos setores empresariais, comunidade científica e mídia exigindo uma lei climática compreensiva.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência na formulação das políticas públicas está relacionada com as possibilidades sistêmicas e com as capacidades dos atores. Este artigo mostrou que o sistema autoritário na China dá as partes interessadas da indústria e das ONGs menos possibilidade de influenciar na formulação de políticas públicas em comparação com os países democráticos do BASIC. No entanto, também na China, as empresas e ONGs influenciaram o resultado das políticas, a

² Embora com extrema diferenciação entre a minoria de renda alta e a gigantesca massa paupérrima.

indústria devido à sua importância econômica e as ONGs porque fornecem conhecimentos tanto para o público quanto para o governo.

Os processos decisórios no Brasil e na Índia são contrastantes neste estudo comparativo. Na Índia, o processo decisório foi de cima para baixo a través de uma iniciativa governamental que convidou a empresas e ONGs a fazer parte do processo formal de formulação das políticas públicas. No Brasil as ONGs e vastos setores empresariais foram impulsores de baixo para cima em favor de políticas públicas climáticas e os políticos foram persuadidos - favorecido pelo momentum da Conferência de Copenhague e a emergência da candidatura a presidência da república da ex-ministra de meio ambiente Marina Silva pelo Partido Verde - a aprovar uma lei de mudança climática muito avançada para um país de renda per capita média e com tradição de política externa climática relativamente conservadora.

Este artigo mostrou que as políticas de mitigação podem ganhar apoio de partes interessadas importantes da indústria e das ONGs em todos os países do BASIC, sempre que essas partes interessadas encontrem co-benefícios de mitigação quando os custos de redução são altos. O suposto - predominante na literatura produzida nos países desenvolvidos - de que as empresas seriam negativas e as ONGs positivas em relação à mitigação nos países do BASIC demonstrou-se incorreto. De fato isso depende de como essas partes interessadas percebem as medidas de mitigação em relação aos seus objetivos pré-existentes. Um processo político inclusivo, como na Índia, pode aumentar a aceitação de políticas de mitigação por parte de atores relutantes e até contrários.

7. REFERÊNCIAS

- Bailey, I. e Compston H. (eds) (2012) *Feeling the heat – The politics of climate policy in rapidly industrializing countries*, Hampshire: Palgrave Macmillan
- Bang, G (2010) “Energy security and climate change concerns: Triggers for energy policy change in the United States?”, *Energy Policy* 38:4, 1645-1653.
- Baron, R., Aasrud, A., Sinton, J., Campbell, N., Jiang, K. e Zhuang, X. (2012) Policy options for low-carbon power generation in China – designing an emissions trading system for China’s electricity sector, IEA Insight Series 2012, Paris: OECD/IEA
- BP (2010), “BP Statistical review of world energy June 2010”.
- Brazil Gov. (2010) “New Decree details Brazil’s National Policy on Climate Change”, press release Portal Brasil, available online (last accessed 12.04.2013). URL: <http://www.brasil.gov.br/news/history/2010/12/10/new-decree-details-brazil2019s-national-policy-on-climate-change>
- CNI (2009) “Contributions by the Brazilian Industrial Sector to the 15th Climate Conference in Copenhagen”, available online (downloaded 11.09.2012) URL: www.cni.org.br
- CSE (2011) “Who is responsible?”, available online (last accessed 22.05.2013). URL: [http://www.cseindia.org/userfiles/Who%20is%20responsible\(1\).pdf](http://www.cseindia.org/userfiles/Who%20is%20responsible(1).pdf)
- Das, T. (2012) “Climate change and the private sector”, 246-253 in N.K. Dubash (ed) *Handbook of climate change in India – Development, politics and governance*, London: Earthscan, Routledge
- DeSombre, E.R. (2000) *Domestic Sources of International Environmental Policy – Industry, Environmentalists, and U.S. Power*, Cambridge: MIT Press
- DeSombre, E. (2011) “The United States and Global Environmental Politics: Domestic Sources of U.S. Unilateralism”, 192-212 in R. Axelrod, S.D. Vandever and D.L. Downie (eds) *The Global Environment – Institutions, Law and Policy*, third edition, Washington: CQPress
- Earthlife (2008), “A critical appraisal of the LTMS”, available online (last accessed 22.05.2013). URL: <http://www.earthlife.org.za/wp-content/uploads/2008/12/ltms-final-web.pdf>
- Financial Express (2009), “Industry chambers split over emission target”, newspaper article 10 December 2009. URL: <http://www.financialexpress.com/news/industry-chambers-split-over-emission-target/552104>
- Fisher, S. (2012) “India and climate change: Energy, equity and development”, 123-148 in I. Bailey and H. Compston (eds) *Feeling the heat – The politics of climate policy in rapidly industrializing countries*, Hampshire: Palgrave Macmillan
- George, A.L. e Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press
- Gilley, B. (2012) “Authoritarian environmentalism and China’s response to climate change”, *Environmental Politics* 21:2, 287-307.

- Gullberg, A.T. (2011) “Access to climate policy-making in the European Union and in Norway”, *Environmental Politics* 20:4, 464-484.
- Harrison, K. e Sundstrom, L.M. (2010) *Global Commons, Domestic Decisions – The comparative Politics of Climate Change*, Cambridge: MIT Press
- Hale, T. e Roger, C. (2012) “Domestic politics and participation in transnational climate governance: The crucial case of China”, RCCPB Working paper #23, Research Center for Chinese Politics and Business, Indiana University
- Hallding, K., Olsson, M., Atteridge, A., Vihma, A., Carson, M. e Román, M. (2011) “Together Alone – BASIC Countries and the Climate Change Conundrum”, report to the Nordic Council of Ministers, Stockholm Environment Institute
- Heggelund, G. (2007) “China’s climate change policy: Domestic and international developments”, *Asian Perspective* 31:2, 155-191.
- Hochstetler, K. e Viola, E. (2012) “Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons”, *Environmental Politics* 21:5, 753-771.
- India Gov. (2007) “Prime Minister’s council on climate change constituted”, press release 5 June 2007, Government of India: Press Information Bureau
- Jordan, A., van Asselt, H., Berkhout, F., Huitema, D. e Rayner, T. (2012) “Understanding the Paradoxes of Multilevel Governing: Climate Change Policy in the European Union”, *Global Environmental Politics* 12:2, 43-66
- Lele, S. (2012) “Climate change and the Indian environmental movement”, 208-217 in N.K. Dubash (ed) *Handbook of climate change in India – Development, politics and governance*, London: Earthscan, Routledge
- Lo, A.Y. (2010) “Active conflict or passive coherence? The political economy of climate change in China”, *Environmental Politics* 19:6, 1012-1017.
- McCright, A.M. e Dunlap, R.E. (2003) “Defeating Kyoto: The conservative movement’s impact on U.S. climate change policy”, *Social Problems* 50:3, 348-373.
- NAPCC (2008) “National Action Plan on Climate Change”, Government of India, Prime Minister’s council on climate change DATO
- PMG (2010) Parliamentary Monitoring Group in South Africa, public hearing for the National Climate Change Response policy Green paper, March 2010. Available online (last accessed 16.05.13). URL: <http://www.pmg.org.za/report/20110309-climate-change-green-paper-2010-public-hearings>
- Precidência da República (2010) “Lei No 12.187 de 29 de dezembro de 2009”, available online (last accessed 22.04.2013). URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm
- SA Gov. (2010) “National Climate Change Response Green Paper”, presented by the South African Government 25 November 2010
- SA Gov. (2011) “National Climate Change Response White Paper”, presented by the South African Government 11 October 2011

Siddiqi, T. (2011) “China and India: more cooperation than competition in energy and climate change”, *Journal of International Affairs* 64:2, 73-91.

Skodvin, T. e Andresen, A. (2009) “An agenda for change in U.S. climate policies? Presidential ambitions and congressional powers”, *International Environmental Agreements* 9, 263-280

Stensdal, I. (2012) “China’s climate change policy 1988-2011: From zero to hero?”, Report no. 9 2012, Oslo: Fridtjof Nansen Institute

Tyler, E. (2009) “Aligning South African energy and climate change mitigation policy”, paper published by the Energy Research Centre, University of Cape Town, South Africa. Available online (last accessed 22.04.2013). URL:

http://www.erc.uct.ac.za/Research/publications/09Tyler_Policy_alignment.pdf

Underdal, A. (2000) “Conceptual Framework: Modelling Supply of and Demand for Environmental Regulation”, 49-86 in A.Underdal and K. Hanf (eds) *International Environmental Agreements and Domestic Politics*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd

Underdal, A., Bang, G. e Andresen, S. (submitted 2013) “One size fits all? Understanding the domestic politics of global climate change”, paper submitted to peer-review journal April 2013

Vale et al. (2009) “Open letter to Brazil regarding climate change”, available online (downloaded 10.09.2012). URL: http://www.ethicalmarkets.com/wp-content/uploads/2009/09/openletter_brazilclimatechange.pdf

Viola, E. e Franchini, M. (2012) “Climate politics in Brazil: Public awareness, social transformations and emissions reduction”, 175-201 in I. Bailey and H. Compston (eds) *Feeling the heat – The politics of climate policy in rapidly industrializing countries*, Hampshire: Palgrave Macmillan

Viola, E., Franchini, M. e Ribeiro, T. L. (2012) “Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 55, 9-29. Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Viola, E. , Franchini, M. e Ribeiro, T.L. (2013) *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática*. Sao Paulo: Editora AnnaBlume

Wettstad, J., Eikeland, P.O. e Nilsson, M. (2012) “EU climate and energy policy: A hesitant supranational turn?”, *Global Environmental Politics* 12:2, 67-86

Winkler, H. (2010) *Taking Action on Climate Change – Long Term Mitigation Scenarios for South Africa*, Cape Town: UTC Press