

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais



UNESP – Universidade Estadual Paulista

Reitor

Sandro Roberto Valentini

Vice-Reitor

Sergio Roberto Nobre

Pró-Reitor de Pesquisa

Carlos Frederico de Oliveira Graeff

Pró-Reitor de Pós-Graduação

João Lima Sant'Anna Neto

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais

ISSN 0101-3459
PRSVDY

Perspectivas	São Paulo	v. 54	p. 1-270	jul./dez. 2019
--------------	-----------	-------	----------	----------------

A correspondência e os artigos para publicação deverão ser encaminhados a:
Correspondence and articles for publication should be addressed to:

PERSPECTIVAS: Revista de Ciências Sociais
Bibliotecária responsável: Sandra Pedro da Silva
Faculdade de Ciências e Letras
Caixa Postal 174
Rodovia Araraquara-Jaú, km 1
14800-901 – SP – Brasil

Comissão Editorial

Dagoberto José Fonseca, Francisco Luiz Corsi, Luis Fernando Ayerbe, Marco Aurélio Nogueira, Marcos Cordeiro Pires, Marcos Tadeu Del Roio.

Conselho Consultivo

Álvaro de Vita, Anita Simis, Bárbara Freitag Rouanet, Brasília Sallum Jr., Charles Pessanha, Edgard de Assis Carvalho, Elide Rugai Bastos, Fernanda Peixoto, Gabriel Cohn, Giovani Alves, Gláucia Vilas Boas, Helena Carvalho de Lorenzo, Ilse Scherer, Lúcia Helena Vitalli Rangel, José Antonio Segatto, Lucília Neves, Luiz Eduardo Soares, Luiz Werneck Vianna, Marcelo S. P. Ridenti, Marcia Teixeira de Souza, Marcos Nobre, Maria Aparecida de Moraes Silva, Maria Arminda do Nascimento Arruda, Maria Helena Oliva, Maria José de Rezende, Maria Orlanda Pinassi, Maria Teresa Miceli Kerbauy, Raimundo Santos, Renato de Andrade Lessa, Rubem Barbosa Filho, Vera Lúcia Botta Ferrante, Tullo Vigevani, Walquíria Domingues Leão Rêgo.

Diretor da Revista

Milton Lahuerta

Organização

Tatiana Teixeira e Milton Lahuerta

Assessoria Técnica

Diagramação: Eron Pedroso Januskeivictz
Normalização: Laura Gabrieli Pereira da Silva
Publicação Semestral/Biannual publication
Revisão técnica: Milton Lahuerta e Flora Lahuerta
Solicita-se permuta/Exchange desired

Perspectivas: revista de Ciências Sociais / Universidade Estadual
Paulista. – Vol.1 (1976)- . – São Paulo: UNESP, 1976-

Semestral
Interrompida, 1978,1979, 2004 e 2014.
ISSN 0101-3459

Os artigos publicados em PERSPECTIVAS são indexados por:

The articles published in PERSPECTIVAS are indexed by:

Abstracts in Anthropology; Bibliographie Latino-américaine D'Articles; Bulletin Signalétique; Clase-Cich-Unam; Sociological Abstracts; IBZ-International Bibliography of Periodical Literature, IBZ-CD-ROM; GeoDados: Indexador de Geografia e Ciências Sociais; International Political Science Abstracts.

SUMÁRIO/CONTENTS

DOSSIÊ: ESTADOS UNIDOS

- Apresentação 9
- Terceiros partidos podem ser competitivos nas eleições presidenciais estadunidenses?
Can third parties be competitive in US presidential elections?
Flávio Contrera 11
- A formulação e o desenvolvimento de política pública para os biocombustíveis na Califórnia
Formulation and development of public policy for biofuels in California
Mateus Alves Gonçalves e Laís Forti Thomaz 37
- Darwinismo social e alteridade nos Estados Unidos: da guerra civil à construção do imperialismo
Social darwinism and alterity in the United States: from the Civil War to the imperial rise
Lucas Amaral Batista Leite..... 73
- Revisitando os *think tanks* na ascensão do conservadorismo estadunidense: American Enterprise Institute e Heritage Foundation
Camila Feix Vidal e Luciana Wietchikoski 107
- *Think tanks* e o debate sobre direitos humanos nos Estados Unidos nos anos 1970: entre a conciliação e a polarização política
Think tanks and the debate on human rights in the United States in the 1970s: between conciliation and political polarization
Natália Mello 141
- *Think tanks* e partidos políticos em tempos de Trump
Think tanks and political parties in times of Trump
Tatiana Teixeira 175

■ A reação dos governos estaduais à política imigratória de Donald Trump The states government's reaction to Donald Trump's immigratory policy <i>Débora Figueiredo Mendonça do Prado e Roberta Maria Botelho Bevilacqua</i>	207
■ Do NAFTA ao USMCA: Trump e os interesses nacionais From NAFTA to USMCA: Trump and the national interests <i>Karina Lilia Pasquariello Mariano, Angelo Raphael Mattos e Daniela Rodrigues Sugahara</i>	235
■ ÍNDICE DE ASSUNTOS	261
■ <i>SUBJECT INDEX</i>	263
■ ÍNDICE DE AUTORES / <i>AUTHORS INDEX</i>	265

DOSSIÊ: ESTADOS UNIDOS

APRESENTAÇÃO

O presente dossiê é dedicado aos Estados Unidos. Traz desde análises acerca do governo Trump até textos que refletem sobre características importantes da sociedade estadunidense. Nesse sentido, constitui um material diversificado, qualificado e instigante para pensar uma nação de relevância ímpar no cenário mundial.

Os primeiros cinco artigos apresentados abordam aspectos relevantes e atuais da trajetória intelectual e política dos EUA. Abrindo o dossiê, dois textos dedicam-se a tratar de seu sistema político. Flávio Contrera, em “Terceiros partidos podem ser competitivos nas eleições presidenciais estadunidenses?”, dá ênfase à importante questão dos terceiros partidos num contexto dominado por democratas e republicanos. A partir de uma leitura institucional, explora os mecanismos que têm limitado a viabilidade de uma ruptura com a lógica que favorece os partidos tradicionais do sistema político norte-americano. Em seguida, Mateus Alves Gonçalves e Laís Forti Thomaz adentram no campo das políticas públicas ao investigarem o papel do Judiciário na formulação e implementação da política energética de biocombustíveis no estado da Califórnia, considerando-o como um ator ativo e fundamental nesse processo, tendo por base os impactos de determinadas decisões judiciais.

Os textos seguintes colocam em tela dimensões importantes que orientam a sociedade norte-americana e seu sistema político. Lucas Amaral Batista Leite, em “Darwinismo social e alteridade nos Estados Unidos: da guerra civil à construção do imperialismo”, retoma e analisa criticamente os instrumentos utilizados por determinados formuladores da política externa estadunidense para reafirmar a retórica de superioridade em relação ao “Outro”, amparados, por exemplo, no darwinismo social expresso na Doutrina Monroe e no Destino Manifesto.

Posteriormente, o papel dos mecanismos e instituições teóricas e intelectuais presentes na história norte-americana passa

a figurar como objeto central da reflexão proposta pelo dossiê. Em “Revisitando os *think tanks* na ascensão do conservadorismo estadunidense: American Enterprise Institute e Heritage Foundation”, Camila Feix Vidal e Luciana Wietchikoski investigam a ascensão conservadora, a partir da atuação de dois de seus mais tradicionais *think tanks*, com base em uma pesquisa aprofundada e detalhada em termos teóricos e empíricos. Natália Mello, no artigo “*Think tanks* e o debate sobre direitos humanos nos Estados Unidos nos anos 1970: entre a conciliação e a polarização política”, aborda a mesma temática, ainda que com um enfoque diferente, dando destaque à disputa entre instituições liberais e conservadoras pela definição, delimitação e compreensão da temática dos direitos humanos entre 1975 e 1981.

Dando sequência ao movimento anteriormente feito, Tatiana Texeira, no artigo “*Think tanks* e partidos políticos em tempos de Trump”, aponta para um rearranjo na atuação e no peso dessas instituições do pensamento político norte-americano, a partir do governo Donald Trump.

Em sintonia com esse texto, os dois últimos textos, que fecham o dossiê, também se dedicam a tratar de aspectos relativos à política do governo Trump. Com foco na formulação da política externa e na relação entre os poderes, Débora Figueiredo Mendonça do Prado e Roberta Maria Botelho Bevilacqua, em “A reação dos governos estaduais à política imigratória de Donald Trump”, analisam como os entes subnacionais responderam à política imigratória do atual governo, dentro do complexo quadro do federalismo estadunidense. Em seguida, Karina Lilia Pasquariello Mariano, Angelo Raphael Mattos e Daniela Rodrigues Sugahara se voltam para o processo de renegociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), e as mudanças e significados envolvidos na transição entre ele e o Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), também com foco na postura do governo atual dos Estados Unidos.

TERCEIROS PARTIDOS PODEM SER COMPETITIVOS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS ESTADUNIDENSES?¹

Flávio CONTRERA²

■ **RESUMO:** Este artigo tem como objetivo discutir a viabilidade competitiva de candidaturas por terceiros partidos ou independentes para a presidência dos Estados Unidos em face do sistema eleitoral adotado, da descentralização federativa, do ordenamento legal para competir e receber financiamento de campanha, das consequências do *gerrymandering*, da análise do comportamento legislativo e da interação estratégica. Partindo de uma perspectiva racional institucionalista, defende-se a hipótese de que os constrangimentos institucionais do sistema político estadunidense restringem a competição aos dois principais partidos, Democrata e Republicano, que reforçam essa tendência ao escolherem interagir apenas entre si.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Estados Unidos. Eleições. Federalismo. Partidos políticos. Sistema eleitoral.

Introdução

Ainda que as atenções da mídia e do público para as eleições presidenciais americanas de 2020 girem em torno das candidaturas do Partido Democrata e do Partido Republicano, outros partidos estarão presentes na disputa. Os partidos Verde, Libertário e da Constituição estão realizando suas primárias e escolherão seus candidatos em suas respectivas Convenções Nacionais.

Historicamente, o desempenho de terceiros partidos nas eleições presidenciais tem sido pouco expressivo. Entre as 58 eleições presidenciais estadunidenses realizadas até o presente momento, apenas em 10 delas um candidato de um terceiro

¹ Este artigo é resultado da pesquisa desenvolvida sob o Processo FAPESP no. 2012/25218-6.

² UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos. Doutor em Ciência Política. Departamento de Ciências Sociais. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905. flavio.contera@gmail.com.

partido conquistou ao menos uma cadeira no Colégio Eleitoral. A última vez em que isso ocorreu foi nas eleições de 1968, quando George Wallace, do *American Independent Party*, conquistou 46 cadeiras no Colégio Eleitoral. Mais recentemente, destaca-se a candidatura de Ross Perot, do *Reform Party*, que conquistou 19,7% e 8,1% do voto popular, em 1992 e em 1996, respectivamente, mas não conquistou uma cadeira sequer no Colégio Eleitoral. Considerando que o sistema partidário americano é configurado em torno de seus dois principais partidos, Democrata e Republicano, a candidatura presidencial por um terceiro partido é relegada geralmente a *outsiders*.

Antes de pleitear uma candidatura independente, candidatos pertencentes às fileiras tradicionais dos partidos e até mesmo os *outsiders* tentam uma indicação via primárias por um dos dois principais partidos. Foi o que ocorreu em 2016. Mesmo declarando-se independente, Bernie Sanders optou inicialmente por buscar uma indicação pelo Partido Democrata. Donald Trump, por sua vez, apesar de ser caracterizado como um *outsider*, buscou sua indicação pelo Partido Republicano.

A racionalidade instrumental dessas decisões é expressa na medida em que há uma série de incentivos institucionais que favorecem os maiores partidos. Por outro lado, há também uma série de constrangimentos institucionais que prejudicam a viabilidade competitiva de terceiros partidos. Sanders não levou adiante uma candidatura independente. Em outros momentos, contudo, *outsiders* que falharam em obter uma indicação pelos maiores partidos optaram por esse caminho. É o caso, por exemplo, de Pat Buchanan.

Parte da literatura tem focado em explicar o desempenho eleitoral de terceiros partidos a partir da identificação do perfil de seus eleitores (GOLD, 1995; 2005; KOCH, 2003; SCHOLTE, 2016). Partindo de uma perspectiva distinta desses trabalhos, entendemos que o desempenho de terceiros partidos é limitado *a priori* por uma série de constrangimentos institucionais. Compreendê-los, desse modo, é de fundamental importância. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo discutir a viabilidade competitiva de candidaturas à presidência dos Estados Unidos por terceiros partidos ou de maneira independente, em face do sistema eleitoral adotado, da descentralização federativa, do ordenamento legal para competir e receber financiamento público, das consequências do *gerrymandering*, da análise do comportamento legislativo e da interação estratégica.

Na perspectiva do institucionalismo da escolha racional, assume-se que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional, sendo a interação entre os indivíduos uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. Assim, as instituições predominantes determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais (TSEBELIS, 1998). Em outras palavras, as instituições podem ser entendidas como as regras ou as estruturas de um jogo. É um axioma deste quadro teórico a suposição de que os jogadores têm, em algum nível, um entendimento comum das regras do jogo, as quais no contexto da política são fixadas pela Constituição, leis e procedimentos de campanha ou por normas sociais gerais de comportamento (DIXIT; SKEATH, 2004).

Desse modo, consideramos o comportamento dos partidos uma adaptação ótima a um ambiente institucional e uma resposta otimizada às suas próprias formas de interação. Partindo de uma perspectiva racional institucionalista, defendemos a hipótese de que os constrangimentos institucionais do sistema político estadunidense restringem a competição aos dois principais partidos, Democrata e Republicano, que reforçam essa tendência ao escolherem interagir apenas entre si.

Este trabalho está organizado em quatro seções. A primeira delas apresentou a introdução. A segunda discute a conformação do sistema partidário a partir do sistema eleitoral, incorporando o impacto do federalismo na estrutura de competição e as regras de financiamento de campanha. A terceira avalia as consequências do *gerrymandering*³ sobre a competição, a polarização no Legislativo e a competição pela perspectiva da interação estratégica. Na última seção delineamos as conclusões.

A conformação do sistema partidário a partir do sistema eleitoral sob a lógica federalista

A conformação do espaço de competição dos partidos na arena eleitoral se dá através das regras do sistema eleitoral estadunidense, que estabelecem a realização de eleições majoritárias

³ *Gerrymandering* é o nome que se dá à prática de redefinir o desenho geográfico de um distrito eleitoral, isto é, o território que o abrange, para um partido obter vantagens no número de representantes eleitos em uma legislatura. Com efeito, o *gerrymandering* pode favorecer ou prejudicar determinados grupos étnicos, linguísticos e religiosos por meio da agregação desses grupos em um único distrito ou de sua divisão em dois ou mais distritos, facilitando ou impedindo que essas comunidades sejam representadas no Legislativo. Nos Estados Unidos esta prática está associada à redefinição distrital a partir de linhas raciais.

em turno único para o Executivo e o Legislativo. De acordo com as considerações de Duverger (1951), as quais ficaram conhecidas como Leis de Duverger: 1) O sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos; 2) O sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo. Arendt Lijphart (2003) realizou testes empíricos destas leis em 22 democracias, encontrando apenas dois casos desviantes: Áustria e Canadá, evidenciando o poder analítico dessas leis.

A essas leis estão associados os efeitos mecânico e psicológico de Duverger (1951). O efeito mecânico é a tendência que todos os sistemas eleitorais em prática nas democracias têm de sub-representar os menores partidos e de sobre-representar os maiores. A consequência deste efeito é que os maiores partidos recebem percentualmente mais cadeiras do que votos recebidos. Operando mecanicamente, tal efeito está livre de qualquer cálculo estratégico.

Já o efeito psicológico diz respeito à concretização do efeito mecânico, isto é, à punição aos menores partidos, ao estimular os eleitores a deixar de votar em um partido sub-representado em uma eleição anterior para não desperdiçar seu voto na eleição atual. O efeito psicológico precisa de pelo menos duas eleições para ocorrer e afeta o voto, enquanto o efeito mecânico afeta as cadeiras.

De acordo com Nicolau e Schmitt (1995), a proposição de Duverger acerca da relação entre sistema majoritário de turno único e bipartidarismo pode ser vista como resultado da composição dos efeitos mecânico e psicológico. Em um sistema eleitoral de magnitude (M) = 1, os dois efeitos ocorrem apenas no âmbito distrital, de modo que a passagem do bipartidarismo distrital para o nacional dependeria, para Duverger, de um nível adequado de centralização e nacionalização de duas grandes organizações partidárias e, para Sartori (1986), da distribuição geográfica do voto, dispersão de minorias, existência de partidos estruturados e de um eleitorado de um possível terceiro partido que esteja disperso.

Ao estabelecer as regras dispostas no caso da primeira lei de Duverger (1951), os Estados Unidos tenderiam a conformar um sistema bipartidário, o que de fato tem ocorrido. A última vez em que um candidato não-republicano ou não-democrata terminou em primeiro lugar em um distrito foi em 1992, com Ross Perot, que venceu distritos no Alasca, Califórnia, Nevada, Colorado, Kansas, Texas e Maine. Além disso, Perot obteve a segunda maior votação

nos estados de Maine e Utah. Antes de Perot, George Wallace, em 1968, além de vencer em distritos, conquistou votos para o Colégio Eleitoral. Contudo, historicamente, os dois principais partidos têm alternado a primeira e a segunda colocação na votação dos distritos, reforçando os efeitos mecânicos e psicológicos ligados às leis de Duverger.

Aliada a essas características eleitorais, temos a conformação política dos Estados Unidos como um outro elemento importante, pois o federalismo impacta toda a estrutura de competição partidária nos Estados Unidos, passando pela organização estadual dos partidos, pela forma como os votos são contados no Colégio Eleitoral e pelas regras descentralizadas que permitem aos partidos competir. Passamos agora à discussão do impacto do federalismo em cada uma dessas dimensões.

Organização partidária

De acordo com Katz e Kolodny (1994), a partir de uma perspectiva estrutural, democratas e republicanos podem ser entendidos como sendo duas alianças vagas, cada qual se constituindo a partir de três organizações fundamentalmente diferentes. Esta compreensão está baseada na percepção de que a separação de poderes e o federalismo, que caracterizam o governo americano, também se refletem na organização dos partidos.

Em relação ao primeiro aspecto, cada partido dispõe de um Comitê Nacional, que corresponde a uma instância executiva nacional dos partidos que disputam a presidência dos Estados Unidos e de dois caucuses para cada casa do Congresso, que não se tratam apenas de alas parlamentares de um único partido nacional, mas sim de organizações autônomas com suas próprias burocracias profissionais que desempenham a maioria das funções normalmente associadas com os partidos em um sentido amplo. Cada um dos caucuses no Congresso escolhe candidatos para Presidente (Câmara) e Presidente *pro tempore* (Senado) e elege o líder do partido no plenário, *whips*⁴, presi-

⁴ No Congresso estadunidense as funções que cabem à liderança dos partidos são divididas entre o *majority/minority leader* e o *whip*. Os *majority* ou *minority leader* servem como porta-vozes das posições de seu partido nas questões políticas. Cabe ao *whip*, por sua vez, garantir a disciplina dos membros de seu partido. Isso significa garantir que os membros do partido votem de acordo com a plataforma do partido, e não de acordo com sua própria ideologia individual ou com a vontade de seus constituintes.

dente do caucus e presidentes das comissões e subcomissões. Há ainda comitês de campanha para o Senado e para a Câmara nos dois partidos.

Já a natureza federativa do governo é refletida nas organizações partidárias na medida em que os comitês nacionais são federações de partidos estaduais, que se reúnem para indicar e apoiar candidatos à presidência. A primazia dos partidos estaduais é ilustrada pelo fato de que embora seus representantes nas convenções ou nos comitês nacionais possam emendar as regras e então alterar a estrutura do partido nacional, este não pode impor qualquer uniformidade de sua política ou estrutura sobre os partidos estaduais, exceto no que diz respeito às suas delegações para as convenções e comitês nacionais.

Em uma análise superficial, argumentam Katz e Kolodny (1994), as duas organizações partidárias presidenciais são bastante semelhantes ao modelo de partido baseado em filiados. Seus órgãos dirigentes mais altos são as convenções nacionais quadrienais, que escolhem os candidatos a presidente e vice-presidente, aprovam a plataforma partidária e instalam o comitê nacional do partido para conduzir as atividades dos partidos entre as convenções. Cada comitê nacional elege o presidente do partido. Contudo, em um nível de análise mais profundo, a similaridade entre os partidos americanos e o modelo de partido baseado em filiados começa a desvanecer. Não há filiados aos partidos em um sentido real. Embora exista uma variedade de organizações auxiliares, muitas dessas são associações de políticos eleitos ao invés de cidadãos comuns e outras são clubes de financiadores, cujos membros não têm direitos especiais dentro do partido. Os caucuses congressuais, por sua vez, são representados dentro dos comitês nacionais de seus respectivos partidos, mas essa representação é mais simbólica do que substantiva.

Colégio Eleitoral

As eleições para Presidente dos Estados Unidos ocorrem a cada quatro anos e podem ser divididas em duas etapas: a escolha do candidato a Presidente dentro do partido (primárias ou caucus) e a escolha do Presidente por todo o eleitorado que se inscreveu para votar. Essas duas etapas, aliás, decorreram de reações, nos anos 1890, ao poder e à corrupção das máquinas

partidárias nas grandes cidades⁵ e reduziram a habilidade dos partidos para organizar e mobilizar apoio popular (DWYRE, 2010).

As primárias ocorrem em consonância com a legislação de cada estado, sendo que os eleitores do partido ou militantes elegem os delegados para a Convenção Nacional do partido ou votam diretamente no candidato. Os delegados escolhidos nos estados votam então na Convenção e escolhem o candidato a presidente dos EUA pelo partido, o qual, uma vez escolhido, deve indicar seu candidato a vice-presidente que, por seu turno, tem o seu nome ratificado pelos convencionais.

Na eleição presidencial propriamente dita, os eleitores não votam diretamente nos candidatos, mas sim nos delegados indicados por cada um dos 50 estados e pelo Distrito de Columbia. A distribuição de delegados por estado é igual ao número de membros no Congresso a que cada estado tem direito. Atualmente o Congresso é composto por 435 deputados e 100 senadores. O Distrito de Columbia não tem representação no Congresso, mas a 23ª Emenda garante a ele o direito de ter no Colégio Eleitoral o mesmo número de delegados do estado menos populoso, que no caso são três delegados. Desse modo, o Colégio Eleitoral totaliza 538 delegados.

A maioria dos estados utiliza na eleição o sistema "*winner-takes-all*", em que o candidato que tiver a maioria dos votos populares conquista todos os delegados do estado para o Colégio Eleitoral. Esse sistema reforça os efeitos psicológicos e mecânicos da disputa distrital. Já o método Maine é utilizado pelo estado que lhe dá seu nome (desde 1972) e pelo estado de Nebraska (1996). Este consiste na divisão do estado em distritos senatoriais (que correspondem ao estado inteiro e elegem dois delegados) e distritos congressuais, correspondentes aos distritos pelos quais são eleitos os deputados. O candidato a presidente que obtiver a maioria dos votos em cada distrito ganha o delegado do distrito.

Uma vez eleitos pelo eleitorado, os delegados têm direito a um voto para Presidente e um voto para Vice, os quais são dados separadamente. É necessária uma maioria absoluta de 270 votos para que Presidente e Vice possam ser eleitos. O Colégio Eleitoral não chega a se reunir formalmente, sendo os votos dos delegados enviados para o Senado pelo correio. Em sessão

⁵ Segundo Dwyre (2010), os partidos usavam seu controle sobre o processo de indicação de candidatos para escolher candidatos cooperativos ao governo que apoiariam os interesses dos financiadores dos partidos; e os eleitores eram mobilizados como uma recompensa pelo seu apoio ao partido, com patronagem, contratos de governo e serviços sociais.

conjunta no Congresso, o presidente do Senado (cargo ocupado pelo Vice-Presidente em exercício) faz a contagem dos votos e divulga o resultado. Caso nenhum dos candidatos a Presidente tenha obtido a maioria absoluta, a Câmara dos Deputados escolherá o Presidente dentre os três mais votados. Caso nenhum dos candidatos a Vice-Presidente consiga a maioria absoluta, o Senado, por maioria absoluta, escolherá o Vice-Presidente dentre os dois candidatos mais votados.

As eleições para o Congresso são realizadas em anos pares e são também majoritárias, operando-se o sistema de voto distrital puro, em que apenas o candidato mais votado do distrito se elege. Dadas as regras do sistema eleitoral, ao escolher um partido, automaticamente se vota em um determinado candidato. Nas primárias partidárias que antecedem as eleições, os eleitores escolhem qual candidato irá representar o partido, naquele distrito, no pleito.

Para o Senado, ocorrem eleições a cada dois anos para o preenchimento de aproximadamente um terço das vagas. Cada estado é igualmente representado por dois senadores, totalizando cem senadores. Mas nunca dois senadores do mesmo estado são eleitos numa mesma eleição. O tempo de mandato é de seis anos e os candidatos ao Senado dos principais partidos são escolhidos em eleições primárias. Na Louisiana e em Washington é necessário que o candidato vencedor atinja a maioria absoluta dos votos, o que é possibilitado por uma nova eleição entre os dois candidatos mais votados caso nenhum deles tenha atingido a maioria de votos no primeiro turno.

Para a Câmara dos Representantes, as eleições são a cada dois anos e os estados são representados de acordo com o tamanho de suas populações, sendo que todos eles têm direito a pelo menos um representante. Os estados são divididos em distritos e cada um deles elege apenas um representante. Se o estado tem direito a apenas um representante, como o Wyoming, então o seu distrito cobre o estado inteiro. Já no caso da Califórnia o estado é dividido em 53 distritos. O tamanho da Câmara é fixo, totalizando 435 assentos. Assim como ocorre na eleição para o Senado, a Louisiana prevê realização de um segundo turno, caso o candidato mais votado para a Câmara não tenha obtido a maioria absoluta dos votos. Embora a Constituição americana não preveja representação para o Distrito de Columbia e para os territórios americanos, o Congresso aprovou leis permitindo a estes escolher um delegado representante cada. Estes têm o

direito de participar em debates e de votar em comitês, mas não podem votar em legislações.

Os dados populacionais do censo são divulgados a cada dez anos e atualizam a distribuição de vagas para a Câmara por estado, e em consequência, para o Colégio Eleitoral. No quadro abaixo podemos observar a composição atual da Câmara, do Senado e do Colégio Eleitoral estadunidenses.

Quadro 1: Composição atual da Câmara, do Senado e do Colégio Eleitoral.

Estado	Câmara	Senado	Col. Eleitoral
Alabama	7	2	9
Alaska	1	2	3
Arizona	9	2	11
Arkansas	4	2	6
Califórnia	53	2	55
Carolina do Norte	13	2	15
Carolina do Sul	7	2	9
Colorado	7	2	9
Connecticut	5	2	7
Dakota do Norte	1	2	3
Dakota do Sul	1	2	3
Delaware	1	2	3
Distrito de Columbia	-	-	3
Flórida	27	2	29
Geórgia	14	2	16
Havaí	2	2	4
Idaho	2	2	4
Illinois	18	2	20
Indiana	9	2	11
Iowa	4	2	6
Kansas	4	2	6
Kentucky	6	2	8
Luisiana	6	2	8
Maine	2	2	4
Maryland	8	2	10
Massachusetts	9	2	11
Michigan	14	2	16
Minnesota	8	2	10
Mississippi	4	2	6
Missouri	8	2	10
Montana	1	2	3
Nebraska	3	2	5
Nevada	4	2	6

Estado	Câmara	Senado	Col. Eleitoral
Nova Hampshire	2	2	4
Nova Jersey	12	2	14
Novo México	3	2	5
Nova Iorque	27	2	29
Ohio	16	2	18
Oklahoma	5	2	7
Oregon	5	2	7
Pensilvânia	18	2	20
Rhode Island	2	2	4
Tennessee	9	2	11
Texas	36	2	38
Utah	4	2	6
Vermont	1	2	3
Virginia	11	2	13
Virginia Ocidental	3	2	5
Washington	10	2	12
Wisconsin	8	2	10
Wyoming	1	2	3
TOTAL	435	100	538

Fonte: US Electoral College, on-line.

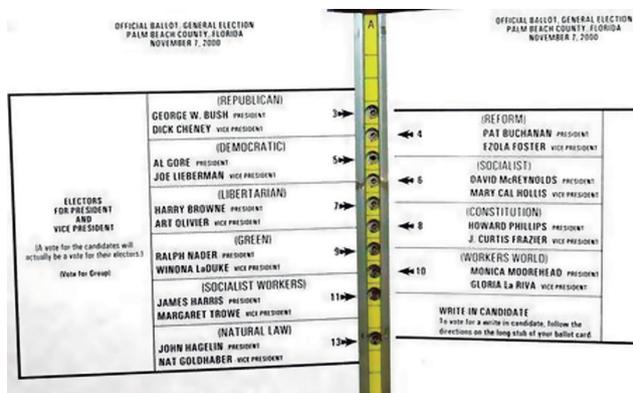
Ordenamento legal para poder competir

Foram os cinquenta estados e não o governo federal, que primeiramente regularam a condução das eleições nos níveis federal, estadual e local. Esta regulação, aliás, não só institucionalizou o sistema bipartidário como também privilegiou especificamente os partidos Republicano e Democrata. Embora apenas Delaware e Oklahoma coloquem explicitamente Democratas e Republicanos como primeiro e segundo na cédula de votação, todos os outros estados (exceto Alabama, Idaho, Mississippi e Virginia) usam o resultado da última eleição para ordenar os partidos na cédula, o que na prática favorece os dois partidos maiores. Não se trata de questão de menor importância. Eleitores são influenciados pelo ordenamento na cédula.

Os eleitores podem também cometer equívocos que favoreçam um e prejudiquem outro partido, dependendo do modelo de cédula adotado. Exemplo disso ocorreu na eleição de 2000, no distrito de Palm Beach, na Flórida. Muitos eleitores que pretendiam votar em Gore (Democrata), na verdade marcaram suas cédulas para Pat Buchanan ou estragaram suas cédulas porque o

layout da cédula era confuso (ver Figura 1). A cédula exibía uma lista de chapas presidenciais alternadamente em duas páginas adjacentes, com uma coluna de espaços no meio, o que gerou confusão em relação ao voto em Gore e em Buchanan. Por outro lado, isolado no topo, o nome de Bush teria sido beneficiado, uma vez que a margem de erro em selecioná-lo era menor.

Figura 1: Cédula de Palm Beach – Eleição Presidencial de 2000



Fonte: Universidade de Washington (2016)

Ademais, pequenos e novos partidos e candidatos independentes geralmente necessitam submeter petições assinadas, individualmente em cada estado, por um número substancial de eleitores antes de cada eleição para que eles possam aparecer na cédula de votação ou ter conquistado uma certa porcentagem de votação (algo entre 2% e 20%) na última eleição (KATZ; KOLODNY, 1994; DWYRE, 2010). Na prática esta medida favorece os partidos historicamente organizados e institucionalizados, prejudicando terceiros e novos partidos.

Além desses constrangimentos resultantes da lógica federativa, existe a questão do financiamento de campanha como outro fator que dificulta a competitividade de terceiros partidos, uma vez que o acesso a recursos financeiros tem se mostrado central para viabilizar candidatos.

O envolvimento federal na legislação sobre partidos começa a partir de 1946 ou, mais substancialmente, de 1971, como uma consequência indireta da regulação das finanças de campanha. Desde 1974, está disponível financiamento público para as campanhas presidenciais. Para estar apto a receber o recurso,

os maiores partidos precisam ter obtido 25% do voto popular na eleição anterior. Por sua vez, os partidos menores precisam ter alcançado ao menos 5% dos votos na eleição anterior. Em trinta anos apenas um partido pequeno esteve apto a captar financiamento público de campanha, o Partido Reformista de Ross Perot (DWYRE, 2010). Com efeito, essa regulação favorece sobremaneira democratas e republicanos e prejudica todos os demais partidos.

Contudo, há limitações legais ao uso desse tipo de recurso. Os candidatos que aceitam receber financiamento público ficam sujeitos a limites de gastos, e não podem arrecadar e nem gastar fundos privados. Em 2012, tanto Barack Obama quanto Mitt Romney abriram mão de receber o recurso. Em 2016, somente Martin O'Malley, pré-candidato democrata à presidência, aceitou receber o recurso do fundo eleitoral.

Em decorrência dessas limitações ao uso do financiamento público, as eleições são fortemente impactadas pelo financiamento privado. A legislação também estabelece limites para essas doações. Indivíduos podem doar até US\$ 2,5 mil diretamente a um candidato ou até US\$ 30,8 mil a um partido político. Empresas e sindicatos, apesar de serem proibidos de fazer doações diretamente a candidatos ou partidos políticos, podem doar recursos aos Comitês de Ação Política (PACs). Os superPacs, uma modalidade de PACs especiais, podem arrecadar recursos ilimitadamente, seja de indivíduos, empresas, sindicatos e outros grupos. Por outro lado, aos superPACs não é permitido contribuir diretamente com candidatos e partidos. Apesar disso, seu impacto é determinante para o resultado eleitoral. Isso porque os superPACs podem fazer propagandas favoráveis ou contrárias aos candidatos ou às causas políticas que defendam, como imigração, aborto ou porte de armas.

Efetivamente, as regras para financiamento privado também constituem um obstáculo importante aos terceiros partidos e candidatos independentes, visto que atores privados abastecem desproporcionalmente as campanhas dos dois maiores partidos.

Gerrymandering, polarização legislativa e interação estratégica eleitoral

Na medida em que todas as legislaturas estaduais são controladas por republicanos e democratas, as linhas distritais não são concebidas de forma a que permitam aos menores

partidos e candidatos independentes competir seriamente por um assento na legislatura estadual ou federal. Assim, os maiores partidos frequentemente forjam fronteiras distritais que favorecem seus próprios candidatos. Esta prática é conhecida como *gerrymandering*.

De acordo com Dwyre (2010), essa prática resulta em uma competição pequena para os assentos nos legislativos estadual e federal, prejudicando os partidos menores e candidatos independentes. Ademais, a partir dela verifica-se um aumento da polarização partidária no governo, visto que os candidatos eleitos nesses distritos geralmente são mais extremados ideologicamente.

Essa tendência também foi verificada por Carson et al. (2007). Segundo os autores, embora o efeito do desenho distrital seja certamente modesto para explicar a polarização partidária no Congresso, é estatisticamente perceptível e, em uma era de maiorias partidárias estreitas, pode muito bem significar a diferença entre ganhar e perder batalhas políticas no Capitol Hill. Nesse sentido, seus resultados sugerem que uma parcela da polarização observada no Congresso está sendo gerada artificialmente pelos cartógrafos responsáveis pela elaboração dos limites distritais em nível estadual.

Desde o seminal artigo de Stuart Rice (1925), em que o autor apresentou um método para calcular o índice de coesão de grupos no legislativo, o comportamento dos partidos norte-americanos motivou uma vasta gama de estudos. Ao longo do século XX os partidos passaram por um longo processo de realinhamento ideológico que por muito tempo impediu os legisladores de votarem estritamente de acordo com suas linhas partidárias. Não à toa, havia certo consenso na literatura nas décadas de 1960 e 1970 em torno de que os eleitores estadunidenses não concebiam o comportamento dos parlamentares em termos partidários (STOKES; MILLER, 1962; MAYHEW, 1974; FENNO, 1978; JONES, 2010).

Em contraste com estes estudos que relegavam quase nenhuma importância à organização partidária nos resultados alcançados no processo legislativo, mais recentemente não somente a relevância dos partidos foi demonstrada nesse sentido, como também a sua influência nos resultados das políticas. Para os autores que defendem a importância dos partidos no Congresso (ROHDE, 1991; ALDRICH; ROHDE 2000; COX; McCUBBINS, 2005) os resultados legislativos podem

ser manipulados visando-se benefícios eleitorais e políticos, através do controle das agendas positiva e negativa. No caso da agenda negativa, seu controle se daria por meio da exclusão das propostas legislativas que dividem o plenário, ou, especialmente, se os líderes do partido suspeitam que exista alguma chance de derrota (COX; McCUBBINS 2005; GAILMARD; JENKINS 2007; JENKINS; MONROE, 2012). Já o controle da agenda positiva, por outro lado, implicaria em outras táticas agressivas associadas com os legisladores individuais (ROHDE 1991; FINOCCHIARO; ROHDE, 2008). Estas estratégias ajudariam a garantir que o partido da maioria fosse desproporcionalmente bem sucedido na obtenção de seus resultados políticos desejados.

Ademais, nas últimas duas décadas, o diagnóstico na literatura de que a política americana tem sido mais polarizada é recorrente (POOLE, ROSENTHAL, 1997, 2007, COLEMAN, 1997, FIORINA, 1999, JACOBSON, 2000, THERIAULT, 2006, BECKMANN, McGANN, 2008, ALDRICH, 2011, BRUNELL et al, 2015). Para Jones (2015) a variação no nível de polarização partidária no Congresso a partir dos anos 1990 vem afetando a avaliação da opinião pública sobre os partidos políticos. Seu argumento é o de que, quando os partidos no Congresso passaram a agir de modo mais distinto nas votações, as avaliações do desempenho do Congresso tiveram maior efeito sobre o apoio relativo ao partido majoritário. Essa tendência ajudaria a explicar também por que os atores estratégicos nos Estados Unidos às vezes agem contra os interesses de sua própria base eleitoral. Além disso, revela que, se as ações dos legisladores podem afetar a popularidade dos partidos, esses também podem ser afetados por outros atores políticos.

Ao polarizar seus comportamentos legislativos, democratas e republicanos ampliam os espaços que já ocupam na escala de competição partidária, do centro aos extremos. Essa tendência sufoca a consolidação de um comportamento independente no legislativo. Com efeito, apenas 8 deputados atuaram como independentes na Câmara na era moderna (1948-2019). Desses, apenas 4 foram eleitos como independentes ou pertencentes a terceiros partidos.

A esse ponto, não resta dúvida de que o sistema eleitoral, as legislações que regulam as campanhas em nível estadual e federal, a prática do *gerrymandering*, e a polarização conformam o sistema partidário estadunidense. No plano teórico, Aldrich (2011) aponta a existência de duas correntes de pensamento

preocupadas em classificar sistemas partidários. São elas a política comparada e a escolha racional, sendo esta última a corrente à qual o autor é vinculado. Para os adeptos da política comparada, um sistema partidário é definido em comparação com outras nações, tipicamente pelo número de partidos políticos existentes ou pelo número de partidos duráveis. Sartori (1991) explica que, quando os sistemas partidários são classificados de acordo com o critério numérico, essa classificação se faz à base de seu formato, que é interessante na medida em que contém predisposições mecânicas, de modo a contribuir para uma série de propriedades funcionais do sistema partidário e do sistema político geral.

Já a abordagem da escolha racional, conforme argumenta Aldrich (2011), define sistemas partidários a partir de suas interações estratégicas. Esta ideia está fundada na premissa de que a política em geral, e tudo aquilo que concerne aos partidos, diz respeito à estratégia. Nesse sentido, a chave para entender como ações estratégicas diferem das não estratégicas é que o resultado das ações estratégicas depende das escolhas de todos os atores do sistema. Assim, um sistema partidário consiste de todos e somente daqueles partidos cujas ações ajudam a determinar o resultado e cujas ações dependem da ação de todos os partidos e vice-versa, de eleição para eleição e levando em consideração também as interações com o eleitorado.

Apesar de ter como base premissas diferentes, ambas as correntes consideram o sistema partidário dos Estados Unidos como bipartidário. Sartori (1991) elenca quatro condições flexíveis para um sistema que funciona de acordo com as regras do bipartidarismo. São elas: 1) dois partidos estão em condições de competir pela maioria absoluta de cadeiras; 2) um dos dois partidos consegue, na prática, conquistar uma maioria parlamentar suficiente; 3) esse partido dispõe-se a governar sozinho; 4) a alternância ou rotatividade no poder continua sendo uma expectativa real. A respeito desta última condição o autor explica que a alternância deve ser entendida mais como uma expectativa do que uma ocorrência real de rodízio governamental, pois numa interpretação mais rigorosa os Estados Unidos não poderiam ser classificados como bipartidários, visto que desde 1861 houve longos períodos de superioridade de um partido na presidência. A alternância, assim, significa que a margem entre os dois partidos é pequena, ou que há credibilidade suficiente para a

expectativa de que o partido na oposição tenha possibilidade de substituir o partido no governo.

Ao analisar as conclusões de Downs (1999) sobre a teoria da competição partidária, Sartori (1991) ressalva apenas que não podemos concordar sem exame com a afirmação de que o bipartidarismo pressupõe um conjunto de condições favoráveis tais como homogeneidade cultural e consenso sobre aspectos fundamentais. Exemplificando através do caso dos Estados Unidos, Sartori explicou que apesar do potencial de conflito ser enorme na sociedade americana, ele não se refletia ao nível do sistema partidário, o que se revela claramente pelo alto percentual de não-eleitores e também por estes não-eleitores serem provenientes de baixas camadas sociais. Por fim, argumenta que é um erro afirmar que sistemas bipartidários funcionam sempre, uma vez que só representam uma solução ótima sempre que pressupõe e/ou produzem uma sociedade política com elevado consenso caracterizado por um espectro ideológico mínimo, que era o caso dos Estados Unidos no período analisado pelo autor.

No caso da explicação de Aldrich (2011), dentro do quadro teórico da escolha racional, é considerado que apenas os dois principais partidos, Democrata e Republicano, são atores relevantes no sistema, porque são duradouros em sua interação estratégica. Embora um terceiro candidato ou partido eventualmente surja como um ator estratégico na disputa presidencial, este não perdura. De fato, desde o início do século XIX, o sistema partidário americano tem se caracterizado pela existência de, no máximo, dois partidos relevantes.

No primeiro sistema partidário, que perdurou desde o início do processo constitucional até 1812, os Federalistas se opuseram aos antifederalistas, organizados em torno do Partido Republicano-Jeffersoniano. De acordo com Binkley (1961), os antifederalistas nunca foram um partido político no verdadeiro sentido da palavra. Nos vários Estados em que eles se organizaram, lutaram em vão para impedir a ratificação da Constituição, mas não tiveram oportunidade para formar uma combinação de âmbito nacional. Contudo, a Guerra franco-britânica e a Revolução Francesa transformaram as alianças opostas dos interesses federalistas e antifederalistas em partidos integrados com convicções intensificadas. De um lado, os antifederalistas insistiam em uma declaração de guerra à Inglaterra, por conta do apoio da França na Guerra de Independência Americana. De outro, os federalistas, preocupados com o comércio com a Inglaterra,

rebateram os anseios antifederalistas com uma política de neutralidade. Liderados por Thomas Jefferson, os agrários do movimento antifederalista formaram então o partido Republicano-Jeffersoniano e foram ganhando notoriedade na medida em que aumentaram os temores e animosidades contra o programa financeiro de Alexander Hamilton.

Segundo Binkley (1961), os republicanos-jeffersonianos constituíam uma federação negligente de partidos locais, reunindo sob suas fileiras sertanejos, agrários e setores federalistas, cujo traço predominante era o conservantismo. Já os federalistas se viram obrigados a estabelecer seu próprio sistema oligárquico de direção partidária, baseado no pressuposto do direito dos líderes a dirigir o partido. Representando, pelo menos quanto ao que concernia à nova Inglaterra, uma união cordial entre o clero, a magistratura, a advocacia e a sociedade através do Estado, sua combinação era dominada por uma classe governante que tinha controlado a opinião pública desde os primeiros tempos coloniais e considerava incontestável o seu direito de governar.

Segundo Aldrich (2011), na segunda legislatura do Congresso (1791-1793), muitos congressistas podiam ser identificados como federalistas ou republicanos-jeffersonianos e, na terceira legislatura (1793-1795), padrões de votação podiam ser identificados como polarizados ao longo das linhas partidárias. Embora não seja possível precisar uma data para a formação desses partidos, eles claramente emergiram na nova ordem, impelidos pelas tentativas de Hamiltonianos e Jeffersonianos em obter um consistente padrão de vitórias em políticas, numa reação à instabilidade aparente do primeiro Congresso. De acordo com Eldersveld (2000), os federalistas começaram a enfraquecer a partir de 1808. Em decorrência disto, entre 1816 e 1828 há um domínio absoluto do Partido Republicano-Jeffersoniano, que viria a dividir-se em 1824 em quatro subunidades lideradas, respectivamente, pelo Senador Andrew Jackson do Tennessee, pelo Presidente da Câmara dos Representantes Henry Clay, pelo Secretário de Estado John Quincy Adams e pelo Secretário do Tesouro William H. Crawford.

Com efeito, a origem do Partido Democrata, em 1828, remonta ao antigo partido Republicano-Jeffersoniano, a partir da liderança de Andrew Jackson, que venceu as eleições presidenciais em 1828 e 1832 sobre o Partido Nacional-Republicano, liderado por Quincy Adams. Aldrich (2011) explica que o Partido Democrata surgiu sem uma plataforma, para poder congrega muitos grupos

sem constrangê-los. Centrado em vencer eleições, sustentava a visão de que o centro da maioria do público traz controle do governo e com isso controle de políticas. O contexto social favoreceu este tipo de partido que emergia. A infraestrutura nacional, especialmente a de transporte e comunicações, estava melhorando rapidamente. O crescimento populacional impulsionou novas fronteiras, viabilizando um partido nacional. O rápido crescimento da população requereu uma similar organização dos partidos para mobilizar o eleitorado.

De 1836 a 1852, os Democratas rivalizaram contra os Whigs. Eles se alocaram em uma competição cerrada, tanto nacionalmente quanto nos estados, dividindo-se primeiramente em temas econômicos, defendendo posições sobre tarifas, desenvolvimento nacional e assuntos similares. Temas seccionais como a escravidão raramente apareceram na disputa nacional e, quando apareceram, ambos os partidos batalharam para permanecer em equilíbrio. Mas o aparente equilíbrio desse sistema se foi em 1854. De acordo com Eldersveld (2000), tensões sectárias e ideológicas aumentaram no sistema partidário e levaram ao estabelecimento do Kansas-Nebraska Act de 1854⁶ e da quebra da competição bipartidária entre Democratas e Whigs. De 1854 a 1860, os partidos atravessaram uma crise de transição pluralista antes que o sistema bipartidário estivesse restabelecido. Neste período foi formado o Partido Republicano.

Segundo Aldrich (2011), a emergência do partido Republicano foi, sobretudo, nortenha e deveu-se necessariamente à escravidão, mas foi também devido aos cálculos dos ambiciosos candidatos de classe média. O desmonte do sistema bipartidário anterior fez os políticos optarem por novos partidos em 1854. O partido Republicano e a maioria de seus líderes eram antiescravistas em perspectiva, mas não eram abolicionistas. Era um partido focado em apelo de políticas, mas não era um partido ideológico. Isto é, não era somente antiescravista e extremista. Ele foi conduzido por políticos ambiciosos que desejavam vê-lo se tornar viável, grande e que agiram para ver isso se realizar. De um núcleo de sentimento antiescravista, ele se expandiu o suficiente para atingir o *status* de um grande partido.

De acordo com Eldersveld (2000), entre 1860 a 1892, ocorreu o desenvolvimento de organizações políticas urbanas, a adoção

⁶ Trata-se de uma lei federal dos Estados Unidos que organizava um governo para os territórios que iriam tornar-se mais tarde os Estados do Kansas e Nebraska, atribuindo aos colonos o direito de decidir sobre a legalidade da escravatura.

de legislação de proteção da integridade das eleições e o envolvimento popular nos processos partidários, seja em relação ao fortalecimento das lealdades partidárias ou na participação eleitoral do povo. Depois de um período de controle Republicano até 1874, estes e os Democratas alternaram o controle da presidência e do Congresso. A maior ameaça ao sistema bipartidário foi posta pelo Partido Popular⁷ em 1892, que garantiu mais de um milhão de votos populares e vinte e duas cadeiras no Colégio Eleitoral. Mas esta ameaça teve curta duração, sendo o sistema bipartidário o padrão dominante já em 1896, quando iniciou-se um domínio de dezesseis anos do Partido Republicano.

Em 1912 (com Theodore Roosevelt concorrendo à presidência pelo Partido Progressista⁸) e em 1924 (com a entrada na disputa presidencial do senador La Follette pelo novo Partido Progressista⁹) o sistema partidário enfrentou crises. A partir da eleição de Franklin Roosevelt, em 1932, ocorreu um realinhamento partidário, em que os democratas estiveram no controle do sistema até 1952, apesar de uma crise em 1948 quando duas facções dentro do partido indicaram seus próprios candidatos para a presidência. As vitórias de Dwight Eisenhower em 1952 e 1956 interromperam o controle Democrata e desde 1960 os partidos vêm se alternando na presidência.

A ameaça de um terceiro partido ao sistema surgiu novamente em 1968 com George Wallace concorrendo pelo Partido Independente Americano¹⁰ e em 1992 e 1996 com o empresário Ross Perot. Segundo Eldersveld (2000), a política americana estaria mais volátil e pluralizada. As mudanças mais importantes nesse período estão relacionadas ao desenvolvimento tecnológico nas campanhas, particularmente no uso da televisão e da internet, a nova consciência do papel dos grupos de interesse na política partidária, as tentativas de regulá-los e a emergência do conflito ideológico nas campanhas partidárias.

⁷ O People's Party ou Partido Popular, como era conhecido, foi fundado em 1891 durante o movimento populista e perdurou até 1908. Defendia uma postura crítica ao capitalismo, especialmente aos bancos e ferrovias. Sua base de apoio popular era formada pelo movimento sindical, agricultores brancos de algodão no Sul (especialmente na Carolina do Norte, Alabama e Texas) e produtores de trigo em dificuldades (especialmente no Kansas e em Nebraska).

⁸ O Partido Progressista de 1912 foi formado por Theodore Roosevelt depois de uma divisão no Partido Republicano entre ele e o então Presidente William Howard Taft, mas dissolveu-se a partir de 1916.

⁹ O Partido Progressista de 1924 foi criado para o senador Robert M. La Follette concorrer à presidência. Porém, desapareceu logo após a eleição.

¹⁰ Após perder as primárias democratas de 1964 e ter suas políticas segregacionistas rejeitadas pelo partido, Wallace formou o Partido Independente Americano para concorrer às eleições de 1968.

Desse modo, apesar de terem surgido ao longo das décadas ameaças pontuais ao sistema bipartidário, este perdura desde a promulgação da Constituição estadunidense. Desde 1860, aliás, a interação estratégica ocorre entre democratas e republicanos, que nas campanhas eleitorais debatem e fazem proposições interagindo contrariamente entre si. Seja em seus manifestos de campanha, debates eleitorais ou entrevistas, os candidatos democratas e republicanos raramente interagem com um terceiro partido.

Conclusões

O anseio pelo estabelecimento de um terceiro partido competitivamente viável ressoa na sociedade estadunidense. A esse respeito, pesquisa da *NBC/Wall Street Journal*, em 2019, mostrou que quase 40% dos americanos acreditam que um terceiro partido é necessário para consertar o fraturado sistema político do país. Nesse sentido, um terceiro partido representaria um contraponto à crescente polarização entre democratas e republicanos. Em outros momentos históricos, a justificativa oposta fora propalada. Os dois partidos supostamente convergiriam para o centro, representando as duas faces da mesma moeda. Candidaturas independentes fortes, como a de George Wallace e de Ross Perot, apresentaram-se nesses momentos como os contrapontos aos partidos tradicionais.

Contudo, a mudança do *status quo* parece improvável a curto e médio prazo. Republicanos e Democratas controlam as legislaturas em todos os níveis federativos. Eventuais mudanças que tivessem como objetivo pluralizar a representação da sociedade no legislativo, como por exemplo a mudança do sistema eleitoral distrital puro para distrital misto ou para o sistema proporcional, agiriam justamente contra os interesses dos partidos tradicionais.

A inação de Democratas e Republicanos quanto ao ordenamento legal que conforma as eleições não significa, porém, que as opções estratégicas de terceiros partidos ou movimentos se limitem a esse aspecto. A histórica vitória da socialista e filha de porto-riquenhos, Alexandria Ocasio-Cortez, em 2018, para a Câmara dos Representantes, sinaliza a existência de outros caminhos institucionais. A candidatura de Cortez no Partido Democrata ocorreu dentro do movimento *Brand New Congress*, criado por apoiadores de Bernie Sanders para renovar o Congresso.

Esse movimento reúne representantes da nova esquerda, como feministas, ativistas LGBTQIAP+, ambientalistas, membros do *Black Lives Matter*, líderes comunitários, sindicalistas de diversas categorias e socialistas democratas. Apesar dos recursos limitados, a campanha orientou-se por uma forte movimentação de base que permitiu a Cortez derrotar nas primárias democratas o então deputado Joseph Crowley, que há 20 anos representava distritos de Nova York. Nas eleições distritais, Cortez obteve 78% dos votos, derrotando o republicano e conservador Anthony Pappas.

Com efeito, movimentos como o *Brand New Congress* no Partido Democrata, ou como o *Tea Party* no Partido Republicano, podem mudar os rumos da competição partidária nos Estados Unidos, uma vez que os eleitos dentro dessas bandeiras não estão totalmente comprometidos com os princípios dos partidos tradicionais. Assim, esses novos representantes podem pressionar por mudanças legislativas que tornem a competição mais plural e menos elitizada. Desse modo, candidaturas dentro de terceiros partidos podem se tornar viáveis no futuro, embora haja um vasto caminho a ser percorrido nesse sentido.

A discussão aqui empreendida apresentou uma série de variáveis que podem corroborar a hipótese de que os constrangimentos institucionais do sistema político estadunidense restringem a competição aos dois principais partidos. Essas variáveis são o sistema eleitoral estadunidense, a organização estadual dos partidos, o método do *winner-takes-all* no Colégio Eleitoral, as regras para o partido constar na cédula eleitoral, o ordenamento partidário nas cédulas eleitorais, regras para financiamento de campanha, o *gerrymandering* e duas práticas: o comportamento legislativo polarizado e a interação estratégica. A partir de uma abordagem empírica, trabalhos futuros poderão mensurar a viabilidade competitiva de terceiros partidos no sistema partidário estadunidense considerando esse conjunto de variáveis.

CONTRERA, F. Can third parties be competitive in US presidential elections? *Perspectivas*, São Paulo, v. 54, p. 11-35, jul./dez. 2019.

■ **ABSTRACT:** *This article aims to discuss the competitive viability of candidacies by third or independent parties for the presidency of the United States with the adopted electoral system, the federal decentralization, the existing legal order for competing and receiving campaign financing, the consequences of gerrymandering, the*

analysis of legislative behavior and strategic interaction. From a rational institutionalist perspective, the hypothesis defended is that the institutional constraints of the American political system restrict competition to the two main parties, Democratic and Republican, which reinforce this tendency by choosing to interact only with each other.

■ **KEYWORDS:** *United States. Elections. Federalism. Political parties. Electoral system.*

Referências

ALDRICH, J. H. *Why parties? A second look*. Chicago e Londres: University of Chicago Press, 2011.

ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. The consequences of party organization in the House: the role of majority and minority parties in conditional party government. In: BOND, J.; FLEISHER, R. (Eds.). *Polarized politics: Congress and the President in a partisan era*. Washington, DC: CQ Press, 2000, p. 31-72.

BECKMANN, M.; MCGANN, A. Navigating the legislative divide: polarization, presidents, and policymaking in the United States. *Journal of Theoretical Politics*, v. 20, n. 2, p. 201-220, 2008.

BINKLEY, W. E. *Partidos políticos americanos*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

BRUNELL, T.; GROFMAN, B.; MERRILL, S. Components of party polarization in the US House of Representatives. *Journal of Theoretical Politics*, v. 28, n. 4, p. 598-624, 2015.

CARSON, J. L.; CRESPIAN, M. H.; FINOCCHIARO, C. J.; ROHDE, D. W. Redistricting and party polarization in the U.S. House of Representatives. *American Politics Research*, v. 35, n. 6, p. 878-904, 2007.

COLEMAN, J. The decline and resurgence of congressional party conflict. *Journal of Politics*, v. 59, n. 1, p. 165-184, 1997.

COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. *Setting the agenda: responsible party government in the U.S. house of representatives*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.

DIXIT, A. K.; SKEATH, S. *Games of strategy*. New York: W.W. Norton, 2004.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DUVERGER, M. *Les parties politiques*. Paris: Librairie, 1951.

DWYRE, D. A work in progress: parties and democracy in the United States. In: LAWSON, K. (Ed.). *Political parties and democracy*. Santa Barbara: Praeger, 2010, p. 27-47.

ELDERSVELD, S. *Political parties in American society*. Nova Iorque: Saint Martin's Press, 2000.

FENNO, R. *Home style: house members in their districts*. Boston: Little Brown, 1978.

FINOCCHIARO, C.; ROHDE, D. War for the floor: partisan theory and agenda control in the U.S. House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, v. 33, n. 1, p. 35-61, 2008.

FIORINA, M. Whatever happened to the median voter. In: Midwest Political Science Association Annual Meeting, 1999, Chicago, Illinois, *Annals of MPSA*, 1999.

GAILMARD, S.; JENKINS, J. Negative agenda control in the Senate and House of Representatives: Fingerprints of Majority Party Power. *The Journal of Politics*, v. 69, n. 3, p. 689-700, 2007.

GOLD, H. J. Third party voting in presidential elections: a study of Perot, Anderson, and Wallace. *Political Research Quarterly*, v. 48, n. 4, p. 751-773, 1995.

GOLD, H. J. Explaining third-party success in gubernatorial elections: the cases of Alaska, Connecticut, Maine and Minnesota. *Social Science Journal*, v. 42, p. 523-540, 2005.

JACOBSON, G. C. Party polarization in National politics: the electoral connection. In: BOND, J.; FLEISHER, R. (Eds.). *Polarized politics: Congress and the President in a partisan era*. Washington, DC: CQ Press, 2000, p. 9-15.

JENKINS, J.; MONROE, N. Buying negative agenda control in the U.S. House. *American Journal of Political Science*, v. 56, n. 4, p. 897-912, 2012.

JONES, D. Evaluations of congress and voting in house elections: revisiting the historical record. *Public Opinion Quarterly*, v. 74, n. 4, p. 696-710, 2010.

JONES, D. Partisan polarization and the effect of Congressional performance evaluations on party brands and American elections. *Political Research Quarterly*, v. 68, n. 4, p. 785-801, 2015.

KATZ, R. S.; KOLODNY, R. Party organization as an empty vessel: parties in American politics. In: KATZ, R. S; MAIR, P (Eds.). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*. London: Sage Publications, 1994, p. 23-50.

KOCH, J. W. Political cynicism and third party support in American presidential elections. *American Politics Research*, v. 31, n. 1, p. 48-65, 2003.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R. A. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova*, n. 36, p. 129-147, 1995.

POOLE, K.; ROSENTHAL, H. *Congress: a political-economic history of roll call voting*. New York: Oxford University Press, 1997.

POOLE, K.; ROSENTHAL, H. *Ideology and Congress*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007.

RICE, S. The behavior of legislative groups: a method of measurement. *Political Science Quarterly*, v. 40, n. 1, p. 60-72, 1925.

ROHDE, D. W. *Parties and leaders in the postreform House*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Ed. UnB, 1991.

SARTORI, G. The influence of electoral systems: faulty laws or faulty methods? In: GROFMAN, B.; LIJPHART, A. (Eds.). *Electoral laws and their political consequences*. Nova Iorque: Agathon Press, 1986.

SCHOLTE, D. Third party candidates for president: three case studies of third party support. *Master Thesis*. 2016.

STOKES, D.; MILLER, W. Party government and the saliency of Congress. *Public Opinion Quarterly*, v. 26, n. 4, p. 531-546, 1962.

THERIAULT, S. Party polarization in the US Congress member replacement and member adaptation. *Party Politics*, v. 12, n. 4, p. 483-503, 2006.

TSEBELIS, G. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

A FORMULAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA OS BIOCOMBUSTÍVEIS NA CALIFÓRNIA¹

Mateus Alves GONÇALVES²
Laís Forti THOMAZ³

■ **RESUMO:** O objetivo deste trabalho é analisar a participação do Judiciário na formulação e implementação das políticas energéticas relacionadas aos biocombustíveis no estado da Califórnia nos Estados Unidos. Para tanto, o foco será o *Low Carbon Fuels Standard* (LCFS) criado em 2007. Este artigo utiliza como base teórica a *Advocacy Coalition Framework* (ACF), uma teoria de políticas públicas. Será analisado o processo de formação do programa LCFS, realizado dentro da Califórnia, a partir de 2007, de forma a se compreender os processos decisórios domésticos, com um mapeamento dos principais órgãos institucionais responsáveis e demais atores que influenciaram diretamente no processo. Por último, será verificado como as decisões judiciais decorrentes dos processos contra o California Air Resources Board (CARB) - *Rocky Mountain Farmers Union v. Corey* e outro processo de POET, LLC v. *California Air Resources Board* - impactaram no programa, colocando este poder constitucional na categoria de ator ativo no processo de formulação de políticas públicas.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Advocacy Coalition Framework. Políticas públicas. Judiciário. Califórnia. Biocombustíveis.

¹ Esse trabalho está vinculado à pesquisa “O Renewable Fuel Standard: formulação da política energética e mecanismos decisórios no Executivo dos EUA” de Thomaz (2017), desenvolvida no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).

² UFG – Universidade Federal de Goiás. Graduado em Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Sociais. Goiânia – GO – Brasil. 74690-900. mateus.galves18@gmail.com.

³ UFG – Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Ciências Sociais. Goiânia – GO – Brasil. 74690-900. laisthomaz@ufg.br.

Introdução

Em 2007, o estado da Califórnia, nos Estados Unidos, criou um programa que visa a adoção de combustíveis com baixo teor de carbono em seu território, através do *Low Carb Fuel Standard* (LCFS). O LCFS foi a primeira política pública dentro dos Estados Unidos focada na redução de emissão de gases do efeito estufa através da análise da composição dos combustíveis de transportes e da redução da intensidade de carbono presente nas emissões, enquanto outros programas focam-se na redução e substituição dos volumes de consumo de combustíveis fósseis, como o *Renewable Fuel Standard (RFS)*, programa nacional estadunidense, ou no desenvolvimento de tecnologias para transportes mais sustentáveis, como filtros de combustíveis, ou veículos movidos a outras fontes de energia, como os elétricos.

O propósito do LCFS é encorajar a produção e o uso de combustíveis de transporte de baixo carbono dentro da Califórnia, de forma a reduzir as emissões dos gases do efeito estufa (GEE), com padrões de emissão mais restritivos do que o padrão estabelecido pela *Environmental Protection Agency (EPA)*. O conceito utilizado pelo LCFS, de “intensidade de carbono” (IC), que abrange combustíveis como a gasolina, o diesel e substitutos, é baseado no ciclo de vida do combustível, levando em conta as emissões dos GEE de forma direta, em associação com a produção, com o transporte e com o uso do combustível, assim como os efeitos significativos de forma indireta. Com esse índice, o LCFS determina a performance do combustível, permitindo que o mercado determine como a redução da intensidade total de carbono dentro dos combustíveis será feita (CARB, 2018).

O uso deste conceito rendeu dois processos judiciais contra o *California Air Resources Board (CARB)*. O primeiro, conhecido como *Rocky Mountain Farmers Union v. Corey*, acusava a Califórnia de violar uma cláusula de comércio dormente, pois ao aplicar o conceito de IC, incluindo as emissões com o transporte do combustível, acabava por desprestigiar os combustíveis de outros estados, regulando indiretamente o comércio interestadual. O segundo caso, *POET, LLC v. California Air Resources Board*, acusava irregularidades no processo de implementação do LCFS, o que estaria contribuindo para o aumento da liberação de GEE ao não contabilizar a emissão de óxidos de nitrogênio (NOx) resultantes da queima de biodiesel. Ambos os processos contribuíram para mudanças estruturais no

LCFS. O judiciário, embora não seja considerado um ator ativo na formulação de políticas públicas, promoveu alterações dentro do LCFS.

O objetivo deste trabalho é analisar a atuação do judiciário como ator de políticas públicas, através do caso da formulação e implementação do *LCFS* na Califórnia. Metodologicamente, esta pesquisa será desenvolvida tanto de forma exploratória, no intuito de compreender o processo de formulação de políticas públicas no âmbito doméstico, como de forma explicativa, ao aplicar os conceitos teóricos em casos concretos. O presente trabalho é baseado principalmente em fontes primárias, a saber o CARB e as cortes americanas vinculadas aos dois casos concretos analisados posteriormente, mas conta também, em menor escala, com algumas fontes secundárias, como reportagens e bibliografias.

Este artigo utiliza como base teórica a *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, fundamental para a análise e compreensão do caso, além de argumentos teóricos acerca do papel que o judiciário possui dentro dos processos de formulação de políticas públicas. Será analisado o processo de formação do programa *LCFS*, realizado no estado da Califórnia, a partir de 2007, de forma a se compreender os processos decisórios domésticos, com um breve mapeamento dos principais órgãos institucionais responsáveis e demais atores que influenciaram diretamente no processo. Por último, será verificado como as decisões judiciais decorrentes dos processos contra o CARB impactaram o programa, colocando este poder na categoria de ator ativo no processo de formulação de políticas públicas.

A Advocacy Coalition Framework e o Judiciário

Sabatier (1988), ao propor um método analítico dos processos de formulação de políticas públicas, desenvolveu o modelo da *Advocacy Coalition Framework (ACF)* partindo de duas críticas aos quadros teóricos que se propunham a analisar este tema. O modelo analítico formado pelo autor buscou fugir das teorias *mainstream* de *policy-making*, se afastando do chamado “triângulo de ferro” (composto pelas agências administrativas, as comissões legislativas e os grupos de interesse), ao afirmar que o processo de formação de políticas públicas é muito mais complexo e abrangente do que as teorias previam, exigindo profissionais altamente especializados em suas respectivas áreas,

como jornalistas, ativistas, pesquisadores, grupos econômicos e até mesmo agentes do judiciário.

A segunda crítica feita refere-se ao método teórico de estágios heurísticos, quadro teórico que divide o processo de análise das políticas públicas em diferentes estágios⁴ ou ciclos, de forma a identificar e entender como cada um desses estágios eram influenciados, e por quais fatores. Novamente, Sabatier (1988) compreende que a complexidade do processo de formulação não é privilegiada nesta divisão, podendo haver uma sobreposição entre essas etapas, e que elas não revelam as causas das mudanças nos processos. Dessa forma, o desenvolvimento da ACF buscou compreender tais mudanças na *policy*, se utilizando de três premissas básicas:

First, that understanding the process of policy change – and the role of policy-oriented learning therein – requires a time perspective of a decade or more. Second, that the most useful way to think about policy change over such a timespan is through a focus on ‘policy subsystems,’ i.e. the interaction of actors from different institutions interested in a policy area. Third, that public policies (or programs) can be conceptualized in the same manner as belief systems, i.e. as sets of value priorities and causal assumptions about how to realize them (SABATIER, 1988, p. 131).

A ACF é fundada em três níveis: um nível macro, onde a política é afetada pelos sistemas econômicos e políticos; um nível médio, que seria o subsistema político formado pelas coalizões; e um nível micro, formado pelos indivíduos, analisados principalmente pela psicologia. Essa teoria compreende que a utilização do subsistema político, “*i.e. those actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue*” (SABATIER, 1988, p. 131), seria a melhor unidade para a compreensão das mudanças em políticas públicas, por agregar em si o conceito de sistema de crenças. Esse subsistema político, para o autor, possui uma dimensão funcional (para a qual a política é funcional) e uma dimensão territorial.

O sistema de crenças seria o conjunto de “*value priorities, perceptions of important causal relationships, perceptions of world*”

⁴ O modelo de estágios ou ciclos heurísticos foi formulado por Randall Ripley em 1995, e dividia o processo de formulação de políticas públicas em: composição da agenda, formulação e legitimação da política, implementação e avaliação.

states (including the magnitude of the problem), perceptions of the efficacy of policy instruments, etc" (SABATIER, 1988, p. 132). Diferentemente das outras análises de escolhas racionais, a ACF acredita que tais crenças devem ser verificadas empiricamente, e não necessariamente impedem que um indivíduo aja de forma altruísta. A teoria reconhece dois sistemas para o raciocínio normativo dos atores: a) a lógica da adequação, em que o comportamento certo significa seguir as regras e b) a lógica das consequências, em que o comportamento certo busca maximizar as boas consequências.

O sistema de crenças é composto por três "camadas". No núcleo profundo (*deep core beliefs*) estão as crenças principais/essenciais, resultados dos processos de socialização ocorridos desde a infância. Ele é composto pelas principais suposições ontológicas e normativas dos atores, que são muito difíceis de se mudar. No núcleo intermediário (*policy beliefs*) estão as crenças nas políticas públicas e a aplicação das crenças principais dentro do subsistema político na formação de estratégias, coalizões, comportamentos. Como são abrangentes e lidam com decisões políticas fundamentais, essas crenças são também difíceis de se alterar. E o último nível consiste nas crenças secundárias (*secondary beliefs*), que lidam mais com regras e aplicações dentro de programas específicos, sendo mais suscetíveis a mudanças.

A ACF entende que os tomadores e influenciadores de decisão dentro dos subsistemas orientam suas crenças e comportamentos dentro de redes de *networks* informais, que originam e estruturam as políticas. Por isso, ela usa o conceito de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) como "*the most useful tool for aggregating the behavior of the hundreds of organizations and individuals involved in a policy subsystem over periods of a decade or more*" (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 196). Por compreender que as mudanças nos comportamentos normativos são realmente difíceis de ocorrer e que todos os atores tendencialmente percebem o mundo através crenças preexistentes, a ACF entende, conseqüentemente, que diferentes coalizões recebem e processam uma mesma informação de formas diferentes, o que leva a confrontos entre coalizões presentes dentro do subsistema político.

A ACF privilegia a atuação do Judiciário ao entender que as cortes judiciais podem ser vistas como mediadoras, isto é, "*policy brokers*", que buscam intermediar o conflito político entre as coalizões em níveis legalmente aceitáveis. Embora pareça

corroborar com as teorias que separam *policy* e *law*, Sabatier traz que “*The distinction between ‘advocate’ and ‘broker’ is, however, a continuum. Many brokers will have some policy bent, while advocates may show some serious concern with system maintenance.*” (SABATIER, 1988, p. 141), indicando que o Judiciário pode sim participar na formulação das políticas, embora não seja esta a sua função principal.

A atuação do Judiciário americano e suas consequências em políticas públicas vêm sendo palco de diversos estudos⁵. Em seu livro sobre políticas públicas americanas, Peters (2013) destacou a influência, cada vez mais importante, das cortes americanas nos processos de formulação e legitimação das políticas públicas: “*The courts provide another non majoritarian means of legitimating policies. Just as the administrative process has assumed an increasing role in legitimation, the courts have become increasingly involved in issuing authoritative policy statements*” (PETERS, 2013, p. 111). A percepção da atuação das cortes se deve, segundo Peters, principalmente ao crescimento do litígio em casos envolvendo questões sociais e da disposição das cortes em oferecer declarações sobre como corrigir problemas que violem os preceitos constitucionais⁶.

Birkland (2015) traz o conceito de *case laws* em contraponto ao conceito de *statute laws*, que correspondem às leis criadas pelo Poder Legislativo através de seus processos internos e sancionadas pelo respectivo representante do Executivo. *Case laws* são, segundo Birkland (2015), as leis criadas através dos resultados de decisões judiciais e que criam jurisprudência para decisões e criações futuras.

Assim, “*legislatures and executives initiate public policy, while courts react to the practical effects of such policies, such that ‘law was not what the legislature ordered but what the courts decided in concrete cases’*” (v bb). Horowitz não faz essa separação entre políticas públicas e leis, excluindo o judiciário da formulação de políticas, por entender que essa participação é

⁵ Rosati e Scott (2011) enxergam a influência das cortes, em particular da Suprema Corte dos Estados Unidos na política externa americana, como legitimadora dos outros poderes, principalmente do Poder Executivo, ao legitimar tratados e acordos executivos (que não necessitam de ratificação pelo Senado). Também se percebe a influência das cortes na análise de algumas ferramentas do Congresso para política externa, como é a análise de constitucionalidade do veto legislativo.

⁶ Ao analisar o *case* de políticas públicas para o meio ambiente, Peters também destaca a importância de se aprofundar a análise para além do âmbito federal: “*Although most attention in environmental policy is focused on the federal government, the states are also important; the major laws in the field depend in part on the states for implementation*” (PETERS, 2013, p. 397).

determinante no processo. Para Birkland, seria justamente essa a capacidade do Judiciário: “*These choices in determining the outcome of the policies in the real world act to further draw the courts into the policy-making arena*” (BIRKLAND, 2015, p.122).

Cross (2003) seguiu uma linha de pesquisa, originada por Tracey George, que buscou desenvolver um sistema positivo que adequasse as teorias que contemplavam os processos de tomada de decisão nas Cortes de Apelação dos Estados Unidos, e, ao aplicá-lo a casos concretos, procurou compreender como se forma o processo de tomada de decisão nas Cortes de Apelação dos Estados Unidos. Ele compreende que:

Although decisions of the U.S. Supreme Court are preeminent, circuit court decisions are far more numerous and of far greater practical significance. Circuit courts are the courts of last resort for the vast majority of litigants and, hence, for the vast majority of contested legal issues (CROSS, 2003, p. 1460).

Embora seu trabalho tenha um foco diferente do proposto neste artigo, ao buscar estabelecer padrões paradigmáticos ao processo de tomada de decisão e testá-los, o autor promove uma maior compreensão deste ator subnacional, na medida em que facilita entender a atuação deste ator na formulação das políticas públicas. Cross (2003), inclusive, compreende ser esse um dos papéis do judiciário, mais especificamente das Cortes de Apelação. Seu argumento é fortemente influenciado por Songer, Sheehan e Haire (2000) que compreenderam que, enquanto a agenda da Suprema Corte é limitada a determinados assuntos específicos, as Cortes de Apelação assumiram um papel de “*major political institutions that function not only as norm enforcers but also important creators of public policy*” (SONGER; SHEEHAN; HAIRE, 2000, p. 3).

Cross (2003) reconhece que as decisões tomadas pelos juízes em suas cortes não se baseiam somente nas leis e doutrinas, mas são diretamente influenciadas pelas crenças pessoais de cada um:

Adherents of the political theory of judicial decision making do not claim that judges are political in the same way that legislators or executive officers are political. [...] Viewed at a sufficiently high level, all law is a translation of some political concept. [...] judges are dedicated to advancing their own personal ideological

preferences, which generally fall along a conventional liberal-to-conservative continuum (CROSS, 2003, p. 1471-2).

Vale dizer que essas Cortes de Apelação constituem o primeiro nível de apelação dentro do sistema judiciário federal estadunidense e foi neste âmbito que ocorreram as decisões relacionadas ao *Low Carbon Fuel Standard* que apresentaremos a seguir.

A Califórnia e o *Low Carbon Fuel Standard*

A Califórnia tem em seu histórico várias ocorrências de um desequilíbrio ambiental conhecido como “*smog*”, isto é, uma junção das palavras *smoke* (fumaça) e *fog* (névoa). Ela é utilizada para representar um nevoeiro carregado por gases tóxicos, resultado da combustão de combustíveis. O termo foi utilizado para explicar um incidente ocorrido na Inglaterra em 1952, devido ao uso de carvão como fonte de energia (ONYANGA-OMARA, 2016), assim como diversos incidentes ocorridos em Los Angeles devido à queima de combustível por veículos (CARB, 1998).

Isso ocorre em função das características de um certo local, como formação geográfica e condições meteorológicas, que impedem que gases liberados por reações de combustão sejam eliminados da atmosfera, agrupando-os e formando uma névoa tóxica. Los Angeles foi palco de diversas ocorrências de *smog* ao longo do século XX, um problema que se intensificou com a produção em massa de automóveis, que conseqüentemente ampliou o consumo de petróleo. Cone (1999) relata que “*As long ago as 1903, Angelenos complained about noxious smoke*”, embora somente em 1943, quando a situação atingiu um nível catastrófico a ponto do termo “*hellish cloud*” ser cunhado em um relatório governamental, que se começou a questionar a causa de tal problema. Dentro do contexto da 2ª Guerra Mundial, até mesmo a hipótese de um ataque químico foi levantada. Em 1947, foi criado o *Los Angeles County Air Pollution Control District*, a primeira agência do tipo no país, com o objetivo de garantir aos condados a autoridade necessária para lidar com a questão da poluição do ar.

Através de uma pesquisa, publicada em 1950, pelo Dr. Arie Haagen-Smit, bioquímico no Instituto de Tecnologia da Califórnia e futuro membro fundador do *California Air Resources Board*, se descobriu que a causa da poluição ambiental do ar era causada

pela emissão de gases resultantes da combustão: “[...] *we find the petroleum industry, where a few refineries are handling many thousands of tons of material every day. But the half million automobiles driving around in Los Angeles contribute their share to air pollution, too*” (HAAGEN-SMIT, 1950). A descoberta não foi suficientemente forte, de início, para promover políticas públicas que visassem uma melhoria da qualidade do ar, visto a força das indústrias petroléira e automobilística e a crença predominante da sociedade de que não havia relação entre o uso dos seus carros e o aumento da poluição.

A ACF afirma que as crenças principais (*deep core beliefs*), formadas pelos resultados dos processos de socialização, são de difícil alteração. Mesmo com a apresentação cientificamente garantida de que a poluição do ar tinha como causa o uso dos automóveis, não houve mudança imediata nas políticas sobre o assunto e, em 1954, houve um dos piores casos de *smog* registrados:

It came to a head in October of 1954, when for 18 consecutive days, Los Angeles was enveloped in the worst smog it had ever experienced. It was even worse again in November, a literally zero-visibility cloud extending 20 miles inland, leading to looting, deaths and, on November 27, more than 1,500 accidents (ADOLPHUS, 2010).

A partir desse evento, em 1955 o governo federal aprovou o *Air Pollution Control Act*, com o objetivo de promover pesquisas e incentivos dentro da área de controle da poluição do ar. Esta lei de controle foi substituída pelo *Clean Air Act*, de 1963, uma das mais importantes legislações ambientais dos Estados Unidos, que foi emendada diversas vezes. Cabe destacar a emenda de 1965, a qual autorizava o estabelecimento de padrões de controle de emissão de poluentes para automóveis, bem como a emenda de 1967 que estabeleceria o *Air Quality Act* e a emenda de 1970, que exigiria regulações federais e estaduais sobre as fontes de poluentes.

É dentro desse contexto que, em 1967, é criado o *California Air Resources Board* (CARB). O governo federal, frente a emenda de 1970, autorizou a Califórnia “*to set its own separate and stricter-than-federal vehicle emissions regulations to address the extraordinary circumstances of population, climate and topography that generated the worst air in the nation*” (CARB, 2018).

O estado da Califórnia, considerado um dos principais estados base do Partido Democrata, possui naturalmente uma liderança mais progressista no quesito proteção ambiental e desenvolvimento de combustíveis limpos. Vale destacar que o modo como cada partido processa e lida com questões ambientais está intimamente ligado à própria formação de suas crenças principais:

The environmental opposition found more support within the Republican than the Democratic Party. In the U.S. Congress in the 1970s and 1980s, voting support for the environmental-improvement issues among the Democrats was about two-thirds in favor with a one-third opposition, but among the Republicans the balance was the opposite, about one-third in favor and two-thirds in opposition (HAYS, 2000, p. 118).

Devido aos problemas ambientais, essa crença foi fortalecida, sendo absorvida até mesmo dentro de alguns agentes chave dentro do Partido Republicano que, desde 1943, domina o executivo estadual (dos 10 governadores eleitos, 6 são republicanos⁷, tendo governado por um total de 48 anos). Tal fato é observado pelo desenvolvimento de políticas públicas tanto dentro do legislativo, dominado pelos democratas, quando pelo governo estadual (normalmente) republicano, que combinaram a necessidade de se diversificar a matriz energética e manter suprida a necessidade por combustíveis ao mesmo tempo em que obedeceram às regulações de proteção ambientais:

California has taken a leadership position among the states regarding the reporting, tracking, and control of GHG emissions. Broadly speaking, California reporting obligations in the transportation sector far exceed reporting obligations to the U.S. EPA under federal law (GRAHAM NOYES, KEYES, FOX & WIEDMAN LLP, 2015).

Neste contexto, em 2006, através da *Assemble Bill* n. 32, o Poder Legislativo estadual estabeleceu um objetivo para a Califórnia com relação aos níveis de emissão de gases do efeito estufa (GEE), buscando reduzir os níveis de emissão até 2020 para

⁷ Earl Warren (1943-1953), Goodwin Knight (1954-1959), Ronald Reagan (1967-1975), George Deukmejian (1983-1991), Pete Wilson (1991-1999) e Arnold Schwarzenegger (2003-2011), completam o rol de governadores eleitos pelo Partido Republicano.

os registrados em 1990, colocando o CARB como responsável pela pesquisa e implementação de políticas públicas que alcançassem estes resultados. Seguindo a crença construída através da década de 1970 - da necessidade de se criar combustíveis alternativos para substituir a dependência por petróleo - em janeiro de 2007, o ex-governador da Califórnia, Arnold Schwarzenegger, assinou a Ordem Executiva (OE) S-01-07, que estabeleceu a criação do *Low Carbon Fuel Standard* dentro da Califórnia, deixando a cargo do CARB determinar se esse programa seria possível de ser adotado dentro dos preceitos estabelecidos pela AB 32.

Em 13 de setembro de 2007, seguindo o estabelecido no *Assembly Bill 32* e o estabelecido na Ordem Executiva, o Conselho do CARB realizou a primeira consulta pública para discussão da possível implementação do LCFS. Seguindo as exigências da Ordem Executiva, estabeleceu-se uma cooperação entre alguns atores específicos para a promoção do programa de política pública sobre combustíveis. As discussões e pesquisas ocorreram entre os vários atores⁸ com diferentes graus de poder, como agências, pesquisadores, *stakeholders* e empresas, em um esforço conjunto para se desenvolver um programa eficiente e que atingisse os propósitos estabelecidos no AB 32. Em abril de 2009, o Conselho do CARB aprovaria o primeiro regulamento do LCFS, que sofreria modificações em 2011 e 2015 (CARB, [2018]).

⁸ Até mesmo atores como a *Western States Petroleum Association* e a Chevron, ligadas diretamente ao setor petrolífero, participaram das discussões e forneceram contribuições ao programa, ainda que de forma indireta, quando estes representam sua coalizão de defesa própria.

Quadro 1: Atores envolvidos na formulação do LCFS

Agências Governamentais	Comitês de Trabalho	Universidades	Empresas
California Energy Commission	Working Group 1: Lifecycle Analysis	University of California – Berkeley & Davis	SASOL Chevron
CARB Staff	Working Group 2: Compliance and Enforcement	University of Nebraska, Lincoln	Shell Global Solutions
U.S EPA	Working Group 3 (Policy and Regulatory)	Purdue University	Valero Energy Corporation
-	-	University of Minnesota	Chevron
Associações			
Lawrence Livermore National Laboratory	Energy Independence Now	Renewable Fuels Associate	AIR, Inc
Union of Concerned Scientists	Coalition For Clean Air	Environmental Defense	Life Cycle Associates, LLC
Argonne National Lab	Friends of the Earth	New Fuels Alliance	NRDC
Western States Petroleum Association	CEERT	Air Improvement Resource	American Lung Association of California

Fonte: https://ww3.arb.ca.gov/fuels/lcfs/lcfs_meetings/lcfs_meetings.htm.

O LCFS foi criado visando “*reduce the full fuel-cycle, carbon intensity of the transportation fuel pool used in California, pursuant to the California Global Warming Solutions Act of 2006*” (CALIFORNIA, 2010). Essa redução deveria ser atingida através do desenvolvimento e da utilização de combustíveis com uma baixa intensidade de carbono, em substituição aos tradicionais combustíveis utilizados, gasolina e diesel. Tais combustíveis emitem menos gases do efeito estufa (GEE) e, assim, contribuem para a diminuição da poluição do ar.

O termo Intensidade do Carbono (IC) foi desenvolvido como uma unidade de medida da quantidade de carbono despejado na atmosfera, durante o ciclo de vida de emissão dos GEE, por unidade de energia do combustível. Essa quantidade é expressa em gramas de dióxido de carbono por megajoule (gCO₂e/MJ). Há dois diferenciais dentro do LCFS: o primeiro está dentro do conceito de ciclo de vida de emissão dos GEE e o segundo,

que é consequência direta deste conceito, é a não restrição ou imposição de combustíveis (CALIFORNIA, 2010).

Segundo o regulamento do LCFS, o controle das emissões do GEE deve ser realizado não somente com a medição resultante do uso direto do combustível pelo seu consumidor final dentro do estado, que seriam as emissões “diretas”, mas com qualquer emissão “indireta” como determina a OE, o que incluiria “*all stages of fuel and feedstock production and distribution, from feedstock generation or extraction through the distribution and delivery*” (CALIFORNIA, 2010). A análise conjunta das emissões direta e indireta corresponderia ao ciclo de vida total das emissões, isto é, todas as emissões resultantes da produção, estoque, distribuição e uso do combustível. Cada combustível possui seu próprio índice de carbono, assim como um ciclo de vida distinto.

Usou-se o ciclo total de vida dos combustíveis para delimitar a real intensidade de carbono de cada combustível e de seus possíveis substitutos. Esse cálculo é feito através do modelo *CA-GREET*⁹ (*California Greenhouse gases, Regulated Emissions, and Energy use in Transportation model*), um modelo feito pelo *ARGONNE National Laboratory* e posteriormente modificado pelo *Life Cycle Associates LLC*. Com base nesses valores produzidos, o LCFS estabeleceu cronogramas de conformidade para a gasolina e o diesel e seus respectivos substitutos, com reduções graduais de emissões de 2011 até 2020, de forma a atingir os níveis de emissão de 1990, conforme o exigido no AB 32.

Com base nessas informações e objetivos, foi estabelecido um sistema de crédito de emissões, que configura a segunda diferença do LCFS para os outros programas. Ao criar esse sistema, um dos objetivos foi permitir que ele fosse

[...] performance-based and fuel-neutral, allowing the market to determine how the carbon intensity of California's transportation fuels will be reduced. [...]. Subjecting this lifecycle greenhouse gas rating to a declining standard for the transportation fuel pool in California would result in a decrease in the total lifecycle greenhouse gas emissions from fuels used in California (CARB, 2018).

⁹ CARB - CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD. *CA-GREET MODEL*. Disponível em: <https://www.arb.ca.gov/fuels/lcfs/ca-greet/ca-greet.htm>. Acesso em: 30 out. 2018.

Assim, diferentemente de outros programas, o LCFS não elencou um combustível como o responsável pela redução das emissões, antes, ao garantir que os substitutos tivessem contabilizados seus ICs e participassem do mercado de créditos, permitiu que o mercado atuasse diretamente na decisão, ao elencar o melhor combustível possível para se alcançar os objetivos. Dentro dessa lógica, debaixo da meta, os combustíveis com menores ICs geram créditos e os com maiores ICs geram déficits.

Importadores, refinadores e distribuidores são chamados de Partes Reguladoras (*Regulated Parties*) dentro do LCFS, devendo cumprir com as metas anuais estabelecidas para o IC. Cada parte deve submeter um relatório de cada transação feita dentro do programa LCFS *Reporting Tool (LRT)*. Cada transação produz um crédito ou déficit correspondente, gerando um saldo para a parte. O crédito é usado para cobrir os déficits e não se expira, podendo ser comercializado dentro do *Credit Bank and Transfer System (CBTS)*, somente com partes que possuam déficits. Entretanto, as partes reguladoras não podem usar como créditos, no LCFS, créditos oriundos de outros programas, assim como não podem gerar créditos de forma antecipada ou gerar créditos de combustíveis que não estejam dentro do programa. Partes não registradas no programa não podem possuir os créditos.

O regulamento também previu as penalidades para as violações que porventura ocorressem após a sua aprovação. Para qualquer um que violar os dispositivos definidos no regulamento, no qual resultem na emissão de um contaminante ao ar, podem ser impetradas multas, privação de liberdade, ações de natureza civil e administrativa, estabelecidas no *California Health and Safety Code*. De acordo com o *Final Regulation Order (2009)*: “Any violation of the provisions of the LCFS regulation shall be subject to all other penalties and remedies permitted under State law”.

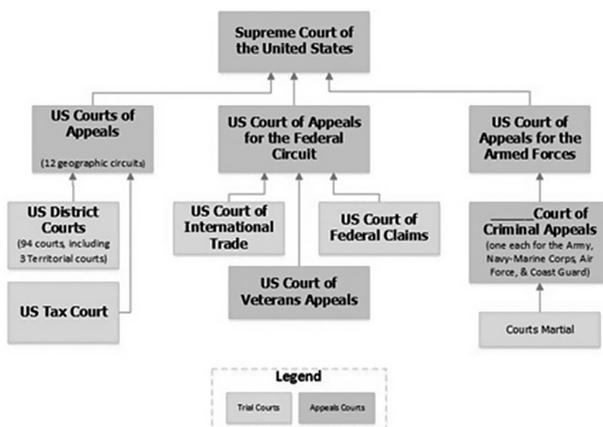
O papel do Judiciário americano no caso do LCFS

A utilização do conceito de ciclo total de vida de um combustível por parte do LCFS acabou gerando conflitos entre produtores de outros estados com o programa, que entraram com um processo judicial em primeira instância contra o CARB, o que acabou sendo desfavorável ao LCFS. A acusação tinha como fundamentação jurídica uma Cláusula de Comércio “Dormente” (*Dormant Commerce Clause*), uma jurisprudência levantada por

cortes anteriores baseada na Cláusula de Comércio presente no Artigo 1º, Seção 8, 3 da Constituição dos Estados Unidos. Entretanto, enquanto a cláusula prevê que é de responsabilidade do Congresso “*To regulate Commerce [...] among the several States [...]*” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2007, p. 4), na prática, o Poder Judiciário americano está regulamentando práticas comerciais entre os estados através de uma “*statutory inference drawn from Congress’s regulatory silence*” (WILLIAMS, 2005), fugindo da sua função de *policy broker* e agindo ativamente como um formulador de políticas públicas ao exercer funções que vão além de seu domínio.

O sistema judiciário federal americano é atualmente organizado em três instâncias. Inicia-se nas cortes primárias (*trial courts/district courts*), cujo resultado contestado é levado para as cortes secundárias (*circuit courts/court of appeal*). Há ainda a Suprema Corte, a última instância possível, que tem como prerrogativa a decisão de aceitar ou não o caso apresentado, de forma a manter sua atuação assertiva em assuntos de extrema importância. As cortes de apelação foram criadas pelo *Evarts Act* de 1891, justamente com o objetivo de limitar o número de casos passíveis de serem levados à Suprema Corte, tendo sua competência ampliada pelo *Judiciary Act* de 1925, também conhecido como *Certiorari Act*. “*By the 1930s, the appellate courts’ jurisdiction included administrative appeals of decisions made by federal regulatory agencies*” (ADMINISTRATIVE OFFICE OF THE U.S. COURTS, [2018]). Dessa forma, são nas cortes de apelação que se concentram as decisões da maioria dos casos judiciais nos Estados Unidos.

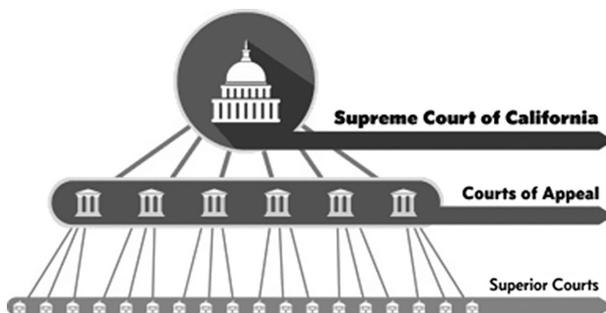
Ilustração 1: Sistema Federal de Cortes dos Estados Unidos



Fonte: Marshall University Libraries (2018).

O sistema judiciário na Califórnia segue a mesma lógica do sistema judiciário federal. Os casos são iniciados em uma corte primária estadual, chamadas de Cortes Superiores (*Superior Courts*). Caso seja feita a apelação para a segunda instância, o caso será designado para uma das seis cortes de apelação distritais. O estado da Califórnia ainda conta com sua própria Suprema Corte, o último grau de apelação.

Ilustração 2: Organograma do sistema judicial da Califórnia



Fonte: Appeal Cases (2018).

Desde a criação do LCFS em 2007, três casos tiveram o CARB como parte da ação, com o LCFS diretamente no centro das

ações. O primeiro caso, *Rocky Mountain Farmers Union v. Corey*, se iniciou em 2009 na Corte Distrital do Distrito Oriental da Califórnia, uma corte federal de primeira instância. Em 2011, com a decisão apresentada pelo juiz Lawrence O'Neill, o processo foi levado à Corte de Apelação do Nono Circuito e, em 2018, ainda seguia sem encerramento.

O segundo caso é conhecido como *POET, LLC v. California Air Resources Board*. Nele, a empresa POET de bicombustível especializada na produção de bioetanol a base de milho, entrou com uma ação em novembro de 2012 contra o CARB, alegando que o estabelecimento do programa violava diretamente o *California Environmental Quality Act* (CEQA) e o *California Health and Safety Code*. Com a ação inicialmente negada, os demandantes apelaram e levaram o caso para a Corte de Apelação do Quinto Distrito do Estado da Califórnia (*Court Of Appeal Of The State Of California Fifth Appellate District*). Este caso é o maior responsável pelas mudanças realizadas na *policy* do LCFS.

O último caso é *People ex rel. California Air Resources Board v. Paramount Petroleum Corp.* Esse caso foi iniciado pelo procurador-geral da Califórnia, contra a *Paramount Petroleum Corp*, uma vendedora de asfalto na Califórnia, que opera também uma refinaria na região. O demandante para esta ação busca a execução de penalidades civis pelas violações realizadas pela companhia ao LCFS. As alegações apresentadas pelo procurador são as seguintes:

[...] the defendants introduced fuels into California that did not meet LCFS carbon intensity standards, and [...] should have obtained credits to offset the fuels' greenhouse gas emissions. **They also** submitted false information to the California Air Resources Board in compliance reports and other documents. (U.S. CLIMATE CHANGE LITIGATION, 2018, grifo nosso)

Como este caso não envolve a construção do programa e sim o *enforcement* das regras do LCFS, ele não será desenvolvido neste trabalho.

Rocky Mountain Farmers Union v. Corey

O primeiro caso judicial envolvendo o LCFS se iniciou como *Rocky Mountain Farmers Union v. Goldstene*. Em 23 de dezembro de 2009, oito meses após o primeiro regulamento aprovado do

LCFS, algumas empresas e associações¹⁰ do ramo de etanol de milho, produtores de gasolina, transportes e indústrias petrolíferas entraram com uma ação judicial conjunta contra o CARB. A coalizão formada reflete bem a ideia da formação de crenças devido a distribuição de recursos:

This segment of the environmental opposition is strongest in those regions where the extractive economy is still viable or plays influential symbolic and ideological role. [...] Regions of weaker environmental cultures that are heavily shaped by former extractive industries include the western Gulf states, the Plains states, and the Rocky Mountain states (HAYS, 2000, p. 110).

A ação foi iniciada na Corte Distrital do Distrito Oriental da Califórnia, com a acusação baseada em dois argumentos. O primeiro, que o programa estaria em conflito direto com os regulamentos pré-existentes do *Clean Air Act*, mais especificamente, o programa federal *Renewable Fuel Standard* (RFS). O segundo argumento ia de encontro à Cláusula de Comércio, ao afirmar que o LCFS regulamentava de forma discriminatória o comércio interestadual, porque

[...] in attempting to lower the carbon content of transportation fuels by 10 percent by 2020, the state requires providers of fuel to determine the “carbon intensity” of the fuel throughout its lifecycle, including not only direct emissions from the burning of the fuel but also emissions from transporting the fuel to California. The result is that fuel imported into California can have a higher carbon intensity than fuel produced in California even if the fuel is otherwise identical (CARLSON, 2012).

O CARB, sob direção executiva de James N. Goldstene, apresentaria sua defesa, primeiramente pedindo uma moção para recusa da ação, que não seria concedida pela corte e, posteriormente, recorrendo aos argumentos apresentados pelos demandantes. A defesa se baseou na não restrição da atuação do LCFS dentro da vigência do *Clean Air Act* e na observância

¹⁰ *Rocky Mountain Farmers Union, Redwood County Minnesota Corn and Soybean Growers, Penny Newman Grain, Inc., Growth Energy, Renewable Fuels Association, Red Nederend, Fresno County Farm Bureau, Nisei Farmers League, California Dairy Campaign, National Petrochemical & Refiners Association, American Trucking Association, Center for North American Energy Security*, e o *Consumer Energy Alliance* foram as empresas e associações que compuseram o caso contra o CARB.

da Cláusula de Comércio, visto que o programa não tinha como propósito privilegiar os combustíveis produzidos na Califórnia.

Diante das provas e estudos apresentados, entretanto, o juiz Lawrence O'Neill, em dezembro de 2011, decidiu preliminarmente o caso a favor dos demandantes, atendendo em parte suas requisições, sob a justificativa que

Using a strict scrutiny analysis, this Court finds that the LCFS discriminates against out-of-state corn-derived ethanol while favoring in-state corn ethanol and impermissibly regulates extraterritorial conduct. In addition, Defendants have failed to establish that there are no alternative methods to advance its goals of reducing GHG emissions to combat global warming. (UNITED STATES DISTRICT COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF CALIFORNIA, 2011)

Essa decisão atendeu em partes às requisições porque, segundo a análise da Corte (2011), os demandantes falharam em estabelecer os requisitos necessários¹¹ para que um julgamento sumário (*summary judgement*) fosse garantido, isto é, que o julgamento fosse realizado de forma incompleta, sem a apresentação de defesa pela parte contrária. Entretanto, foi concedida uma liminar preliminar que impediria a utilização da IC nos cálculos do LCFS durante o julgamento, face às consequências danosas aos demandantes. A decisão também permitiu que o CARB "*further enforcing the LCFS during the pendency of this litigation*" (UNITED STATES DISTRICT COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF CALIFORNIA, 2011, p. 38).

Seguindo a decisão do juiz O'Neill em 2011, o CARB entraria com recurso na Corte de Apelação do Nono Circuito dos Estados Unidos. O processo ficaria conhecido como *Rocky Mountain Farmers Union v. Corey*, devido a Richard Corey substituir Goldstene como Diretor Executivo no CARB. Em abril de 2012, a Corte de Apelação revogaria os efeitos da liminar lançada anteriormente, garantindo que o CARB poderia continuar a promover o LCFS até que a decisão final sobre a apelação fosse proferida.

¹¹ Segundo a revisão da Corte sobre o processo, para que o julgamento sumário fosse permitido, haveria duas opções que poderiam ser supridas: (1) apresentação de provas que negassem um argumento essencial da parte contrária ou (2) provar que a parte contrária não conseguiu produzir provas suficientes para se estabelecer um argumento essencial, o qual não seria produzido num argumento completo.

Ao longo do processo de apelação, algumas partes interessadas entraram no processo através do dispositivo legal conhecido como *Amicus Curiae*¹², fornecendo estudos e argumentos à Corte. Em agosto de 2012, a *Chamber of Commerce of the United States of America* e o *American Petroleum Institute* submeteram, em conjunto, uma carta à Corte de Apelação, em favor dos demandantes, buscando assegurar que a Corte de Apelação não modificasse a decisão da Corte Distrital. Os argumentos apresentados seguiam a linha de raciocínio apresentada pelo Juiz O'Neill:

First, the LCFS unconstitutionally seeks to regulate commerce that occurs wholly outside California, and upholding this law will fragment the interstate market in transportation fuels. Second, and relatedly, the LCFS cannot satisfy any level of constitutional scrutiny under the Commerce Clause because it is poorly tailored to California's stated ends, and because the program's costs vastly outweigh its expected benefits (U.S. CHAMBER LITIGATION CENTER, 2012, p. 6).

A União da Indústria de Cana-de-Açúcar (ÚNICA) também submeteria um *amici brief* à Corte de Apelação, em junho de 2012. Contrariando os argumentos da Corte Distrital, um dos argumentos centrais da carta se baseou na Intensidade de Carbono atribuída ao etanol de cana-de-açúcar brasileiro. Mesmo considerando todo o caminho necessário para seu transporte até a Califórnia, assim como os custos de produção, a IC do etanol brasileiro era baixa, provando que o LCFS não estava discriminando combustíveis produzidos fora do estado:

The only way the district court could conclude otherwise was by arbitrarily refusing to consider the law's treatment of all substantially similar, competing economic interests, instead analyzing only a select few pathways. Had it examined all relevant pathways, it would have been compelled to conclude that the regulation is not discriminatory (ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND, 2012, p. 6).

¹² Segundo o U.S. Legal (2018), *Amicus Curiae* pode ser definido como “*A person or an organization which is not a party to the case but has an interest in an issue before the court may file a brief or participate in the argument as a friend of the court*”. O anexo A apresenta a lista extensiva dos *Amicus Curiae* apresentados nos dois processos.

Além disso, ao não determinar um combustível específico para que os objetivos do programa fossem atingidos, deixando essa decisão ao próprio mercado e suas partes reguladoras, o programa não discriminava contra combustíveis e produtores específicos:

Although the LCFS incentivizes the use of Brazilian ethanol relative to higher CI corn ethanol, the LCFS does not ultimately determine whether regulated parties will use sugarcane ethanol. Regulated parties must weigh numerous considerations when deciding which fuels to use, among them price, availability, and carbon intensity (ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND, 2012, p. 20).

Os argumentos apresentados nos diversos *amicus curiae* levados à Corte de Apelação impactaram a decisão, que viria em setembro de 2013, em choque quase total com a decisão da Corte Distrital. O julgamento levaria a Corte de Apelação a afirmar que as decisões da Corte Distrital sobre o programa foram equivocadas, solicitando que um julgamento sumário em favor do CARB fosse realizado pela Corte Distrital. Além disso, foram emitidas as seguintes opiniões sobre o LCFS:

We hold that the Fuel Standard's regulation of ethanol does not facially discriminate against out-of-state commerce, and its initial crude-oil provisions (the "2011 Provisions") did not discriminate against out-of-state crude oil in purpose or practical effect. Further, the Fuel Standard does not violate the dormant Commerce Clause's prohibition on extraterritorial regulation (UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE NINTH CIRCUIT, 2013, p. 12).

Igualmente, houve o reconhecimento que o LCFS foi um programa criado em harmonia com os regulamentos do *Clean Air Act*, porque o "*Congress has expressly empowered California to take a leadership role as to air quality*" (UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE NINTH CIRCUIT, 2013, p. 50). A Corte de Apelação mandaria o caso de volta à Distrital para que se determinasse se cláusulas do etanol discriminavam, em propósito ou efeito, o etanol dos outros estados.

De fato, a Corte de Apelação fez diversos elogios ao LCFS ao longo da opinião apresentada. Por reconhecer que geograficamente a Califórnia sofreria mais com as consequências ambientais que resultariam da queima de combustíveis com alto

teor de carbono, o fato do programa estabelecer critérios mais complexos e completos não se faz mero capricho mas é, antes, uma necessidade.

The Fuel Standard's regional categories for the default pathways show every sign that they were chosen to accurately measure and control GHGs and were not an attempt to protect California ethanol producers. [...]. This is the type of expert regulatory judgment that we expect state agencies to make in the public interest (UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE NINTH CIRCUIT, 2013, p. 48).

Por fim, a demanda levantada pelas empresas do ramo de etanol de milho, produtores de gasolina, transportes e indústrias petrolíferas na ação contra o LCFS foi interpretada pela Corte como uma tentativa de barrar o avanço das discussões e ações frente de combate ao desenvolvimento inconsequente. "*California should be encouraged to continue and to expand its efforts to find a workable solution to lower carbon emissions, or to slow their rise*" (UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE NINTH CIRCUIT, 2013, p. 70).

Ainda em 2014, após o fim do julgamento nesta instância, as partes entrariam com pedido de apelação à Suprema Corte. Dois pedidos foram oficializados pelas partes que desafiavam o LCFS, visando a revisão do julgamento concedido pela Corte de Apelação do Nono Circuito. O terceiro pedido foi realizado pelo Richard Corey e a defesa. Todos os três pedidos seriam negados pela Suprema Corte (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2014, p. 4). Com a volta do julgamento para a Corte Distrital, a ação quase foi finalizada. Excetuando as cláusulas do etanol, cujo mérito não se chegou a um consenso, todas as outras causas julgadas pela corte foram favoráveis ao CARB (UNITED STATES DISTRICT COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF CALIFORNIA, 2015, p. 56, 57).

Com as mudanças sofridas pelo LCFS em 2015, a Corte Distrital solicitou, em 2016, um material adicional para determinar se, com as emendas, o LCFS de 2015 era fundamentalmente diferente do LCFS original. O objetivo era determinar se as decisões anteriores foram resultado da falta de mérito dos pedidos dos demandantes, abrindo então chance para novos pedidos, ou se as decisões foram resultado das leis e doutrinas, mantendo então a decisão como ela estava (UNITED STATES DISTRICT

COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF CALIFORNIA, 2016). Posteriormente, a Corte acabaria aceitando novas emendas dos demandantes, embora sem possibilidade de contestação das cortes anteriores.

Os demandantes apelaram novamente, afirmando que todas as versões do programa violaram a proteção constitucional da Cláusula de Comércio, retornando o caso para a Corte de Apelação do Nono Circuito. Com relação ao programa de 2015, a Corte manteve a decisão tomada pela Corte Distrital, pois sua jurisprudência exigia que “*any such claim would be contingent on a finding that the program regulated extraterritorially.*” (U.S. CLIMATE CHANGE LITIGATION, 2020), o que não foi caso, visto que “*the plaintiffs had failed to take advantage of the opportunity given by its earlier decision on the 2011 and 2012 LCFS to show that the LCFS was actually intended ‘to prop up local fuel interests’ and discriminate against interstate commerce.*” (U.S. CLIMATE CHANGE LITIGATION, 2020). A Corte também rejeitou os pedidos dos demandantes contra as versões anteriores, visto que não estavam mais em vigor.

POET, LLC v. California Air Resources Board

Em 2012, a companhia americana de biocombustíveis POET, especializada na produção de bioetanol derivado do milho, entrou com uma ação judicial, em uma Corte Superior do Estado da Califórnia, contra o CARB, devido ao programa do LCFS. Entre as acusações, constavam violações ao *California Environmental Quality Act* (CEQA) e ao *California Health and Safety Code* durante o estabelecimento do programa. A Corte Superior negou a petição e concedeu causa ganha ao CARB, o que levou o demandante a apelar para uma corte de competência superior.

O caso foi levado então à Corte de Apelação da Califórnia para o Quinto Distrito (*California Court of Appeal for the Fifth Appellate District*), que, em 15 de março de 2013, emitiria uma disposição final, revertendo a decisão da Corte Superior em favor do réu, julgando como válidas as acusações do demandante, lançando uma série de medidas corretivas para o LCFS. Esse julgamento seria conhecido como POET I.

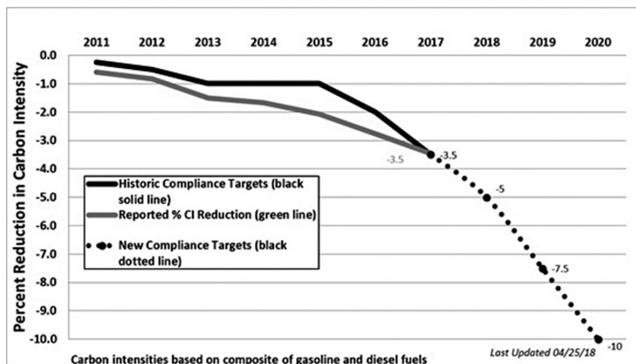
A Corte reconheceu, através de seus estudos, uma série de violações concernentes a promoção do LCFS, com relação tanto aos desafios processuais, referentes ao processo de sua aprovação, quanto às denúncias realizadas pela POET: “*ARB’s*

efforts to complete the LCFS regulations on time satisfied a vast majority of the applicable legal requirements, but ran afoul of several procedural requirements imposed by CEQA and the APA. " (CALIFORNIA COURT OF APPEAL FOR THE FIFTH APPELLATE DISTRICT, 2013, p. 3). Uma das principais preocupações levantadas pelo POET dizia respeito ao impacto ambiental gerado pelo regulamento original do LCFS, que não considerava o impacto do Óxido de Nitrogênio (NOx) emitido na atmosfera a partir do uso crescente de biodiesel.

A American Lung Association in California, juntamente com a Coalition for Clean Air, Conservation Law Foundation, Environmental Defense Fund e Sierra Club, apresentaram um *amici brief* pedindo que Corte mantivesse o programa funcionando, mesmo que correções fossem necessárias, apresentando o quão prejudicial seria o seu interrompimento. Segundo a carta, o "*LCFS is leading to increasing production of low-carbon fuels to meet the standard's requirements, and, in the process, has brought California closer to attaining its greenhouse gas reduction and air quality goals*" (ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND, 2013, p. 9). Assim, visando não causar danos ao meio ambiente através da suspensão do programa, a decisão da Corte permitiu que o CARB mantivesse o LCFS funcionando com os valores estabelecidos para 2013 enquanto adotava as medidas de correções necessárias, obrigatórias de acordo com o mandato peremptório expedido. Essa foi a decisão judicial que estabilizou a meta de performance do LCFS e que seria responsável pela *re-adoption* do LCFS em 2015.

While these procedural violations are not trivial, they do not require us to automatically discard the existing LCFS regulations and order ARB to restart the complex rulemaking process anew. [...] Because of the potential adverse environmental impacts, as well as other disruptions, we will allow the LCFS regulations to remain operative while ARB complies with the procedural requirements it failed to satisfy. (CALIFORNIA COURT OF APPEAL FOR THE FIFTH APPELLATE DISTRICT, 2013, p. 3)

Gráfico 1: Performance do LCFS na Califórnia, 2011-2017



Fonte: CARB (2018). Disponível em: <https://www.arb.ca.gov/fuels/lcfs/dashboard/dashboard.htm>

O CARB recorreria a essa decisão em duas instâncias. Primeiro, menos de um mês depois da decisão, à própria Corte de Apelação na qual a decisão foi tomada, no qual não foi aceito o pedido. Em novembro, a Suprema Corte da Califórnia também negaria o pedido de apelação da decisão judicial (U. S. CLIMATE CHANGE LITIGATION, 2018).

Dois anos depois, em 2015, após passar pelo processo de reformulação exigido pela Corte, o LCFS foi readotado pela CARB, com a previsão de implementação para janeiro de 2016. Entretanto, em outubro de 2015 a companhia POET lançaria mão de um novo pedido de mandado peremptório, visando paralisar as atividades do LCFS e um novo processo judicial, dessa vez na Corte Superior do Condado de Fresno (*Fresno County Superior Court*), que ficaria conhecido como POET II. Dentre as 20 causas elencadas, afirmava-se que o

CARB failed to comply with its obligations under CEQA or with the terms of a peremptory writ of mandate issued by the California Superior Court in 2014 that ordered CARB to consider its 2009 LCFS regulation's potential adverse environmental effects of emissions of nitrogen oxides. (U.S. CLIMATE CHANGE LITIGATION, 2018)

O CARB levaria o caso para a Corte de Apelação do Quinto Distrito da Califórnia, visando a retirada do mandado, embora não tenha sido reconhecido o pedido, pois em maio de 2017 a Corte de Apelação reconheceria os méritos das acusações da

POET e adotaria um novo mandato peremptório, afirmando que “*The superior court shall issue further orders to compel the Air Resources Board’s obedience to the writ and CEQA, including modifying the writ*” (COURT OF APPEAL OF THE STATE OF CALIFORNIA FIFTH APPELLATE DISTRICT, 2017, p. 64). Em janeiro de 2019, os demandantes removeriam voluntariamente o recurso proposto. O caso segue dentro do judiciário americano, sem novas modificações processuais.

Considerações finais

O objetivo do nosso trabalho foi analisar a participação do Judiciário no caso da formulação e implementação das políticas ambientais relacionadas ao incentivo ao uso dos biocombustíveis no estado da Califórnia nos Estados Unidos, a partir do *Low Carbon Fuel Standard*. Foi ressaltada a importância de se compreenderem os processos de tomada de decisão domésticos para as Relações Internacionais, justificando o uso da ACF como base teórica para a fundamentação da análise do processo de formulação e implementação do LCFS na Califórnia, como política pública para o meio ambiente. Por permitir que se enquadrem os diferentes atores, seus sistemas de crença e como é possível formar uma coalizão de defesa para avançar as pautas prioritárias através do ambiente político, a ACF possibilita uma análise aprofundada e bem fundamentada do funcionamento do processo.

O LCFS, como política de incentivo aos combustíveis com baixo teor de carbono, é um instrumento essencial na narrativa política ambiental da Califórnia. O estado da Califórnia tem se elevado de forma significativa dentro do sistema internacional e se colocado como um ator independente do Estado norte americano, que se recusa a seguir políticas da administração de Trump que ignoram as consequências diretas ao meio ambiente e as mudanças climáticas. Há aqui uma mudança paradigmática na visão mais tradicionalista das Relações Internacionais e que ainda necessita ser mais explorada pelos pesquisadores deste campo.

Fica evidente em nossa pesquisa que o Judiciário teve um papel crucial nas alterações desta política, tanto de forma direta, ao exercer poder mandatário, obrigando mudanças em áreas necessárias, como indiretas, ao atestar pela legitimidade do programa frente às diversas acusações sofridas pelos grupos

de defesa dos combustíveis fósseis, refinarias e indústria automobilística.

Apesar de todos os processos e controvérsias judiciais, considera-se o *LCFS* como um programa eficiente no controle de emissões dos GEE e substituição por combustíveis limpos. Seu programa de metas está sendo atingido ao longo dos anos e se recuperou bem do período de embargo da decisão acerca do caso *POET I*. O programa é tido como uma referência de política pública positiva dentro do combate à eliminação dos gases do efeito estufa e vem sendo exportado para outras regiões. De fato, os resultados positivos corroboraram para a assinatura do *Senate Bill 100*, em 10 de setembro de 2018. A legislação requer que o estado substitua 100% as fontes de combustíveis fósseis, utilizadas na geração de energia elétrica, por fontes limpas para 2045. Com essa lei, a Califórnia acompanhará o Havaí como os dois únicos estados dos Estados Unidos que se comprometeram em eliminar o uso de combustíveis fósseis até 2045 (DILLON, 2018).

Os dois processos judiciais analisados, apesar de partirem de diferentes atores, representam as crenças opositoras ao propósito do *LCFS*, pois impulsionaram diferentes atores a formarem grupos com o intuito de modificar as políticas públicas estabelecidas pelo *CARB*. Embora sejam apresentadas provas, e aqui me refiro ao primeiro caso, de que o propósito do programa não é privilegiar produtores e refinadores do Estado da Califórnia, apelações continuam sendo feitas com o intuito de barrar o programa e, conseqüentemente, evitar que o padrão de consumo seja alterado.

A análise do modo como se desenvolveu o processo do *CARB* contra o *Rocky Mountain Farmers Union* torna visível a diferença do tratamento dado ao *LCFS* dentro da Corte Distrital e o fornecido pela Corte de Apelação. As decisões, ao menos em um primeiro momento, foram quase totalmente opostas. Qual a conclusão que se chega diante deste aspecto? Mesmo levando em conta o direito jurisprudencial americano, fruto da *common law*, ainda há uma teoria legal, assim como doutrinas e legislações, que fornecem os parâmetros para uma decisão judicial, considerando as provas apresentadas ao longo do processo.

Embora o caso da *POET* tenha resultado em maiores ingerências dentro do programa do *LCFS*, o caso do *Rocky Mountain Farmers Union* deixou claro que as decisões realizadas pelo poder judiciário não são isentas de um viés político. Seguindo

ambas as cortes os mesmos fundamentos legais, como duas decisões poderiam chegar a diferentes conclusões, se apenas o viés legal fosse determinante? A resposta é: não poderia. O Poder Judiciário não apenas regula as relações e políticas entre as duas partes, como *policy brokers*, como também atua diretamente como ator formulador de políticas: “*Judges are officers of the government, with the ability to achieve political goals through legal rulings. One might reasonably expect them to take advantage of that ability and deploy their personal political predilections in their decisions*” (CROSS, 2003, p. 1472).

Ainda que os processos judiciais contra o LCFS nas Cortes não tenham chegado aos seus respectivos fins, é possível perceber que, muito mais do que levar a um simples realinhamento das normas estabelecidas, as decisões tomadas refletem o posicionamento político de seus juízes. Não obstante, o Judiciário se coloca como um ator participante dos processos de formulação de políticas públicas, e sua possível participação nos processos de tomada de decisão deve ser levada em consideração. Mais do que isso, deve-se desejar que juízes estejam presentes em sua coalizão, pois são recursos valiosos.

GONÇALVES, M. A.; THOMAZ, L. F. Formulation and development of public policy for biofuels in California (2007-2017). *Perspectivas*, São Paulo, v. 54, p. 37-71, jul./dez. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The aim of this paper is to analyze the participation of the judiciary in the formulation and implementation of energy policies related to biofuels in the state of California in the United States. To this end, the focus will be on the Low Carbon Fuels Standard (LCFS) created in 2007. This paper uses the Advocacy Coalition Framework (ACF), a theory of public policy, as a theoretical basis. The process of forming the LCFS program, held within California, during 2007-2017, will be analyzed in order to understand domestic decision-making processes, with a mapping of the main responsible institutional bodies and other actors that directly influenced the process. Finally, it will look at how the court rulings arising from the lawsuits against the California Air Resources Board (CARB) - Rocky Mountain Farmers Union v. Corey and another process from POET, LLC v. California Air Resources Board - impacted the program, placing this constitutional power in the category of active actor in the policy making process.*

■ **KEYWORDS:** *Advocacy Coalition Framework. Public policy. Judiciary. California. Biofuels.*

Referências

ADOLPHUS, D. T. 1960: The smog war begins. *Hemmings Daily, [S.l.]*, ago. 2010. Disponível em: <https://www.hemmings.com/blog/2010/08/12/1960-the-smog-war-begins-2/>. Acesso em: 16 out. 2018.

APPEAL CASES. Appeals. Disponível em: <https://www.appeals-lawyer.com/>. Acesso em: 16 out. 2018

ADMINISTRATIVE OFFICE OF THE U.S. COURTS. The evarts act: creating the modern appellate courts. Disponível em: <https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/evarts-act-creating-modern-appellate-courts>

BIRKLAND, T A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 3^a. ed. New York: Routledge, 2015. 340 p.

CALIFORNIA. California Court of Appeal for the Fifth Appellate District. *Opinion, F064045*. Apelante: POET, LLC *et al.* Apelado: CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD *et al.* Juiz Wiseman *et al.* California, jul 2013. Disponível em: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2013/20130715_docket-F064045_opinion.pdf. Acesso em: 21 nov. 2018.

CALIFORNIA. *Final Regulation Order*, Subchapter 10, Article 4, Subarticle 7: Low Carbon Fuel Standard. California Code of Regulation. 2010. Disponível em: <https://www.arb.ca.gov/regact/2009/lcfs09/finalfro.pdf>. Acesso em: 19 out. 2018.

CALIFORNIA. United States District Court for the Eastern District of California. *Order on Defendant's Motion To Dismiss*. Apelante: Rocky Mountain Farmers Union *et al.* Apelado: James N. Goldstene. Juiz Lawrence J. O'Neill. California, jun. 2010. Disponível em: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2010/20100616_docket-109-cv-2234-LJO-BAM_order.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

CALIFORNIA. United States District Court for the Eastern District of California. *Order*, 259. Apelante: Rocky Mountain Farmers Union *et al.* Apelado: James N. Goldstene. Juiz Lawrence J. O'Neill. California, dec. 2011. Disponível em: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2011/20111229_docket-109-cv-2234-LJO-BAM_order-2.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

CALIFORNIA. United States District Court for the Eastern District of California. *Order Re Defendants' Motion To Dismiss And Motion For Partial Summary Judgment*, 326. Apelante: American Fuels & Petrochemical Manufacturers Association, *et al.* Apelado: Richard W. Corey. Juiz Lawrence J. O'Neill. California, aug. 2015. Disponível em: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2015/20150813_docket-109-cv-2234-LJO-BAM_order.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

CALIFORNIA. United States District Court for the Eastern District of California. *Order For Supplemental Briefing*. Apelante: Rocky Mountain Farmers Union *et al.* Apelado: Richard W. Corey. Juiz Lawrence J. O'Neill. California, may. 2016. Disponível em: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2015/20150813_docket-109-cv-2234-LJO-BAM_order.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

CALIFORNIA. Court Of Appeal of the State of California Fifth Appellate District. *Opinion, F073340*. Apelante: POET, LLC *et al.* Apelado STATE AIR RESOURCES BOARD *et al.* Juiz Kane *et al.* California, may. 2017. Disponível em: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2017/20170530_docket-F073340_opinion.pdf. Acesso em: 28 nov. 2018.

CARB – CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD. *Low Carbon Fuel Standard*. Disponível em: <https://www.arb.ca.gov/fuels/lcfs/lcfs.htm>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CARB – CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD. *Clearing California Skies*. 1998 (17m45s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=k2Ra8PRtXSU>. Acesso em: 06 nov. 2018.

CARB – CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD. *CA-GREET Model*. Disponível em: <https://www.arb.ca.gov/fuels/lcfs/ca-greet/ca-greet.htm>. Acesso em: 30 out. 2018.

CARLSON, A. Commerce clause challenges and state climate policy. *Legal Planet*, [S.l.], jan. 2012. Disponível em: <http://legal-planet.org/2012/01/06/commerce-clause-challenges-and-state-climate-policy/>. Acesso em: 05 nov. 2018.

CONE, M. *Population boom filled the l.a. basin - with smog*. Los Angeles Times, [S.l.], out. 1999. Disponível em: <http://articles.latimes.com/1999/oct/27/local/me-26659>. Acesso em: 03 out. 2018.

CROSS, F. B. *Decisionmaking in the U.S. Circuit Courts of Appeals*. California Law Review, Texas, v. 91, n. 6, p. 1457-1516, dez. 2003. Disponível em: <https://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol91/iss6/1/>. Acesso em: 17 set. 2018.

DILLON, L. *California to rely on 100% clean electricity by 2045 under bill signed by Gov. Jerry Brown*. Los Angeles Times, Sacramento, set. 2018. Disponível em: <https://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-renewable-energy-law-signed-20180910-story.html>. Acesso em: 20 nov. 2018.

ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND. *Amicus Curiae Brief of Brazilian Sugarcane Industry Association (UNICA) in support of appellants*. Disponível em: <http://blogs.edf.org/californiadream/files/2012/06/Amicus-brief-Brazilian-ethanol1.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2020.

ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND. *Application for leave to file letter brief as amici curiae combined with letter brief in support of continued implementation of the Low Carbon Fuel Standard: POET, LLC v. California Air Resources Board (Court of Appel Case No. F064045)*. Disponível em: <https://www.edf.org/sites/default/files/NGO%20Amicus%20Letter%20LCFS%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição (1787)]. *The Constitution of the United States*. United States Government Printing Office, Washington, DC. 2007. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. *Order List, 573*. Certiorari - Summary Dispositions. jun. 2014. Disponível em: <http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/>

2014/20140630_docket-13-1148-13-1149-13-1308_order-list-1.pdf.
Acesso em: 20 nov. 2018.

GRAHAM NOYES, KEYES, FOX; WIEDMAN LLP. *California GHG reporting obligations extend to ethanol*. 2015. Disponível em: <http://www.ethanolproducer.com/articles/11975/california-ghg-reporting-obligations-extend-to-ethanol>. Acesso em: 17 set. 2018.

HAAGEN-SMIT, A. J. *The air pollution problem in Los Angeles*. Engineering and Science, California, v. 14, dez. 1950. Disponível em: <http://calteches.library.caltech.edu/1144/1/air.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

HAYS, S. P. *A history of environmental politics since 1945*. Pittsburgho: University of Pittsburgh Press, 2000. 256 p.

MARSHALL UNIVERSITY LIBRARIES. Legal research: case law. Disponível em: https://libguides.marshall.edu/basic_legal_research/case_law. Acesso: 15 out. 2018.

ONYANGA-OMARA, J. *Mystery of London fog that killed 12,000 finally solved*. USA TODAY, [S.l.], 13 dez. 2016. World. Disponível em: <https://www.usatoday.com/story/news/world/2016/12/13/scientists-say-theyve-solved-mystery-1952-london-killer-fog/95375738/>. Acesso em: 17 set. 2018.

PETERS, B. G. *American public policy: promise and performance*. 9. ed. Estados Unidos da América: CQ PRESS, 2013. 581p.

RIPLEY, R. B. *Stages of the policy process*. Daniel C. McCool. Public policy theories, models, and concepts: an anthology. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

ROSATI, J. A.; SCOTT, J. M. *The politics of United States foreign policy*. 5. ed. Boston: Wadsworth, 2011. 540p.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. *The advocacy coalition framework: innovations and clarifications*. In: SABATIER, P. A. et al. *Theories of the Policy Process*. 3^a. ed. Nova Iorque: Westview Press, 2007. cap. 7, p. 189-220.

SABATIER, P. A. *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. Policy Sciences, California, 1988. 21, p. 129-168. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4532139>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SONGER, D. R.; SHEEHAN, R. S.; HAIRE, S. B. *Continuity and change on the United States Courts of Appeals*: subtítulo do livro. 1. ed. Michigan: University of Michigan Press, 2000. 200p.

THE GOVERNORS' GALLERY. *List of California Governors*. Disponível em: <http://governors.library.ca.gov/list.html>. Acesso em: 03 set. 2018.

UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE NINTH CIRCUIT. *Opinion*, 259. Apelante: Rocky Mountain Farmers Union *et al.* Apelado: Richard W. Corey. Juiz Ronald M. Gould *et al.* California, sep. 2013. Disponível em: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2013/20130918_docket-12-15131-12-15135_opinion.pdf. Acesso em: 19 nov 2018

U.S. CHAMBER LITIGATION CENTER. *Brief of amici curiae Chamber of Commerce of the United States of America and the American Petroleum Institute in support of plaintiffs-appellees*. Disponível em: <https://www.chamberlitigation.com/sites/default/files/cases/files/2012/Amicus%20Brief%20of%20Chamber%20of%20Commerce%2C%20et%20al.%20--%20Rocky%20Mountain%20Farmers%20Union%2C%20et%20al.%20v.%20Goldstone%20%28Ninth%20Circuit%29.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2020.

U.S. CLIMATE CHANGE LITIGATION. *Rocky Mountain Farmers Union v. Corey*. Disponível em: <http://climatecasechart.com/case/rocky-mountain-farmers-union-v-corey/?cn-reloaded=1>. Acesso em: 03 mai. 2020.

U.S. CLIMATE CHANGE LITIGATION. *People ex rel. California Air Resources Board v. Paramount Petroleum Corp.*. Disponível em: <http://climatecasechart.com/case/people-ex-rel-california-air-resources-board-v-paramount-petroleum-corp/>. Acesso em: 29 nov. 2018.

U.S. CLIMATE CHANGE LITIGATION. *POET, LLC v. California Air Resources Board*. Disponível em: <http://climatecasechart.com/case/poet-llc-v-cal-air-resources-board/>. Acesso em: 14 nov. 2018.

U.S. LEGAL. *Amicus Curiae Law and Legal Definition*. Disponível em: <https://definitions.uslegal.com/a/amicus-curiae/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

WILLIAMS, N. *Why Congress may not overrule the dormant commerce clause*. *UCLA Law Review*, [S.l.], v. 53, p. 117, out. 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=700173. Acesso em: 13 nov. 2018.

ANEXO A - *Amicus Curiae* apresentados nos processos judiciais

Amicus Curiae apresentados a favor dos Requerentes	Amicus Curiae apresentados a favor razão dos Réus
Estados Produtores de Etanol (Nebraska, Illinois, Iowa, Kansas, Michigan, Missouri, North Dakota, and Ohio)	State of Oregon
Estados Produtores de Petróleo Bruto (Texas, Alaska, Kansas, North Dakota, Oklahoma, and Wyoming)	Brazilian Sugar Cane Industry Association (“UNICA”)
Estados preocupados com sua indústria (West Virginia, Alabama, Arizona, Georgia, Indiana, Montana, South Dakota, and Utah)	Oregon Petroleum Association
Chamber of Commerce of the United States of America	American Lung Association
American Petroleum Institute	Coalition for Clean Air
Pacific Legal Foundation	Conservative Law Foundation
Cato Institute	Environmental Defense Fund
National Federation of Independent Business Small Business Legal Center	Sierra Club
Reason Foundation, California Manufacturers & Technology Association	PG&E
Energy & Environment Legal Institute	Clean Energy
California Manufacturers and Technology Association	National Biodiesel Board
	California Biodiesel Alliance

Fonte: Elaboração própria.

DARWINISMO SOCIAL E ALTERIDADE NOS ESTADOS UNIDOS: DA GUERRA CIVIL À CONSTRUÇÃO DO IMPERIALISMO

Lucas Amaral Batista LEITE¹

- **RESUMO:** Este artigo busca discutir como certos formuladores de política externa dos Estados Unidos - aqui considerados presidentes e secretários de Estado - assumiram determinadas narrativas como parte de uma ideologia que distinguia entre quem poderia ser considerado cidadão e o "outro", considerado com frequência como inferior, bárbaro ou constantemente dependente da ajuda. Durante esse período, houve também uma interpretação preconceituosa, baseada em uma ideologia denominada de "darwinismo social": a suposição de que, assim como entre as espécies, os seres humanos também poderiam ser divididos entre raças. Essa divisão claramente privilegiou a noção de que os povos colonizados e as antigas colônias europeias não seriam intelectualmente avançados para constituir sociedades "avançadas", instituições políticas e ordem. Portanto, queremos analisar como os aspectos históricos e sociais influenciam os fatores políticos por meio de narrativas que se perpetuam ao longo do tempo. É o caso da Doutrina Monroe e do Destino Manifesto, que, apesar de não aparecerem no período estabelecido, ocupam papel fundamental para a análise. Assumimos o papel da linguagem não apenas como uma ponte de significados, mas como um fenômeno essencialmente político, no qual diferenças e preconceitos são estabelecidos.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Estados Unidos. Darwinismo Social. Alteridade. Política externa americana. Análise do discurso.

Introdução

A atuação dos Estados Unidos no cenário internacional como superpotência é algo reconhecido e reiterado, principalmente

¹ PPG–STD. Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUCSP). Doutor em Relações Internacionais. FAAP–SP – Faculdades Armando Alvares Penteado. 01001-900. leite.ri@gmail.com.

no contexto pós-1945. Sua importância em conflitos como as Grandes Guerras Mundiais e o embate leste/oeste da Guerra Fria, ou em questões mais contemporâneas como a “Guerra ao Terror”, oferecem a impressão de que o país assumiu um papel grandioso há muito tempo, uma posição quase inata, ou indiscutível. Por isso, não é difícil compreender a razão de tantos trabalhos desenvolvidos recentemente por pesquisadores em Relações Internacionais sobre o papel que o país assume após o fim da Guerra Fria e a emergência de uma suposta unipolaridade – a inexistência de outro polo de poder que não os Estados Unidos. Mas, como qualquer outra nação, os norte-americanos também têm uma história de surgimento, instabilidade, conflitos e, mais peculiarmente, ascensão.

O foco deste artigo está justamente no período em que o país passou a se enxergar de forma mais coesa e se permitiu dar novos passos na condução de sua política externa, com maior estreitamento de laços com seus vizinhos latino-americanos e alguns países asiáticos, além da formulação de doutrinas que estabelecessem um parâmetro de atuação em questões fronteiriças e outras dimensões de relações exteriores.

Seguimos a opinião de pesquisadores (KAGAN, 2007; LAFEBER, 1994; PECEQUILO, 2005) que associam o fenômeno da formação identitária dos Estados Unidos ao processo de Reconstrução no período pós-Guerra Civil, a partir de 1865. Isso permitiu ao país perseguir seus interesses de maneira mais unificada, com ênfase no restabelecimento de uma entidade que privilegiasse todas as suas regiões, a fim de alcançar aquilo que era expresso como um destino nato: uma terra e um povo especiais, selecionados divinamente e fadados a liderar um “novo mundo”. Tal ideia de que existiria um “excepcionalismo” norte-americano ficou conhecida como o “Destino Manifesto” e influenciou o imaginário social e político da nação que começaria a se erguer no século XIX (HUNT, 2009; ORTEGA Y MEDINA, 1989).

Seguindo a lógica de uma divisão periódica, podemos pensar em duas fases de constituição da política externa estadunidense: a primeira, de 1865 a 1898, de acomodação; e a segunda, entre 1898 e 1913, chamada de imperial. É importante lembrar que a expansão territorial norte-americana havia praticamente terminado com a aquisição das últimas áreas a oeste, caracterizando a primeira fase de assentamento no sentido de estabilização do território e dos interesses nacionais.

O período entre 1865 e 1898 pode não ter privilegiado a expansão territorial e uma proeminência de questões conflituosas com outros países, mas foi essencial na delimitação de fronteiras e preparou o país para os desafios que viriam. Especialmente a partir de 1898, com o advento da Guerra Hispano-Americana, os Estados Unidos parecem ter assumido de fato esse segundo lado do debate (engajamento maior em questões internacionais e investimento em garantias da projeção de poder), privilegiando uma presença mais forte em regiões como a América Central e o Oceano Pacífico. O conflito com a Espanha se tornou um marco do período que ficaria conhecido como o da expansão imperial, em que Estados Unidos agiram de forma firme e intrusiva em países vizinhos para garantir seus interesses e demonstrar ao mundo quem era de fato o “protetor” da América Latina, vista nesse contexto como área de influência exclusiva.

Nesse momento, o discurso da Doutrina Monroe² aparece com mais força, reafirmando a necessidade de afastamento dos europeus em questões do hemisfério ocidental, como era chamado o continente americano pelos presidentes e secretários de Estado dos Estados Unidos. Mais que a contemplação da diferença entre o “Novo” e “Velho” mundo, estaria a possibilidade de os Estados Unidos atuarem decisivamente na garantia dessa “gerência” continental.

No governo de Theodore Roosevelt, o “Corolário Roosevelt” dá uma nova dimensão à Doutrina Monroe: ficam explícitos os interesses norte-americanos em destacar que seriam eles os garantidores do cumprimento de contratos, dos pagamentos e da estabilidade no continente, assumindo para si o papel de interventor sempre que achassem necessário. O lema deixa de ser a estabilidade e passa a ser garantia da ordem, entendida sempre pelo viés dos interesses norte-americanos (LAFEBER, 1994; PECEQUILO, 2005; SEXTON, 2011). É também a partir dessa ascensão mais acentuada que os Estados Unidos passam a perceber a necessidade de investir nas suas Forças Armadas. Mesmo que tivessem ultrapassado os europeus em produção industrial e em crescimento econômico na virada para o século

² Doutrina que determinaria boa parte da política externa dos Estados Unidos para o Hemisfério Ocidental, surgida a partir da proclamação do presidente James Monroe (1817-1825) e de seu secretário de Estado à época, John Quincy Adams (1767-1848). A Doutrina previa o afastamento dos europeus das questões relacionadas ao continente americano como forma de evitar intervenções e o retorno às práticas colonialistas. Para mais detalhes sobre o surgimento da Doutrina Monroe, sugerimos a leitura de Sexton (2011) e Teixeira (2012).

XX, os norte-americanos ainda não tinham superioridade no que dizia respeito à Marinha e ao Exército.

Em uma obra que defendia os investimentos para expansão da Marinha, Alfred Mahan (1987) escreveu sobre a associação da emergência norte-americana com o papel que a Grã-Bretanha teria ocupado como potência naval – sua projeção de poder viria, essencialmente, da capacidade de garantir os recursos relacionados ao interesse nacional pela defesa de sua Marinha. A abordagem de Mahan combina a noção de Destino Manifesto que inspirou a expansão territorial da primeira metade do século, centrada na ideia de missão civilizadora dos povos anglo-saxões, com uma visão estratégica que considera o poderio naval e o controle dos mares como principais atributos do *status* de grande potência. Suas ideias terão grande influência entre políticos e intelectuais do país. Um de seus discípulos mais ilustres será Theodore Roosevelt, que, como presidente, enuncia, em dezembro de 1904, o Corolário para a Doutrina Monroe, manifesto precursor dos argumentos culturais do atraso latino-americano e da missão civilizadora dos Estados Unidos (AYERBE, 2002).

O presente trabalho privilegiará a análise desses acontecimentos pelo espectro da linguagem³. Buscaremos entender como certos formuladores de política externa dos Estados Unidos – aqui considerados os presidentes e seus secretários de Estado – assumiram determinadas narrativas como parte de uma ideologia que estabelecia distinções entre aquele que poderia ser considerado cidadão do país e o “outro”, apontado muitas vezes como inferior, bárbaro, ou constantemente dependente de ajuda, especialmente dos Estados Unidos (CAMPBELL, 1992; HUNT, 2009).

Queremos, portanto, analisar como fatores históricos e sociais influenciam os fatores políticos por meio de narrativas que se perpetuam ao longo do tempo. É o caso da Doutrina Monroe e do Destino Manifesto, que mesmo não tendo surgido no período estabelecido para a pesquisa, ocupam um papel fundamental para a análise proposta. Para isso, assumimos o papel da linguagem não apenas como ponte de significados, mas como um fenômeno essencialmente político, no qual diferenças e preconceitos são estabelecidos. Posteriormente, demonstraremos o papel da linguagem na constituição e na diferenciação de identidades.

³ Este artigo foi baseado na tese de doutorado do mesmo autor, cujo referencial teórico é considerado pós-estruturalista. Não faremos esse debate neste trabalho, mas se incentiva a leitura do arcabouço com base em autores como Walker (1993) e Campbell (1992).

Em um primeiro momento, discutiremos a formação ideológica do período, com base principalmente no chamado darwinismo social, que ganha força nos Estados Unidos e na Europa Ocidental a partir dos anos 1870. Nas décadas seguintes de 1880 e 1890, surgiram nos Estados Unidos diversas obras e ideias que ajudaram a pautar o pensamento da época. Buscaremos, portanto, apresentar uma seleção daqueles que consideramos os principais ideólogos do período e que ajudaram a definir as políticas e a formação identitária nos Estados Unidos das décadas seguintes. São eles: Alfred Thayer Mahan, Herbert Spencer, John Fiske e Josiah Strong. Assim, apresentaremos rapidamente parte dessas ideias.

Posteriormente, apresentaremos eventos e decisões que reiteram empiricamente a construção de alteridade nos Estados Unidos desde o pós-Guerra Civil até o ano de 1913, automaticamente anterior ao início da Primeira Guerra Mundial, quando outros processos identitários ganharão força. Nossa análise na segunda seção do artigo não priorizará nenhum dos governos, porque isso demandaria um trabalho distinto. Nosso objetivo, portanto, é ilustrar, por meio das relações raciais construídas pelos governos da época, como determinadas ideologias relacionavam a identidade americana às demais, à do “outro”, do “externo”, do “diferente”.

O darwinismo social

Segundo Gibran (2010), no começo do século XIX, começaram a surgir as primeiras tentativas de comprovação científica, entre os europeus, de que outras raças, como a negra, eram supostamente inferiores, partindo de modelos de anatomia comparada. Ao longo do século, diversos pesquisadores se basearam nessas ideias para institucionalizar e legitimar o racismo, e esse pensamento ganhou nova força quando surgiram as interpretações sociológicas acerca das obras de Charles Darwin sobre a evolução das espécies.

Para Bannister (1979), o darwinismo afetou o pensamento social de duas formas: diretamente, ao promover a ideia de que o homem deveria transcender as leis naturais ao invés de seguir seus ditames; e indiretamente, como uma arma sob o mito do darwinismo social e contra o *laissez-faire* e o utilitarismo. Com a virada do século, o conceito foi importante em diversos debates sobre relações raciais e eugenia e, enquanto mito social, distorceu

a realidade em razão de interesses considerados “tradicionais”, morais e religiosos.

De acordo com Goldman (1952), as teorias da época sustentavam que os povos europeus do sul e do leste europeu que migraram para os Estados Unidos não tinham o “instinto de liberdade”, base da democracia americana. Esse instinto teria aparecido primeiro nas florestas teutônicas e se espalhado como herança da raça anglo-saxã. Uma vez hereditário, não poderia ser adquirido pelos demais povos não-saxões, independentemente de viverem nos Estados Unidos, ou em outros ambientes democráticos. Apesar de a definição de anglo-saxão ser deveras vaga, era normalmente definida em termos dos povos da Europa ocidental, ou o mais afastado possível da África.

Também segundo o autor, o *status quo* proposto pelas teorias eugênicas era ainda conformado pela crença na confirmação divina. Aglutinava-se à ideia de superioridade racial a afirmação de que os cristãos carregavam consigo os valores morais das liberdades individuais. No âmbito religioso, ou pseudocientífico, essas ideias compartilhavam uma importante característica: eram todas concepções absolutas, assumidas à parte do mundo material e sem relação direta com tempo, espaço, interesses individuais, ou coletivos, especiais. A ideia é que fossem premissas que pudessem ser adotadas em qualquer período e por qualquer pessoa, camufladas em torno de expressões como “verdades absolutas”, “leis divinas”, “fatos objetivos”, “leis naturais”, etc.

Segundo Jones (2001), um dos seguidores mais proeminentes de Darwin, o sociológico Herbert Spencer transformou a concepção biológica darwinista em “leis sociais” que corroboravam o pensamento da época. O darwinismo biológico afirmava que todas as espécies haviam evoluído e continuavam evoluindo a partir de um processo de adaptação. De acordo com Spencer e sua lógica do darwinismo social, as sociedades também eram organismos que evoluíram e continuavam evoluindo a partir da lógica da sobrevivência do mais apto. Assim, as instituições sociais existentes e dominantes seriam as mais “aptas” enquanto hegemônicas. Da mesma forma, os empresários e comerciantes que se sobressaíssem o fariam por serem melhores e mais aptos que os demais menos evoluídos e assim por diante. Spencer defendia a regra de que nenhum homem em sã consciência buscaria quebrar a lei natural do processo evolucionário que pautava as relações sociais, o que reforçava o fato de que se uma sociedade, ou nação,

fosse considerada mais corrupta, ou inábil comercialmente, as demais “civilizadas” e prósperas teriam a quase obrigação de exercer o direito de conquista (GOLDMAN, 1952).

Para Orozco (1994), o acolhimento da obra de Spencer por acadêmicos, industriais e jornalistas, entre outros, demonstra a capilaridade de seu trabalho no espectro ideológico americano do final do século XIX e começo do século XX. Suas interpretações eram usadas para legitimar práticas de monopolização de setores da economia em torno do argumento de que a sobrevivência do mais forte se aplicava como lei de mercado. Da mesma forma, a expansão colonial, ou imperial, seria justificada a partir das mesmas premissas.

Nesse sentido, conforme aponta Weinberg (1935), o expansionismo americano serviria como ideologia justificadora das doutrinas de atuação em política externa. Envolveria tanto o aspecto metafísico da providência divina quanto leis e regras pseudocientíficas de como o mundo deveria funcionar. Essa ideologia de cunho moral e nacionalista legitimaria os anseios expansionistas do país como algo certo, que deve ser feito, e cujos opositores seriam “irracionais”, ou desprovidos da capacidade de entender.

Por isso, de acordo com os ditames do que viria a ser conhecido como anglo-saxonismo, todas as raças inferiores deveriam ser tratadas de modo distinto e particular. Apesar de cada raça ter suas fraquezas específicas, as raças “de cor” deveriam ser tratadas diferentemente das raças europeias, porque as últimas já teriam alcançado o grau de civilização adequado. Os imigrantes europeus eram, portanto, como se fossem “indígenas brancos”, assimiláveis não apenas cultural e economicamente, mas também no aspecto biológico (HUNT, 2009).

De acordo com Stephanson (1995), Josiah Strong foi central no movimento protestante dos Estados Unidos no final do século XIX e incorporava em seus textos três elementos importantes: uma “teologia liberal”, a ideia de missão doméstica e externa e um “evangelho social”. O primeiro era uma reinvenção da “teologia natural”, no sentido de readequar os chamados desígnios divinos em relação à crescente industrialização e crença nas verdades científicas da época. Deus, portanto, “concordaria” com a lógica da sobrevivência do mais apto e da hierarquia racial. A atividade missionária atingiu seu apogeu no final do século e ganhou força domesticamente, com a chegada de imigrantes para serem convertidos. No exterior, sua presença se

justificaria com o argumento da necessidade de levar as bênçãos do mundo para os povos não-cristãos e não-civilizados. Esses missionários, portanto, tinham uma lógica consistente em relação ao movimento expansionista da época. Por fim, o evangelho social era o elemento reformista desse sistema: as coisas precisavam ser remediadas, resgatadas e regeneradas.

Rosenberg (1982) afirma que a principal obra de Strong, *Our Country*, tinha a forma de um discurso jeremiado atualizado e de um cenário apocalíptico. Strong argumentava que o tempo caminhava rapidamente em direção ao momento final de competição entre as raças e que Deus havia dado aos anglo-saxões em geral, e aos Estados Unidos em particular, a missão de comandar e cristianizar o mundo não-civilizado. Providos e abençoados com amplos recursos e com uma vigorosa população, os Estados Unidos mostravam sinais de degeneração, o que colocava o senso de liberdade dos anglo-saxões e a pureza do cristianismo em perigo. Por isso, ele acreditava que a salvação viria das recompensas divinas advindas da atuação firme e decisiva dos anglo-saxões, representados pelos americanos e britânicos, no cenário internacional em que, somados, ocupavam um terço da superfície da Terra e mais de um quarto de sua população.

De acordo com Williams (1976) e Reed (1972), John Fiske, mais ou menos contemporâneo a Strong, introduziu o similar tema do imperialismo civilizacional – apesar de o termo “imperialismo” ser frequentemente evitado. Seu vocabulário era menos apocalíptico e mais histórico, apesar de sua trama permanecer ligada ao cristianismo. Fiske era um historiador e um dos primeiros evolucionistas dos Estados Unidos, tendo escolhido a temática do “Destino Manifesto” como um dos seus principais assuntos, a fim de introduzir as ideias políticas dos Estados Unidos no Reino Unido, em 1880. A história era para ele um conflito dual entre o avanço civilizatório e o retrocesso do barbarismo, um jogo de soma-zero que caminhava em direção a um fim de paz perpétua. O advento da nação americana teria sido decisivo nesse caminho, ao eliminar a presença dos inimigos continentais, como os franceses católicos, e proporcionar ao mundo um laboratório para o desenvolvimento do pensamento e das instituições anglo-saxônicas.

Adams (2009) aponta que a estrutura da narrativa de Fiske foi retirada diretamente de seu amigo britânico, Herbert Spencer. Este acreditava que todas as sociedades deveriam evoluir do

barbarismo à civilização por meio de três estágios distintos: o primeiro, a selvageria anárquica, evoluiria para um militarismo despótico, que se tornaria, por fim, capitalista e industrial. Todos esses estágios, contudo, existiam simultaneamente, uma vez que diferentes partes do mundo eram mais avançadas que as outras. A paz reinaria apenas quando o estágio final fosse generalizado, porque aí os Estados desapareceriam sob a eficiência política do *laissez-faire*. O militarismo era, portanto, visto como historicamente atrasado. Spencer se opôs, porém, à Guerra dos Bôeres, assim como certos americanos se opuseram à Guerra Hispano-Americana.

Ao mesmo tempo, ele acreditava fortemente na virtude dos conflitos em promover a “sobrevivência do mais apto”, frase marcante que criou em resposta à sua leitura de Darwin. A luta, para Spencer, era a grande essência do progresso evolutivo, biológico e histórico. Ademais, qualquer intervenção estatal no estágio mais avançado das civilizações, especialmente por meio de reformas com objetivo de gerar maior bem-estar social, seria irremediavelmente autodestrutiva, porque tornaria as classes mais baixas preguiçosas e acomodadas e evitaria o desejo constante da movimentação e do empreendimento (WILLIAMS, 1976).

Segundo Orozco (1994) e Thompson (2002), entre os anos de 1898 e 1919, o darwinismo social⁴ deixará de ser mera preferência intelectual e aristocrática para se consolidar como a filosofia e a empiria do capitalismo: a ideia de confirmar e dar tons científicos às práticas predatórias do capital e elevá-las ao código universal e atemporal da conduta humana e, portanto, das nações. Essa forma de pensar ajudou a forjar uma identidade militarista e racista e reforçou a divisão dos povos em classes e tipos superiores, ou inferiores, da mesma forma que os capitalistas bem-sucedidos se tornaram exemplos da “sobrevivência do mais forte” – ricos porque mais aptos.

⁴ Cabe recordar que, segundo Dickens (2000), o próprio Darwin não usa o termo “sobrevivência do mais apto”, ou mesmo “darwinismo social”, em sua obra *A evolução das espécies*. Segundo o autor, Darwin teve dificuldades em definir de que forma as questões sociais e culturais tornavam tão distintas e peculiares as características de cada povo e até que ponto a evolução realmente teria peso nessa formação. Entretanto, os debates posteriores nas sociedades científicas preferiram concentrar suas atenções na comparação entre os brancos e as demais “raças” e sobre como a primeira teria evoluído para se colocar em posição de destaque em detrimento das demais. A resposta viria pela subversão das propostas darwinistas: os brancos foram os que melhor se adaptaram a um contexto de crescimento populacional e de recursos limitados com a criação de instituições e valores que os permitissem evoluir em termos tecnológicos e culturais.

O discurso de uma nação excepcional foi feito concomitantemente à renovação da Marinha, quando começaram a surgir mais pesquisas sobre a necessidade de investir e entender a relação entre poder marítimo e segurança nacional. Nesse sentido, Alfred Thayer Mahan expôs uma série de ideias e influenciou políticos e tomadores de decisão a respeito do que os Estados Unidos deveriam fazer para perpetuar e aumentar sua influência em um contexto de disputas imperiais e políticas entre grandes potências.

Stephanson (1995) afirma que Mahan foi o único intelectual americano de sua época a ganhar extensiva notoriedade internacional. Capitão da Marinha, foi aparentemente medíocre atuando em seu ofício, mas em terra, durante sua atuação na Naval War College, ele se tornaria um dos proeminentes intelectuais do globalismo naval. Seu livro *The Influence of Sea Power upon History*, de 1890, tornou-se referência obrigatória para a crescente comunidade naval, ao oferecer ampla justificação histórica para a vigorosa expansão das marinhas do mundo. O kaiser alemão era um leitor devoto, e a rainha Victoria chegou a convidá-lo para uma conversa particular. Nos Estados Unidos, criou amizade com Theodore Roosevelt, o qual influenciaria diretamente.

De acordo com Mahan (1970), o povo americano viveu durante muito tempo com indiferença em relação aos acontecimentos fora de seu país, em parte por causa do isolamento esplêndido em razão dos dois oceanos que o margeiam, mas também de forma deliberada – recusavam alianças indesejadas e o envolvimento nas questões dos considerados corruptos e instáveis europeus. Tendo mudado as condições em que o mundo se encontrava, e a própria influência americana, evoluído, tornar-se-ia imperativo ao país entender e atuar melhor no que diz respeito às suas relações externas. Para Mahan (1977), o controle não dizia respeito aos entrepostos comerciais, mas à garantia de segurança e integridade. Uma força naval deveria ser capaz de projetar poder para além do que se considerava a *mainland* e os territórios contíguos. Deveria, portanto, navegar em pontos estratégicos e sob controle dos EUA.

Turk (1987) recorda que Mahan reafirmou a necessidade do poder naval ao conjecturar um cenário de derrota americana nos oceanos. O país perderia parte de seu território e teria de abdicar da Doutrina Monroe. Isso traria consequências diretas ao poder dos Estados Unidos no hemisfério ocidental: o afastamento do Panamá e a perda de posições estratégicas nos oceanos Atlântico

e Pacífico. Ele acrescenta ainda que a presença das grandes potências na balança de poder asiática forçava a necessidade de os Estados Unidos terem uma Marinha capaz de garantir seus interesses, especialmente no que dizia respeito à distribuição das áreas de influência no continente.

Segundo Karsten (1972), Mahan não era isento do racismo de sua época. Afirmou que um dos principais fatores do poder naval se encontrava na distribuição populacional, o que, para ele, significaria maior homogeneização da população envolvida. Sua posição, nesse caso, não trata da troca e do compartilhamento cultural entre povos distintos, mas da criação de uma massa orgânica que assimilasse determinadas características da raça anglo-saxã e, assim, transmitisse ideias e instituições mais estáveis e eficientes. Essa capacidade teria existido dentre todas as nações da civilização europeia e deveria ser incentivada em direção aos Estados Unidos – desde que viessem, em maior escala, povos do norte da Europa, cujas instituições seriam mais similares às americanas e permitiriam maior assimilação. Esses povos, geralmente os anglo-saxões, seriam, de acordo com Mahan (1970), mais aptos a internalizar certos valores e virtudes.

Para Tyner (2006), as obras de Mahan influenciaram profundamente o desenvolvimento da política externa americana, especialmente no que diz respeito às Filipinas e à necessidade de expandir as trocas comerciais por meio do poder marítimo e de garantir uma Marinha forte para a realização desse objetivo. Ele ainda advogava sobre uma “vontade nacional”, o ímpeto de cada país de arcar com os custos e buscar se impor quando necessário (dentro do que ele considerava como prioridades estratégicas, obviamente). Para tanto, recorria a conceitos próximos ao darwinismo social, como a ideia de que apenas o mais apto sobrevive na disputa entre as nações e que essa aptidão seria calculada em termos de poder militar e moral de um povo.

Por fim, em relação à visão de Mahan, Turk (1987) afirma que o expansionismo americano foi articulado como parte de um destino manifesto. No século XIX, o discurso de nacionalismo dos Estados Unidos se pautava na ideia de salvação e guia para o mundo, ou seja, o país como um farol e exemplo para os demais. Essa visão misturava interesses comerciais e apelo missionário no que consideravam agentes do destino da humanidade. Não seria de espantar que esses sentimentos fossem transpostos geograficamente para além da sua própria fronteira e do hemisfério ocidental.

O papel dos Estados Unidos em contexto histórico

De acordo com LaFeber (1998), assim que os Estados Unidos se tornaram mais confiantes quanto à sua preponderância na América Latina, os tomadores de decisão do país passaram a se concentrar mais diretamente no continente asiático. O que se chamava de “Oriente” – e era entendido principalmente como a China – passou a atrair cada vez mais a atenção de políticos e empresários americanos e, paulatinamente, colocou a região como foco natural da expansão imperial dos Estados Unidos. Parte dos ideólogos da expansão americana consideravam, porém, que algumas “etapas” deveriam ser cumpridas antes que o país se aventurasse na Ásia, como a melhoria da produtividade agrícola e industrial, a construção de Forças Armadas capazes de garantir os interesses americanos e a conquista de ilhas no Oceano Pacífico, que permitissem a sustentação de bases de apoio até o continente asiático.

Segundo Leuchtenburg (1952) e Schneirov (2006), nos anos 1890, os Estados Unidos passaram por eventos e transformações que permitiram a ascensão imperial definitiva: o consenso entre o setor público e privado acerca da necessidade de uma política externa expansionista, a disputa na Venezuela de 1895-1896⁵ e a Guerra Hispano-Americana, sendo o primeiro o mais importante, cuja existência permitiu a consecução dos outros dois. Esse consenso derivou, principalmente, da depressão econômica que afetou os Estados Unidos, de 1893 a 1897. Nesses anos, diversos estudos e análises feitos pelo governo de Grover Cleveland uniram o país em torno da necessidade de garantir mercados externos para perpetuar o crescimento econômico e a prosperidade dos americanos. Os grupos responsáveis por esses estudos ainda concluíram que a disputa comercial com o Reino Unido, especialmente na América Latina, ameaçava o bem-estar econômico dos Estados Unidos e que novas práticas e mercados deveriam ser perseguidos.

LaFeber (1994) afirma que a depressão econômica dos anos 1890 reanimou a disputa entre os *goldbugs*⁶ e os *silverites*⁷. Essa disputa tinha implicações diretas para a política externa,

⁵ Disputa diplomática entre Estados Unidos e Grã-Bretanha acerca da influência na Venezuela, em especial a navegação de rios na região. Foi determinante para ilustrar a atuação americana a partir da Doutrina Monroe e estabelecer limites aos europeus no continente.

⁶ Grupo que defendia um sistema monetário baseado exclusivamente no lastro em ouro.

⁷ Grupo que defendia um sistema monetário baseado no uso maior da prata em detrimento do ouro.

particularmente as relações comerciais dos Estados Unidos com os demais países, uma vez que forçava o governo Cleveland e os *goldbugs* a admitirem que a superprodução, e não a falta de dinheiro, era a principal causa da depressão. Esse excedente de oferta poderia ser resolvido com a redistribuição de produtos nos Estados Unidos, ou pela busca de novos mercados externos. Quando os setores público e privado optaram pela segunda alternativa, eles alteraram definitivamente o curso da política externa do país.

A depressão econômica persistiu, entre 1893 e 1894, quando o governo Cleveland decidiu desafogar a superprodução exportando, o que deveria ser feito rapidamente para diminuir o descontentamento geral da população e aplacar os críticos. Nesse sentido, o Departamento de Estado ganhou destaque como promotor dos interesses americanos e aquele capaz de garantir os mercados externos.

De acordo com Williams (2011), não apenas os diversos pedidos de falência na década de 1890 criaram as circunstâncias favoráveis à maior consolidação e centralização dos mercados em poucas companhias, como a crise convenceu os muitos americanos de que as liberdades econômicas tão apreciadas e exaltadas não mais conseguiam lidar com as tensões e os problemas que resultavam da industrialização do país. A começar pela fatídica *Black Friday*, o Pânico de 1893 iniciou um intenso e depressivo ciclo que durou até 1898. Isso significou o fim das oportunidades de investimento fácil e de grandes retornos que estavam em voga desde 1789, promovidos pela constante expansão da fronteira continental oeste.

Segundo McCormick (2009), uma mudança importante em 1890 foi a revolução na teoria econômica da época, que advogava que a expansão econômica não era apenas possível, mas essencial para a sobrevivência do capitalismo nos Estados Unidos. Essa visão buscava entender por que o país enfrentava crises recorrentes, apesar dos constantes aumentos na produção e na oferta: entre o final da Guerra Civil e os eventos de 1898, os americanos enfrentaram um período chamado de Longa Depressão, que envolveu três grandes pânicos financeiros, em 1873, 1874 e 1893, todos seguidos de depressão industrial.

A resposta das elites viria por meio de um consenso, em meados de 1890, de que os Estados Unidos sofriam reiteradamente de superprodução industrial e que o excedente estrutural de oferta sobre demanda havia deprimido as taxas de lucros.

Esse quadro poderia ser revertido apenas por meio da busca sistemática de mercados externos, embora muitos economistas apontassem que as verdadeiras causas eram o baixo consumo, a má distribuição de renda e o fato de o capital se acumular mais rapidamente do que era reinvestido.

A discussão em torno dessa questão foi chamada de Grande Debate (FRIEDEN, 1989; GO, 2007; KIERNAN, 2009; LAFEBER, 1994, 1998; WILLIAMS, 1980, 2011), entre os imperialistas e os anti-imperialistas que, na prática, ainda envolvia um terceiro grupo, vencedor, chamado de imperialistas pragmáticos. Apesar das divergências, todos concordavam que existia a necessidade de buscar novos mercados, além de haver semelhanças na abordagem, em relação a outros povos, geralmente racista (contra, ou a favor de práticas expansionistas). Os anti-imperialistas argumentavam que colônias eram indesejadas e desnecessárias, visão corroborada pelo presidente Grover Cleveland e por seu primeiro secretário de Estado, Walter Q. Gresham. O grupo via o colonialismo como antidemocrático, portanto, “libertar” um povo e depois submetê-lo novamente não faria sentido.

Além disso, defendiam que “a Constituição segue a bandeira”, ou seja, se os Estados Unidos anexassem ou colonizassem novas terras, teria de ser conferido *status* legal de cidadão americano aos povos correspondentes, o que não era desejado, pela crença de que povos “inferiores” não deveriam compartilhar as mesmas instituições e valores que os americanos, como os não-brancos e não-anglo-saxões. Os anti-imperialistas também alertavam que uma presença maior dos Estados Unidos no exterior demandaria investimentos cada vez mais volumosos em defesa e, por fim, defendiam que os americanos deveriam agir no sentido de espalhar os princípios do livre-comércio pelo mundo, sem necessariamente arcar com os custos de ocupar, ou colonizar eles mesmos, outros territórios.

Os imperialistas abordaram a questão de forma distinta, tendo seu foco, em vários momentos, tangenciando as ideias de honra nacional, valor pessoal e o “fardo do homem branco”. O primeiro argumento pró-expansionismo apontava que a expansão comercial exigia estabilidade política como requisito prévio e que isso poderia ser obtido nos países subdesenvolvidos somente após a imposição via uma potência externa. Essa premissa já ilustrava parte do racismo do grupo, ao supor que nações e povos não-brancos não teriam capacidade de se autogovernar, ou de garantir estabilidade política. Além disso, os imperialistas

defendiam que o livre-comércio, pelo menos no futuro próximo, não entendia as necessidades urgentes de expansão comercial do país: as demais potências já adotavam práticas contrárias à liberalização comercial com maior protecionismo, sistemas de trocas preferenciais e esferas de influência. Se os Estados Unidos quisessem garantir sua posição enquanto uma dessas potências, argumentava o grupo, deveriam jogar com as mesmas regras. Por fim, propagavam a crença de que os conflitos militares poderiam ser benéficos como forma de ressuscitar os valores marciais e a honra nacional.

Por um lado, os pragmáticos concordavam com os imperialistas que o expansionismo exigiria o uso da força, ou a capacidade de ameaçar possíveis inimigos e adversários. Não à toa, foram responsáveis por grande apoio à reconstrução da Marinha americana a partir de 1890. Ainda sustentavam a tese de que acordos de livre-comércio, naquele momento, eram insustentáveis em razão das disputas comerciais e geopolíticas em questão. Por outro lado, concordavam com os anti-imperialistas sobre a necessidade de erguer um sistema colonial de larga escala e irrestrito, especialmente por causa dos altos custos envolvidos – as colônias teriam de ser administradas e defendidas, alienando parte do orçamento do país fora de suas demandas continentais. Os imperialistas pragmáticos concordavam sobre a necessidade de estabelecer protetorados, ou colônias, se as circunstâncias exigissem tal empreitada, especialmente quando houvesse interesses divergentes de outras potências, ou a região fosse geograficamente estratégica para os Estados Unidos, como no caso do Caribe e das ilhas do Pacífico no caminho para a Ásia.

Ao final do ano de 1900, o Grande Debate havia praticamente terminado, com os pragmáticos tendo vencido por duas razões. A primeira dizia respeito à sua proximidade junto às grandes corporações e aos industriais da época, o que lhes garantiu apoio financeiro e ajudou na formação do consenso sobre a ideia de império nos principais círculos empresariais. A segunda concerne às questões práticas: a realidade, com a aquisição dos territórios após a Guerra Hispano-Americana, forçou os dois outros grupos a adequarem seu discurso em torno de proposições mais próximas aos pragmáticos.

A construção da alteridade

A depressão econômica decorrente da quebra de uma série de bancos, em 1873, gerou uma série de consequências no plano doméstico e internacional. As ferrovias que haviam sido o carro-chefe do crescimento econômico do país passaram por uma crise profunda, e teve início um processo forte de fusão e aquisição de empresas na formação de oligopólios em alguns setores da economia americana (SILBER, 1993). A justificativa da época para a crise foi a superprodução, e os culpados pela falta de emprego, especialmente no oeste do país, foram os imigrantes, particularmente os chineses. Dessa forma, muitos políticos seriam eleitos com base em plataformas de restrição de imigrantes e advogando a busca de novos mercados para desafogar a produção interna, o que é corroborado pelos discursos do presidente no mesmo sentido.

Para Ulysses Grant, os americanos teriam de expandir sua participação no mercado internacional, a fim de que a capacidade produtiva permanecesse alta, e o país pudesse gerar empregos e renda para a população (SIMPSON, 1998). Sua política externa chega a ser interpretada como confusa, porque o presidente defende os princípios tradicionais de não-envolvimento e de não-interferência, mas luta pela anexação da ilha de Hispaniola no Caribe. Há, portanto, um paradoxo que seguirá e pautará a política externa do país em diversos governos do pós-Guerra Civil: o argumento da necessidade de novos mercados e a defesa de um isolamento das grandes questões de política internacional (STEPHANSON, 1995).

Trata-se de um dilema, mas nem tanto: esse isolamento refere-se, principalmente, à possibilidade de os Estados Unidos se envolverem de forma direta em questões relacionadas às alianças, rivalidades e disputas entre os europeus, ainda mais nesse período de expansão imperialista, como afirma LaFeber (1994). Por isso, a expansão comercial é vista de forma natural, como parte de um “Destino Manifesto” – o país teria as condições “naturais” para garantir a maior parcela dos mercados, porque o povo americano seria “produtivo e industrial”.

Dessa forma, a expansão comercial não seria “expansionismo”, porque não foi encarada como a prática adotada pelos europeus de colonização e conquista territorial. Nesse sentido, os princípios de não-intervenção e de não-envolvimento seriam respeitados, somando-se aí a negação de toda e qualquer pos-

sibilidade de expansão “colonial”, o que era reiteradamente justificado pelo passado do país enquanto ex-colônia e a partir de um “dever moral” para com os demais povos que buscassem se libertar do jugo e da exploração europeia. A relação república/monarquia ainda persiste na narrativa construída por Grant e novamente é associada à ideia de que o Hemisfério Ocidental é área “exclusiva” para o regime republicano. Por isso, todos os territórios, países e colônias do continente “naturalmente” se tornarão repúblicas no futuro, e os Estados Unidos vão liderar esse processo como parte de sua responsabilidade “natural” derivada de seu Destino Manifesto (SEXTON, 2011; STEPHANSON, 1995).

É possível perceber uma similaridade entre a concessão da cidadania aos negros nos Estados Unidos com o discurso que pauta a negação da possibilidade de concessão da cidadania aos povos da ilha de Hispaniola durante o governo de Ulysses Grant. A relação, já existente no período pós-Guerra Civil, de superior/inferior, apto/inapto, branco/negro é reiterada como forma de definir quem é o americano e quem é o outro que ameaça suas instituições, seu modo de vida, seu *self* (HIERS, 2013). Ainda assim, Grant insistiu em sua ideia, ao invocar a Doutrina Monroe a fim de legitimar o pedido de anexação: a tentativa buscava alertar para o “valor estratégico” da ilha, que “naturalmente” geraria a cobiça dos europeus e os atrairia para o hemisfério (GRANT, 1870, 1873a, 1873b, 1876). Esse discurso não teve resultado, porque o Senado não havia de fato estabelecido relações empíricas que apontassem para esse curso. A Doutrina Monroe ainda não era percebida de forma proativa, no sentido de garantir a atuação preventiva dos Estados Unidos nos países do continente, mas como defesa e na tentativa de afastar previamente a possibilidade das ameaças externas.

Para a Ásia, Grant assumiu postura mais assertiva que seu antecessor, Andrew Johnson, mas ainda muito tímida se comparada a de governos que lhe sucederam. De acordo com Soennichsen (2011), o Pânico de 1873 gerou um discurso forte de combate aos imigrantes, e os chineses, que anteriormente eram chamados de “celestiais”, passaram a ser construídos como culpados. Adicionalmente, a dispersão desse povo pelo território americano, em especial no oeste do país, geraria uma aproximação que reforçaria as diferenças. A ideia que os americanos tinham da China e do Japão era carregada de misticismo e de exotismo pela grande diferença cultural e geográfica. A proximidade e

a presença cotidiana desses chineses, somadas aos relatos de missionários que voltavam da China, mudaram essa percepção, de apenas “diferente”, para inferior, sujo, corrupto e pagão (GRANT, 1874).

Essa construção identitária seria atribuída aos chineses como forma de justificar a ideia de que eles não eram “aptos” a viverem nos Estados Unidos, a compartilharem a cidadania, as instituições e os valores do país. Em última instância, eles estariam corrompendo os americanos. Assim, a narrativa mais utilizada para determinar o chinês como “outro” foi a de construí-lo com base na imagem dos *coolies*, intermediários no processo de trânsito de chineses escravizados na Ásia e levados para trabalhar em diversas partes do mundo contra sua vontade (GRANT, 1873b; HERRING, 2008).

Rutherford Hayes assumiu a Casa Branca após um confuso pleito em que perderia nos votos populares, mas ganharia no voto do colegiado, depois que uma comissão eleitoral delegou votos em disputa (WILLIAMS, 2011). Para assumir, teve de firmar o Compromisso de 1877, em que garantia aos americanos o fim das intervenções por parte do governo militar nos estados do Sul, o que de fato cumpriu. Esse arranjo foi ainda responsável pelo fim do programa da Reconstrução e pela saída da questão dos negros na sociedade americana como pauta principal do debate político, que se concentraria principalmente na necessidade de garantias ao crescimento econômico – o período foi marcado por sucessivas crises e greves gerais.

A partir de um discurso de que era necessário superar as questões do passado – em alusão às disputas com os sulistas, à questão dos negros e ao programa da Reconstrução –, Hayes adotou uma política externa enquanto política comercial (HAYES, 1877a, 1877b). Suas propostas tinham caráter fortemente tradicional, na defesa dos princípios clássicos de política externa do país, como a não-intervenção e o não-envolvimento, além da reiterada alusão aos objetivos da Doutrina Monroe. Sua meta era aumentar a presença comercial americana em outros países, principalmente no Hemisfério Ocidental, de forma a garantir que esses mercados pudessem receber produtos americanos e incentivar a indústria do país.

Por isso, muito do discurso relacionado à defesa dos interesses americanos esteve associado à ideia de que a Doutrina Monroe serviria como protetora da atuação americana quanto à necessidade de construção de um canal no istmo do Panamá e

ao aumento das relações comerciais (HAYES, 1880). Ao contrário dos chineses, que continuaram a sofrer perseguição nos Estados Unidos, os japoneses eram retratados como um povo que se destinava à grandeza, que simulava o Ocidente e demonstrava capacidade de se tornar “civilizado” (HAYES, 1879, 1880). Quanto à imigração chinesa, foi em seu mandato a aprovação do Tratado Angell, que iniciou o processo de maior rigidez à entrada de trabalhadores do país nos Estados Unidos (ZHU, 2013).

Essa política ganhou força e marcou definitivamente a exclusão dos trabalhadores provenientes da China a partir do *Chinese Exclusion Act*, de 1882, aprovado pelo presidente Chester Arthur. Para além da questão dos chineses, o governo Arthur carregava similaridades e pode ser entendido como continuidade ao governo Hayes – é possível apontar para uma linha de atuação da política externa americana comum do governo Hayes ao governo Harrison (HERRING, 2008; HUNT, 2009). Arthur também defendia os princípios tradicionais de não-envolvimento e de não-intervenção, além do uso da arbitragem e dos bons ofícios como instrumentos de resolução de conflitos. Nesse sentido, é possível perceber que a relação de maior presença comercial seria justificada por uma maior dependência dos mercados latino-americanos dos Estados Unidos, no que se chamou de um “alargamento” das relações hemisféricas no período (ARTHUR, 1884).

No governo seguinte, é interessante apontar que, apesar de adotar discurso de apoio às práticas isolacionistas dos Estados Unidos, Grover Cleveland buscou demarcar a posição americana em relação às possessões espanholas no Caribe, determinando que Cuba e Porto Rico fossem partes “indissociáveis” do sistema econômico americano – em alusão similar ao *status* do Havaí, com quem os Estados Unidos tinham um tratado de reciprocidade em vigor que limitava a soberania das ilhas e gerava exclusividade comercial (SEXTON, 2011). Para o presidente Cleveland (1886), a Espanha deveria assumir o papel de “facilitadora” do processo de entrada de investimentos e produtos americanos em suas possessões – o discurso, portanto, corrobora a ideia de um hemisfério cuja predominância é americana, e o curso “natural” dos territórios é seguir rumo à independência e ao republicanismo.

O discurso e a prática no governo Cleveland podem ser associados sem contradições à avaliação que o presidente fez sobre a atuação do país em Samoa. Ali, ele entendeu que a governança das ilhas com os britânicos e com os alemães

representava um desvio dos princípios de não-envolvimento e da própria Doutrina Monroe, uma vez que os europeus estariam presentes (HERRING, 2008; LAFEVER, 1994; LINK, 1965). Em relação à China, o governo Cleveland foi responsável pelo aumento das restrições aos chineses, com justificativas mais racialmente discriminatórias que os governos anteriores, a partir da lógica de diferenciação entre americanos e chineses (CLEVELAND, 1885a, 1885b).

No âmbito legal, ainda foram aprovadas duas leis, a *Scott Act* e a *Geary Act*, que limitavam ainda mais a presença dos cidadãos da China no país e restringiam seus direitos, enquanto estivessem nos Estados Unidos. Sobre a renovação da Marinha americana, Cleveland (1885b, 1888) defendeu seu aumento e modernização, mas sua justificativa foi além da esfera comercial, demonstrando a necessidade de investimentos para que o país tivesse meios de se proteger, caso fosse necessário. Este discurso será reiterado futuramente por outros presidentes.

Benjamin Harrison não se distanciou dos seus antecessores: defendeu os mesmos princípios e o fortalecimento das relações hemisféricas (HARRISON, 1889a, 1889b). Em seu governo, foi realizada a Conferência de Washington, que reuniu líderes dos países do continente com o intuito de promover o comércio e outras atividades adjacentes. De acordo com Herring (2008) e Blakeslee (1917), para além das questões comerciais, havia o intuito de reforçar a crença na Doutrina Monroe, enquanto mecanismo de proteção contra ameaças externas, e de tentar criar instrumentos comuns de finanças internacionais. Segundo Pletcher (1978) e Lake (1988), os objetivos americanos na conferência eram fortemente ligados às questões econômicas.

Os objetivos mais simbólicos da Conferência dizem, ainda, respeito à tentativa de Harrison de estabelecer maior controle sobre os governos latino-americanos, considerados instáveis e propensos a constantes trocas de poder (SEXTON, 2011). O governo à época achava que essa instabilidade poderia chamar a atenção dos europeus, a fim de reconquistar territórios na região. Isso seria uma violação da Doutrina Monroe, a qual Harrison buscou que os representantes hemisféricos aceitassem formalmente como forma de demonstrar coesão política.

O governo Harrison conseguiu estabelecer tratado de reciprocidade com a Espanha em relação a Cuba e a Porto Rico, um objetivo antigo dos governos americanos, que chamaria de "arranjo especial", o que demonstrava, desde aquele momento,

o *status* que as ilhas tinham para os interesses americanos na região (HARRISON, 1890). Quanto ao Havaí, foi feito um reforço do tratado de reciprocidade existente, que reconhecia o arquipélago como parte do Hemisfério Ocidental, conferindo-lhe os mesmos “benefícios” concernentes à Doutrina Monroe e delegando aos americanos a possibilidade de construírem uma base naval em Pearl Harbor (HARRISON, 1891).

O segundo governo Cleveland marca o fim do período de acomodação da política externa dos Estados Unidos, último antes de McKinley e da Guerra Hispano-Americana, portanto. O discurso anti-imperialista, da década de 1890, ganhou força com o presidente, e a mesma narrativa de não-intervenção e não-envolvimento, além da defesa da Doutrina Monroe, foi reiterada (CLEVELAND, 1893). Ao longo de seu mandato, os Estados Unidos passaram por mais uma forte crise, o Pânico de 1893, que foi seguido de depressão econômica. Mais uma vez, a causa foi atrelada à ideia de superprodução, o que levou ao fortalecimento da necessidade de os americanos expandirem ainda mais sua presença comercial.

As disputas fronteiriças de países europeus com a Venezuela demonstraram como os Estados Unidos passaram a entender a Doutrina Monroe de forma distinta, menos reativa que nos governos anteriores. Nesse sentido, a postura mais firme dos americanos em evitar a presença europeia no continente é ainda corroborada por um papel de intermediador: os Estados Unidos passaram a servir de terceiro interessado em disputas entre europeus e latino-americanos sem, contudo, assumir posição favorável aos países do hemisfério *a priori* (CLEVELAND, 1893; 1895). As ações empenhadas por Cleveland na primeira crise da Venezuela marcam ainda o reconhecimento britânico da supremacia americana no continente, que virá a ser reforçado nos anos seguintes (BOYLE, 1978; LAFEBER, 1994).

De acordo com Williams (1980), a revolta em Cuba pautou boa parte da agenda externa dos Estados Unidos no final da década, e os eventos ocorridos no governo Cleveland se estenderiam ao seguinte com consequências diretas para as sucessivas administrações. Os problemas tiveram início após a aprovação, pelos Estados Unidos, da Tarifa Wilson-Gorman, de 1894, que restringia direitos comerciais dos cubanos no mercado americano e levou à crise econômica na ilha. O aumento das hostilidades chamou a atenção dos americanos, que adotaram discurso similar ao da revolta anterior, apontando para a necessidade

de defender os interesses e a vida dos americanos em Cuba. É possível perceber, porém, que a ilha tem maior destaque que anteriormente, sendo considerada parte de um mesmo sistema econômico que os Estados Unidos liderariam (LAFEBER, 1998).

Assim, a destruição decorrente do conflito entre insurgentes e o governo espanhol causou apreensão nos americanos por terem seus investimentos diretamente ameaçados, o que também foi realçado pela imprensa da época e pela pressão da opinião pública que cobrava ações mais enérgicas do país. Disso pode-se concluir que o país havia superado o trauma da Guerra Civil e parecia se eximir do medo de um conflito maior, tendo parte da imprensa requisitado intervenção direta do país na ilha. Cleveland assumiu, entretanto, sua posição anti-imperialista e entendia que ações mais assertivas em relação a Cuba violariam os tradicionais princípios americanos de política externa, tendo optado pela pressão sobre os espanhóis por maior autonomia aos cubanos (CLEVELAND, 1895, 1896; JONES, 2001).

Essa mesma postura anti-imperialista também vai postergar os planos da anexação do Havaí, a qual Cleveland considerava desnecessária e sem justificativa prática, segundo Hammett (1976) e LaFeber (1994). Em relação ao Japão, ganha ainda mais força a construção discursiva em relação à grandeza dos japoneses, povo que teria capacidades e virtudes “quase” ocidentais em decorrência da modernização por que passou o país (CLEVELAND, 1894). Por isso, é possível perceber que há uma transformação identitária em curso do Japão, que se inicia em governos anteriores de forma tímida e ganhará corpo nos governos que sucedem a Cleveland.

De acordo com LaFeber (1994) e Hunt (2009), a Guerra Hispano-Americana, enquanto consequência do agravamento da insurgência cubana e da crise entre Estados Unidos e Espanha, deu início ao período imperial na história americana. Nesse sentido, a *splendid little war* usou a Doutrina Monroe como forma de legitimar a retirada dos últimos resquícios de possessões espanholas no hemisfério por meio de construções discursivas muito próprias, mas que retomam narrativas anteriores (MCKINLEY, 1897). A identidade americana foi construída em torno dos significantes do salvador, libertador, guardião, herói, exemplo em relação a Cuba, cuja identificação foi feita em torno da ideia de indefesa, fraca, explorada, inocente e carente (MCKINLEY, 1898).

Assim, a ideia que mais chama a atenção, nesse sentido, é de uma relação de diferenciação binária entre masculino/feminino, superior/inferior, soberano/dependente, entre outros. Portanto, a Emenda Teller à Constituição americana e a Emenda Platt à Constituição cubana reforçam a ideia de tutela, protetorado, dependência e submissão, além de usar premissas raciais e hierárquicas para apresentar os cubanos como incapazes e inferiores.

Tanto em relação a Cuba quanto às Filipinas (que seriam anexadas pouco depois da declaração de guerra entre Estados Unidos e Espanha), os americanos se colocam enquanto responsáveis moralmente, e isso acontecerá reiteradamente nos governos McKinley em diante (MCKINLEY, 1899). Esses povos seriam inferiores, não-civilizados, não-brancos, não-anglo-saxões, com base na lógica da predestinação, de um Destino Manifesto. Os americanos teriam o dever de agir para resgatar esses povos do histórico de ocupação inferior, colonial, católica, latina dos espanhóis e levá-los à civilização plena. Essa formação identitária é sempre construída em base moral como justificativa das ocupações em detrimento de uma possível interpretação dos Estados Unidos enquanto colonizadores. Os americanos tentam, assim, distanciar-se da imagem de império colonial, agressivo e europeu, para se autodefinirem, partindo da ideia da “assimilação benevolente”.

Por isso mesmo, quando se referem aos demais povos e a essa responsabilidade, os presidentes alertam para a necessidade de “bondade e paciência”, como se estivessem lidando com crianças, jovens e afins, ou seja, com pessoas imaturas, incapazes, dependentes, explosivas, despreparadas, inaptas, etc. No auge do processo civilizatório, os americanos teriam de ser moralmente superiores e aceitar que o “fardo do homem branco” pressupõe transmitir suas instituições e seus valores aos povos supostamente inferiores.

Segundo Zevin (1972) e Go (2007), as críticas não demoraram a aparecer e, já no início de 1898, os grupos anti-imperialistas acusavam o governo de corromper o idealismo americano e de agir de forma contraditória, ao anexar as Filipinas, mas não seguir o mesmo curso com Cuba, por exemplo. Além disso, o argumento racista se pautava na ideia de que a população branca do Havaí, de Guam e de Porto Rico seria numerosa o suficiente para a anexação, em contraste com os filipinos de “pele escura”, que eram de origem malaia, notadamente discriminados nos discursos

darwinistas sociais – mais um argumento que dizia respeito à possibilidade do acirramento das rivalidades na região após maior envolvimento dos americanos. Ainda assim, e mesmo com o apoio de Andrew Carnegie, Mark Twain e de outros notáveis, os anti-imperialistas foram incapazes de reverter as decisões do governo, ou de pautar a agenda do período.

Já Williams (2011) e Hunt (2009) afirmam que foram muitas as associações e os empresários da época que apoiaram a decisão de McKinley, que tinha ainda o respaldo de Theodore Roosevelt, Henry Lodge e de outros importantes políticos da época. O acordo com a Espanha e a conquista dos novos territórios representariam uma demonstração da superioridade natural dos americanos frente aos chamados “latinos do mediterrâneo europeu” (HUNT, 2007). Em um contexto mais amplo, a disputa imperial com as demais potências, como Japão e Alemanha, aconteceria naturalmente e os americanos deveriam assumir o “fardo” de garantir a expansão da democracia, da liberdade e da civilização como baluartes às demais nações.

Especialmente nos governos McKinley e Roosevelt, que melhor expressam o espírito de época em questão, ganha destaque a narrativa do darwinismo social enquanto legitimador social. Os termos spencerianos de “sobrevivência do mais apto” e “luta pela sobrevivência” ganham um sentido próprio em meio às disputas imperialistas do final do século XIX e começo do século XX. Hunt (2009) ainda aponta que a concepção de grandeza nacional de Roosevelt se conectava diretamente com sua preocupação com as questões raciais. O presidente lia com voracidade e escrevia da mesma forma sobre o assunto e, ao se expressar, buscava empregar a mesma linguagem pseudocientífica dos epítetos populares sobre a temática. Ele tomava o mundo como uma arena de eterna competição entre as raças e, portanto, entre as nações. O choque entre as raças civilizadas e as bárbaras era inevitável, e o progresso poderia vir somente pela submissão dos bárbaros ao homem civilizado.

Nesse contexto, Roosevelt entendia que a raça mais civilizada e, assim, superior, era a dos anglo-saxões, os quais descrevia como corajosos, empenhados, frios e inteligentes. De acordo com Vitalis (2010) e Adams (2009), Roosevelt achava desprezível a passividade, a indisciplina e a fraqueza dos chineses, enquanto os filipinos eram caracterizados como selvagens. Dentre os orientais, apenas os japoneses escapariam a tais caracterizações (ROOSEVELT, 1902). De fato, o presidente teria admirado a vitória

do Japão sobre a China e a Rússia em confrontos diretos no continente asiático. Para ele, os latinos tinham “sangue quente” e eram covardes, politicamente incompetentes e chocantemente miscigenados.

Segundo Oyos (1996), as visões de mundo de Roosevelt o impeliram a apoiar uma política externa mais assertiva nas décadas de 1880 e 1890. Contra as pretensões alemãs em Samoa, os obstinados e insolentes chilenos, os opositores à anexação do Havaí e a intromissão dos britânicos nas Américas, Roosevelt chamava os Estados Unidos a assumir seu papel de grande potência e preponderância enquanto “polícia” do hemisfério e adjacências (ROOSEVELT, 1901). Junto aos europeus, os americanos deveriam trazer ordem ao caos e, para isso, seria necessária uma Marinha que fizesse jus a tais propostas (HUNT, 2009).

Durante o governo Roosevelt, a Doutrina Monroe ainda ganharia um Corolário que pautou as ações em relação aos países do hemisfério. Roosevelt conseguiu dar novo ímpeto e sentido à Doutrina Monroe, atribuindo-lhe caráter proativo, de ação direta, para a garantia dos interesses americanos, preventivamente à atuação dos europeus no hemisfério (SEXTON, 2011). Assim, os americanos enviaram tropas, ou intervieram em questões comerciais, ou em disputas entre latino-americanos e europeus, para demonstrar o engajamento do país e restringir a capacidade das demais potências de exercerem influência sobre os países do hemisfério.

De acordo com Sexton (2011), os benefícios para os americanos eram autoevidentes: a Doutrina Monroe assegurava os interesses comerciais e estratégicos no Hemisfério Ocidental. Roosevelt iria além, contudo, ao enfatizar que ela ainda seria responsável por uma constituição mais ampla da ideia de civilização. Assim, ao estabelecer o controle do Hemisfério Ocidental, essa doutrina poderia eliminar a rivalidade das grandes potências na região, como Cuba e o canal istmico na América Central. Nesse sentido, a hegemonia americana beneficiaria a todos, uma vez que preveniria potenciais guerras entre as grandes potências civilizadas. De fato, Roosevelt lamentou não ter poder suficiente para implementar a Doutrina Monroe na China, onde a competição imperial ameaçava a estabilidade internacional.

Considerações finais

A adoção de um discurso abertamente racista e de superioridade em relação a outros povos e nações foi sendo gradualmente construída no contexto político-ideológico dos Estados Unidos, mas é possível perceber que ganha contornos mais claros no final do século XIX e começo do século XX. Essa relação de alteridade se intensificou ao mesmo tempo em que ganharam força o discurso e a atuação imperial dos americanos a partir da Guerra Hispano-Americana.

Inicialmente, esses movimentos em direção a uma política externa mais intervencionista não foram bem-sucedidos, porque faltavam a eles um consenso entre o governo, a opinião pública e uma ideologia imperial capaz de “dar liga” a essa narrativa. A Guerra Civil fez os americanos voltarem suas atenções para as questões domésticas, relegando a política externa ao segundo plano das preocupações nacionais. Apenas da década de 1880 em diante, quando surgem novas ideias, publicações e pensadores capazes de influenciar e recriar a percepção dos americanos, em geral, e dos presidentes, em particular, o país demonstra unir a vontade (aspecto subjetivo) com o poder (aspecto material) na busca de uma posição mais efetiva no cenário internacional. Nesse sentido, apesar de ter sido evitada até certo ponto, a Guerra Hispano-Americana representou o grande ponto de inflexão desse momento, em que os Estados Unidos parecem ter-se desamarrado do que os prendia, em termos de expandir efetivamente seu território e sua influência no hemisfério (especialmente na América Central e Caribe) e na região do que se entende por Ásia-Pacífico.

Essa estratégia de construção hegemônica rendeu aos Estados Unidos uma série de vantagens durante e depois do processo de consolidação imperial: estabeleceu os Estados Unidos enquanto uma das grandes potências da época e grande mediador de conflitos internacionais, gerou maior legitimidade quanto à Doutrina Monroe e definitivamente cooptou as elites americanas em torno do projeto de Estado expansionista e imperial. Para tanto, foi essencial que o país tivesse evitado a lógica hierárquica clássica dos demais impérios (como a colonização europeia, por exemplo), em favor, principalmente, da descentralização conectada a uma forte política de integração (ou seja, um controle a partir de governadores e administradores militares).

Hunt (2007) ainda aponta que a evolução do corpo burocrático americano também foi consequência do período imperial. O Estado empregava mais e melhor, a fim de garantir que suas políticas e programas fossem bem atendidos domesticamente e no exterior. O número de civis empregados aumentou de 50 mil, em 1871, para 231 mil, em 1901, e 645 mil, em 1920. Esses funcionários estavam se tornando mais profissionais, menos ligados a padrinhos políticos e, portanto, servidores mais eficientes. De 1890 até a véspera da Primeira Guerra Mundial, o governo americano consumia recursos em torno de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, consideravelmente menos que todas as outras grandes potências, mas o PIB americano sozinho era muito maior que o de todos os outros – mais que o dobro da economia britânica e alemã, e quase quatro vezes maior que a economia francesa, em 1913. Em relação à Europa, esta figurou em terceiro lugar nas preocupações americanas na virada do século.

Dentro de uma década e meia, contudo, o país seria tomado pela rivalidade anglo-germânica que colocaria o continente europeu na centralidade da política externa americana. A chave para isso adviria da reaproximação histórica com os britânicos, inspirada pelo sentimento de anglo-saxonismo perpetuado pela elite política americana. Os britânicos eram considerados “parentes” que compartilhavam a mesma devoção a uma liberdade ordeira, ao livre-comércio e à busca pela estabilidade do sistema internacional. Quanto aos alemães, passaram a ser gradualmente construídos como arrogantes, belicosos e despóticos – a transformação destes enquanto inimigos comuns aos anglo-saxões teria implicações estratégicas importantes.

Por fim, cabe apontar que é interessante o *timing* em que esse artigo é concluído, de exacerbação das disputas políticas, étnicas e sociais nos Estados Unidos e no mundo. Depois de mais de um século, as mesmas características de significação entre dentro/fora e eu/outro ainda são responsáveis pela exclusão e discriminação de povos e culturas. A ascensão de diversos líderes conservadores no Hemisfério Ocidental, mas também na Europa e no Japão, sob a narrativa do “outro” enquanto inferior e ameaçador ao “meu” estilo de vida, demonstra que, a despeito do que muito se afirma, a “evolução” não acontece de forma linear e contínua. As identidades, os atores e o “outro” são construídos em processos de reconfiguração, negação e assimilação, que carregam consigo preconceitos, amores e ódios.

LEITE, L. A. B. Social darwinism and alterity in United States: from the Civil War to the imperial rise. *Perspectivas*, São Paulo, v. 54, p. 73-106, jul./dez. 2019.

■ **ABSTRACT:** *This paper seeks to understand how certain foreign policy makers in the United States – here considered presidents and their secretaries of state – took on certain narratives as part of an ideology that distinguished between what could be considered a citizen and the “other”, considered often as inferior, barbaric or constantly dependent on aid. During this period there was also a prejudiced interpretation based on the ideas called “Social Darwinism”: the assumption that, just as among species, human beings could also be divided between races. This division clearly privileged the notion that colonized peoples and the former European colonies would not be intellectually advanced to constitute “advanced” societies, political institutions and order. We therefore want to analyze how historical and social aspects influence political factors through narratives that are perpetuated over time. This is the case of the Monroe Doctrine and the Manifest Destiny, which, even though they did not appear in the period established, occupy a fundamental role for the analysis. We assume the role of language not only as a bridge of meanings, but as an essentially political phenomenon, in which differences and prejudices are established.*

■ **KEYWORDS:** *United States. Social darwinism. Alterity. American foreign policy. Discourse analysis.*

Referências

ADAMS, B. World conquerors or a dying people? Racial theory, regional anxiety, and the Brahmin Anglo-saxonists. *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, v. 8, n. 2, p. 189-2015, 2009.

ARTHUR, C. *Fourth Annual Message*. December 1, 1884. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29525>. Acesso em 12 maio 2020.

AYERBE, L. F. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BANNISTER, R. C. *Social Darwinism: science and myth in Anglo-American social thought*. Philadelphia: Temple University Press, 1979.

BLAKESLEE, G. H. True Pan-Americanism: a policy of cooperation with other American republics. *The Journal of Race Development*, v. 7, n. 3, p. 342, 1917.

BOYLE, T. The Venezuela crisis and the liberal opposition, 1985-96. *The Journal of Modern History*, v. 50, n. 3, D1185-D1212, 1978.

CAMPBELL, D. *Writing security*: United States foreign policy and the politics of identity. Minneapolis: University of Minneapolis Press, 1992.

CLEVELAND, G. *Inaugural Address*, March 4, 1885a. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25824>. Acesso em: 12 maio 2020.

CLEVELAND, G. *First Annual Message (first term)*, December 8, 1885b. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29526>. Acesso em: 12 maio 2020.

CLEVELAND, G. *First Annual Message (second term)*, December 4, 1893. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29534>. Acesso em: 12 maio 2020.

CLEVELAND, G. *Fourth Annual Message (first term)*, December 3, 1888. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29529>. Acesso em: 12 maio de 2020.

CLEVELAND, G. *Fourth Annual Message (second term)*, December 7, 1896. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29537>. Acesso em: 12 maio 2020.

CLEVELAND, G. *Second Annual Message (first term)*, December 6, 1886. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29527>. Acesso em: 12 maio 2020.

CLEVELAND, G. *Second Annual Message (second term)*, December 3, 1894. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29535>. Acesso em: 12 maio 2020.

CLEVELAND, G. *Third Annual Message (second term)*, December 2, 1895. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29536>. Acesso em: 12 maio 2020.

FRIEDEN, J. A. The economics of intervention: American overseas investments and relations with underdeveloped areas, 1890-1950. *Comparative Studies in Society and History*, n. 31, n. 1, p. 55-80, 1989.

GIBRAN, M. K. *The condemnation of blackness: race, crime, and the making of modern urban America*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

GO, J. The provinciality of American empire: "Liberal Exceptionalism" and U.S. colonial rule, 1898-1912. *Comparative Studies in Society and History*, v. 49, n. 1, p. 74-108, 2007.

GOLDMAN, E. F. *Rendezvous with Destiny*. Chicago: Ivan R. Dee, 1952.

GRANT, U. *Second Annual Message*, December 5, 1870. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29511>. Acesso em: 12 maio 2020.

GRANT, Ulysses. *Inaugural Address*, March 4, 1873a. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25821>. Acesso em 12 maio 2020.

GRANT, Ulysses. *Fifth Annual Message*, December 1, 1873b. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29514>. Acesso em: 12 maio 2020.

GRANT, Ulysses. *Eighth Annual Message*, December 5, 1876. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29517>. Acesso em: 12 maio 2020

HAMMETT, H. B. The Cleveland Administration and Anglo-American Naval friction in Hawaii, 1893-1894. *Military Affairs*, v. 40, n.1, p. 27-32, 1976.

HARRISON, B. *Inaugural Address*, March 4, 1889a. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25825>. Acesso em: 12 maio 2020.

HARRISON, B. *First Annual Message*, December 3, 1889b. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29530>. Acesso em: 12 maio 2020.

HARRISON, B. *Second Annual Message*, December 1, 1890. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29531>. Acesso em: 12 maio 2020.

HARRISON, B. *Third Annual Message*, December 9, 1891. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29532>. Acesso em: 12 maio 2020.

HAYES, Rutherford. *Inaugural Address*, March 5, 1877a. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25822>. Acesso em: 12 maio 2020.

HAYES, Rutherford. *First Annual Message*, December 3, 1877b. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29518>. Acesso em: 12 maio 2020.

HAYES, Rutherford. *Fourth Annual Message*, December 6, 1880. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29521>. Acesso em: 12 maio 2020.

HERRING, George C. *From colony to superpower: US foreign relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HIERS, W. Party Matters: racial closure in the nineteenth-century United States. *Social Science History*, v. 37, n. 2, p. 255-308, 2013.

HUNT, M. H. *The American Ascendancy: how the United States gained and wielded global dominance*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2007.

HUNT, M. H. *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press, 2009.

JONES, H. *Crucible of power: a history of U.S foreign relations since 1897*. Wilmington: Scholarly Resources Inc., 2001.

KAGAN, R. *Dangerous Nation*. New York: Vintage Books, 2007.

KARSTEN, P. *The Naval Aristocracy: the golden age of Annapolis and the emergence of modern American navalism*. Annapolis: Naval Institute Press, 1972.

KIERNAN, V. G. *Estados Unidos: o novo imperialismo, da colonização branca à hegemonia mundial*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009.

LAFEBER, W. *The American Age: United States foreign policy at home and abroad*. New York: W. W. Norton & Company, 1994.

LAFEBER, W. *The New Empire: an interpretation of American expansion 1860-1898*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

LAKE, D. A. The state and American trade strategy in the pre-hegemonic era. *International Organization*, v. 42, n. 1, p. 33-58, 1988.

LEUCHTENBURG, W E. Progressivism and imperialism: the progressive movement and American foreign policy, 1898-1916. *The Mississippi Valley Historical Review*, v. 39, n. 3, 1952.

LINK, A. S. *História Moderna dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Zahar, Brasil. 1965.

MAHAN, A. T. *Panama Canal & sea power in the Pacific: an original study in naval strategy*. Albuquerque: The American Classical College Press, 1977.

MAHAN, A. T. *The influence of sea power upon history, 1660-1783*. New York: Dover Publications, 1987.

MAHAN, A. T. *The problem of Asia and its effect upon international policies*. Port Washington: Kennikat Press, 1970.

MCCORMICK, T. From old empire to new: the changing and tactics of American empire. In: McCOY, A. W.; SCARANO, F. A. *Colonial Crucible: empire in the making of the Modern American State*. Madison: The University of Wisconsin Press, 2009.

MCKINLEY, W. *First Annual Message*, December 6, 1897. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29538>. Acesso em: 12 maio 2020.

MCKINLEY, W. *Second Annual Message*, December 5, 1898. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29539>. Acesso em: 12 maio 2020.

MCKINLEY, W. *Third Annual Message*, December 5, 1899. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29540>. Acesso em: 12 maio 2020.

OROZCO, J. L. *Notas y nuevas notas del país Darwiniano*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 1994.

ORTEGA Y MEDINA, J. A. *Destino Manifesto: Sus razones históricas y su raíz teológica*. México, D.F.: Editorial Patria, 1989.

OYOS, M. M. Theodore Roosevelt and the implement of War. *The Journal of Military History*, v. 60, n. 4, p. 631, 1996.

PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PLETCHER, D. M. Reciprocity and Latin America in the early 1890s: a foretaste of the dollar diplomacy. *Pacific Historical Review*, v. 47, n. 1, p. 53-89, 1978.

REED, J. E. American Foreign Policy, the politics of missions and Josiah Strong, 1890-1900. *Church History*, v. 41, n. 2, p. 230-245, 1972.

ROOSEVELT, T. *First Annual Message*, December 3, 1901. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29542>. Acesso em: 12 maio 2020.

ROOSEVELT, T. *Second Annual Message*, December 2, 1902. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29543>. Acesso em: 12 maio 2020.

ROSENBERG, E. S. *Spreading the American Dream: American economic and cultural expansion, 1890-1945*. New York: Hill and Wang, 1982.

ROWE, D. N. *A comparative Analysis of the historical background of the Monroe Doctrine and the Open Door Policy in the Far East*. Chicago: The University of Chicago Libraries, 1938.

SCHNEIROV, R. Thoughts on periodizing the Gilded Age: capital accumulation, society, and politics, 1873-1898. *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, v. 5, n. 3, p. 189-224, 2006.

SEXTON, J. *The Monroe Doctrine: empire and Nation in Nineteenth-Century America*. Nova Iorque: Hill and Wang, 2011.

SILBER, N. *The romance of reunion*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1993.

SIMPSON, B. D. *The reconstruction presidents*. Lawrence: University Press of Kansas, 1998.

SOENNICHSEN, J. *The Chinese Exclusion Act of 1882*. Santa Barbara: Greenwood, 2011.

STEPHANSON, A. *Manifest Destiny: American expansionism and the empire of right*. New York: Hill and Wang, 1995.

TEIXEIRA, C. G. P. *Brazil, the United States and the South America subsystem: regional politics and the absent empire*. United Kingdom: Lexington Books, 2012.

THOMPSON, L. The Imperial Republic: a comparison of the insular territories under U.S. dominion after 1898. *Pacific Historical Review*, v. 71, n. 4, p. 535-574, 2002.

TURK, R. W. *The ambiguous relationship*: Theodore Roosevelt and Alfred Thayer Mahan. Nova Iorque: Greenwood Press, 1987.

TYNER, J. A. *Oriental bodies*: discourse and discipline in U.S. Immigration Policy, 1875-1942. New York: Lexington Books, 2006.

VITALIS, R. The noble American science of imperial relations and its laws of race development. *Comparative Studies in Society and History*, v. 52, n. 4, p. 909-938, 2010.

WALKER, R. B. J. 1993. *Inside/outside*: international relations as political theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WEINBERG, A. K. *Manifest Destiny*: a study of nationalist expansionism in American history. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1935.

WILLIAMS, W. A. *America confronts a revolutionary world*: 1776-1976. New York: William Morrow and Company, 1976.

WILLIAMS, W. A. *Empire as a way of life*. Oxford University Press. Brooklyn, New York, 1980.

WILLIAMS, W. A. *The contours of American history*. New York: Verso, 2011.

ZEVIN, R. An interpretation of American imperialism. *The journal of economic history*, v. 32, n. 1, p. 316-360, 1972.

ZHU, L. *The road to Chinese exclusion*: the Denver riot, 1880 Election, and rise of the west. Lawrence: University Press of Kansas, 2013.

REVISITANDO OS THINK TANKS NA ASCENSÃO DO CONSERVADORISMO ESTADUNIDENSE: AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE E HERITAGE FOUNDATION

Camila Feix VIDAL¹
Luciana WIETCHIKOSKI²

■ **RESUMO:** Esse trabalho busca apresentar a criação, expansão e consolidação do movimento conservador nos Estados Unidos (EUA), com base no papel de dois *think tanks* estadunidenses: *American Enterprise Institute* e *Heritage Foundation*. Partindo de bibliografia especializada e de coleta de dados em fontes primárias e secundárias, essa pesquisa apresenta a criação do movimento conservador e sua expansão para a arena política nos EUA, a partir das décadas de 1940 e 1960, respectivamente. Como resultado, concluímos o estudo apontando o papel que esses *think tanks* desempenharam nos Estados Unidos enquanto corpo que se apresenta com credenciais intelectuais (e, portanto, “legítimas”) para a promoção de uma agenda conservadora no âmbito político. Mais especificamente, os *think tanks* estudados assessoram candidatos republicanos; orientam tomadores de decisões e funcionários públicos; difundem os ideais conservadores ao participarem ativamente da mídia – seja em programas e entrevistas nas rádios e canais de televisão, seja em publicações em revistas e jornais de grande circulação no país; e formam novas lideranças a serem “contratadas” pela administração republicana. Nesse sentido, os dois *think tanks* analisados serviram e ainda servem de veículo para propagação da agenda conservadora na política estadunidense.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Conservadorismo. Estados Unidos. Think tanks. Heritage Foundation. American Enterprise Institute.

¹ UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Economia e Relações Internacionais. Florianópolis – SC – Brasil. 88040 – 900. camila.vidal@ufsc.br.

² UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 91509 – 900. Porto Alegre – RS – Brasil. wietch.luciana@yahoo.com.br.

Introdução

O conservadorismo estadunidense é resultado de um movimento que, em reação às ideias progressistas e mais especificamente ao *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt (FDR), começou a se organizar no país nos primeiros anos pós-Segunda Guerra Mundial. Criado por meio do esforço conjunto de intelectuais, empresários e movimentos sociais, estabeleceram-se três pilares ideológicos: na economia, uma aversão ao estado de bem-estar social; nas questões sociais, a retomada da moralidade, das tradições e da religião; e, na política externa, o combate ao comunismo, por intermédio de uma política intervencionista unilateral (ABERBACH; PEELE, 2011; BRENNAN, 1995; CRITCHLOW, 2007; NASH, 1996, 2009).

Em um ambiente político dominado pelos ideais “liberais”³ da “*mee too politics*”⁴, nos primeiros anos de existência o movimento ficou à margem dos principais debates públicos nacionais. A fim de criar espaços para que seus valores pudessem orientar a condução política, na década de 1950 e, com mais ênfase, nos anos 1960, ativistas conservadores geraram uma série de mecanismos, com os quais inseriram seus ideais nos mais diversos espaços de formulação e de implementação de políticas públicas. O resultado desse esforço foi a rápida institucionalização do conservadorismo na política nacional. Assim, nos anos 1970, o Partido Republicano já havia adotado o conservadorismo como direção ideológica, tornando as crenças e os valores do movimento a base das agendas dos governos republicanos. Esta aproximação também possibilitou a ativistas conservadores exercerem importantes cargos públicos de primeiro e segundo escalão, tais como chefia de departamentos e conselheiros presidenciais. Ademais, recomendações políticas conservadoras se faziam presentes em discussões das principais comissões e subcomissões do Senado e da Câmara de Representantes, bem como eram de conhecimento de todos legisladores simpáticos ao movimento em momentos de votação (NASH, 2006; SMITH, 1991).

³ O termo “liberal” usado aqui se refere ao uso nos Estados Unidos, atrelado à esquerda do espectro político e, na contemporaneidade, relacionado ao Partido Democrata.

⁴ Entre as décadas de 1940 e 1950, a política nos EUA ficou conhecida como “*me too politics*” (FIORINA, 1999), caracterizada por partidos ideologicamente semelhantes, onde facções liberais e conservadoras compartilhavam e dividiam espaço em ambas as legendas com a predominância da primeira sob a segunda. Esse é também o período das políticas centristas e bipartidárias no Congresso estadunidense, o que facilitava a implantação de medidas e a aprovação de leis (MCCARTHY et al., 2006), de níveis altos de *split-ticket voting* e de apartidarismo no eleitorado (LEVENDUSKY, 2009).

Mantendo essa presença ao longo das décadas, hoje o conservadorismo é uma ideologia tradicional no debate político estadunidense. Nesse contexto de expansão e de consolidação, a literatura especializada enfatiza a relevância dos *think tanks* nesses processos, assim como na manutenção dos ideais e dos valores conservadores no debate público e na política estadunidense (CRITCHLOW, 2007; NASH, 2006; STAHL, 2012). Ao buscar corroborar essa afirmação, cada autor enfatiza de forma individualizada os elementos/atividades criados no âmbito dos *think tanks* que possibilitaram a inserção do conservadorismo nos espaços políticos e midiáticos nacionais.

Nesse sentido, Stahl (2012) destaca, por exemplo, o papel do *American Enterprise Institute* (AEI) em formatar as ideias conservadoras em modelos acessíveis para sua inserção na mídia e nos debates/votações congressuais. Já Critchlow (2007) salienta como o AEI, por ser uma organização vista como “neutra” e baseada na “ciência”, proporcionou legitimidade pública às ideias conservadoras nele divulgadas, o que garantiu financiamento das atividades do *think tank* por grandes empresários afinados com a respectiva ideologia.

Ainda que importante para a compreensão do fenômeno enquanto uma construção histórica, essa literatura é, porém, bastante fragmentada para a compreensão da dinâmica e do papel desempenhado pelos *think tanks* na afirmação do conservadorismo na política estadunidense. De forma individualizada, pouco se apreendem os motivos que levaram ativistas conservadores a se aproximarem dessas organizações, que eram, à época (1950-60), adeptas do liberalismo e produziam políticas públicas baseadas nos ideais que o conservadorismo justamente visava combater. Também é difícil identificar e sistematizar um conjunto de ações/mecanismos dos *think tanks* que proporcionaram a ascensão conservadora na política. Por fim, também podemos apontar a dificuldade de se compreender como atualmente os *think tanks* são responsáveis pela manutenção do conservadorismo na política.

Assim, partindo de uma revisão acerca da literatura que trata especificamente das organizações chamadas nos EUA de “*think tanks*” e do uso de fontes primárias e secundárias, o presente trabalho busca compreender em perspectiva histórica o papel desses institutos na construção do ideário conservador e na “captura” do Partido Republicano (PR) como veículo político para disseminar essa agenda. Desse modo, este trabalho está

estruturado da seguinte forma: em um primeiro momento, apresentamos a construção do movimento conservador nos EUA e o posterior uso do Partido Republicano na tentativa de transpor a agenda conservadora da academia para a arena política; posteriormente, apresentamos o papel desempenhando por *think tanks* no processo de criação do movimento conservador e de consolidação de sua agenda na política, com base no estudo de dois institutos – *American Enterprise Institute* e *Heritage Foundation*; por fim, concluímos o estudo apontando o papel que esses *think tanks* desempenharam nos EUA enquanto corpo que se apresenta com credenciais intelectuais (e, portanto “legítimas”) para a promoção de uma agenda conservadora no âmbito político.

Mais especificamente, os *think tanks* estudados assessoram candidatos republicanos; orientam tomadores de decisões e funcionários públicos; difundem os ideais conservadores ao participarem ativamente da mídia – seja em programas e entrevistas nas rádios e canais de televisão, seja em publicações em revistas e jornais de grande circulação no país; e formam novas lideranças a serem “contratadas” pela administração republicana.

O movimento conservador nos Estados Unidos

Enquanto movimento e ideologia, o Conservadorismo se inicia nos EUA no âmbito externo às instituições políticas, pelo esforço conjunto de intelectuais, empresários e movimentos sociais (ABERBACH; PEELE, 2011; BRENNAN, 1995; CRITCHLOW, 2007; NASH, 1996, 2009). Para além de comportar uma única e identificável visão de mundo, esse movimento se compõe de várias vertentes, por vezes antagônicas, entre elas o tradicionalismo, o libertarianismo e o intervencionismo autônomo; formando uma espécie de “guarda-chuva ideológico” (NASH, 2009). Fenômeno relativamente recente, até a década de 1950 não havia uma força intelectual, social, ou política conservadora relativamente articulada nesse país (NASH, 1996). É certo que já havia vozes dissidentes em relação ao que começava a ser caracterizado como liberalismo, da mesma forma que havia vozes a favor e contra o “engrandecimento” do Estado federal desde a concepção dos EUA. Essas vozes se agrupavam em três grandes grupos: os libertários, os tradicionalistas e os anticomunistas intervencionistas. Eram vozes soltas, porém, faltando-lhes uma

ideologia própria, ou mesmo uma “cola” que as unisse e as fizesse mais identificáveis aos olhos da população e dos partidos políticos.

Desde a eleição de Franklin Delano Roosevelt, a qual proporcionou, pela primeira vez, sucessivas vitórias dos democratas no âmbito federal, o PD trilhava um caminho liberal. De modo não muito contrário, o PR passou a trilhar o mesmo caminho (BRENNAN, 1995; GIFFORD; WILLIAMS, 2012; NASH, 1996; THOMPSON, 2007). A ala “liberal” republicana (ou *Eastern Establishment*) passou a dominar o partido a partir da década de 1940, o que contribuiu para uma “crise de identidade” do PR, que passou a não se diferenciar em grande escala de seu oponente, o PD. Ao que parecia, havia uma única tendência ideológica na política estadunidense: o liberalismo. Não sendo o PR um artifício para desafiá-la, coube a indivíduos fora do sistema político estadunidense, descontentes com o rumo que a política traçava, o desenvolvimento de uma alternativa.

O conservadorismo nasce, assim, como reação ao liberalismo a partir de fins da década de 1950 (ABERBACH; PEELE, 2011; BRENNAN, 1995; GIFFORD; WILLIAMS, 2012; ; HIMMELSTEIN, 1989; NASH, 1996, 2009; PHILIPS-FEIN, 2009; PIERSON; SKOCPOL, 2007; SCHNEIDER, 2009; THOMPSON, 2007;). Ainda que tenha raízes antigas datando da própria formação dos EUA, essa ideologia, em conjunto com as vertentes que a definem hoje, foi efetivamente “inventada” (GOTTFRIED, 2007), ou “construída” (NASH, 1996), no período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial com um objetivo muito claro: fazer uma contraposição à ideologia dominante (liberalismo).

Assim, esse movimento tem início fora dos partidos políticos a partir do debate que se trava entre intelectuais e acadêmicos insatisfeitos tanto com a ideologia liberal dominante quanto com a “*me too politics*”. No entanto, como argumenta Nash (1996), livros, por si só, não criam um movimento intelectual coeso da mesma forma que ideias por si só: não são suficientes para alterar o rumo da política. Daí a necessidade da construção de uma ampla rede de *networks* de influência (como associações, revistas e *think tanks*) com impacto político (BRENNAN, 1995; NASH, 1996). Essa construção de *networks* poderia ser efetivada somente com recursos financeiros. Nesse sentido, ideias e recursos financeiros tornar-se-iam cruciais para a criação e a manutenção do movimento conservador (PHILIPS-FEIN, 2009).

Desse modo, o estudo do conservadorismo estadunidense, está intimamente associado com intelectuais (bem como com as revistas e os *think tanks* desenvolvidos por eles), com ativistas (por meio de movimentos sociais) e mesmo com empresários (por intermédio do “financiamento” desses projetos). Assim, esses indivíduos construiriam uma ideologia e um movimento baseado, ao fim, em três pilares: na economia, uma aversão ao estado de bem-estar social que representava o *New Deal*; nas questões sociais, a retomada da moralidade, das tradições e da religião; e, na política externa, o combate ao comunismo, por meio de uma política intervencionista unilateral. Esses três elementos permanecem até hoje como as bases dessa ideologia: o libertarianismo, o tradicionalismo e o anticomunismo militante (HIMMELSTEIN, 1989).

De fato, a década de 1940 serviu como um solo fértil para que o movimento germinasse na década seguinte. Em 1944, o economista austríaco e professor na *London School of Economics* Friedrich Hayek lançava *The Road to Serfdom*. Tendo sido influenciado diretamente por Ludwig von Mises, essa obra expunha as bases de uma filosofia econômica que passaria a ser vinculada diretamente com o conservadorismo: o libertarianismo (ou liberalismo clássico). Nos EUA, ambos, Hayek e Mises, associaram-se ao que hoje se considera um *think tank*: a *Foundation for Economic Education* (FEE). Fundada em 1946 pelo empresário Leonard Read, essa fundação era composta por empresários, acadêmicos e economistas que tinham como objetivo divulgar a filosofia libertária. Nem a FEE, nem Hayek, ou Mises, eram vozes únicas nos EUA na década de 1940. Outras tantas obras, como *The Fountainhead*, de Ayn Rand, e instituições, ou *think tanks*, como a *Mont Pelerin Society* e a *American Enterprise Association* (AEA, posteriormente American Enterprise Institute), faziam parte de uma crescente oposição na década de 1940 às políticas de Roosevelt e à ideologia liberal que passava a imperar nos EUA.

Essa oposição que começava a tomar forma na década de 1940 não se restringia apenas à economia. Nesse mesmo momento, começava a segunda ramificação do conservadorismo: o tradicionalismo. A obra de Richard Weaver é, nesse sentido, um marco. Em conjunto com William Buckley, Russel Kirk e Robert Nisbet (que lançariam suas obras na década seguinte), esses quatro autores são considerados peças fundamentais na emergência do conservadorismo estadunidense (BRINKLEY, 1994; EDWARDS, 2008; NASH, 1996, 2006; SOFFER 2009; DOUTHAT

apud NISBET, 2010). De fato, *Ideas Have Consequences*, lançado em 1948, é considerado por Nash (2009) um dos três principais livros a definir as bases do movimento intelectual conservador (os outros dois sendo *The Road To Serfdom*, de Hayek, e *The Conservative Mind*, de Kirk) e inspiração para atores importantes no movimento conservador, tal como Frank Meyer, responsável (em conjunto com Buckley) pelo fusionismo.

Como salienta Nash (1996), esses primeiros autores conservadores das décadas de 1940 e 1950, ainda que enfatizando temas distintos, compartilhavam de certos preceitos que formariam justamente a base da doutrina conservadora. Em especial, ressaltavam a necessidade de se repensarem os preceitos liberais, no que diz respeito a um retorno ao governo mínimo. Interessante verificar a associação feita entre as práticas liberais e o enfraquecimento da tradição e da religião, em uma tentativa de tornar esse tipo de política não apenas menos palatável aos olhos da sociedade, mas moralmente errada aos olhos da religião. Por fim, nota-se também o constante embate entre: de um lado, os governos totalitários (em especial o comunismo), associados a uma maior concentração de poder, planejamento estatal, redistribuição de renda e ateísmo; do outro, governos democráticos associados a um governo mínimo, à liberdade individual, ao livre-mercado e à religião cristã. Retratando a tradição progressista, em específico o liberalismo de Roosevelt, como personificação do primeiro grupo, restaria aos conservadores a defesa do grupo contrário. O "cimento", portanto, que une essas várias vertentes conservadoras e pensamentos fragmentados nessa época passa a ser justamente a rejeição às práticas de bem-estar social iniciadas com o *New Deal* e a aversão a governos totalitários, em específico, ao comunismo.

Paralelamente à publicação dessas obras, instauravam-se nessa mesma época, fora do âmbito acadêmico e tendo como público-alvo operários e cristãos praticantes, duas frentes conservadoras: uma pela igreja e outra pelos empresários. Ao instaurar políticas de bem-estar social em um momento de crise econômica e social, o liberalismo se apresentava com uma "aura" virtuosa (afinal, como ser moralmente contra ajuda financeira e redes de proteção social para os necessitados?) que poderia ser questionada somente se a ideologia contrária possuísse ela própria justificativas moralmente aceitáveis. A defesa de políticas libertárias na área econômica devia, assim, vir acompanhada

de justificativa religiosa. Nesse sentido, o caso da *Spiritual Mobilization* é emblemático.

As políticas de bem-estar social iniciadas com o *New Deal* passavam a ser combatidas também por empresários dentro das próprias empresas, a exemplo da *General Electric* (GE) – fosse pelo o que essa empresa representava na economia estadunidense, fosse pela natureza de seus programas de “ensino”, fosse pelo papel desempenhado pelo mais importante ator nessa missão na empresa: Ronald Reagan. Entretanto, ao mesmo tempo em que o movimento conservador se fortalecia, saindo da arena acadêmica e chegando à Igreja evangélica e ao chão das fábricas, ele se fragmentava.

Os proponentes das vertentes libertária e tradicionalista nem sempre dialogavam entre si, contribuindo para um movimento descaracterizado e fragmentado. Tensões profundas existiam entre aqueles que defendiam o livre-mercado e aqueles que defendiam um retorno à moralidade e à religiosidade perdidas. Hayek, Mises e Rand, por exemplo, eram proponentes de um tipo de liberalismo clássico que não se restringia à arena econômica. Para esses autores, o governo mínimo e a liberdade priorizada na economia (desde a defesa da propriedade privada, menos taxaço de impostos e desregulamentação do mercado) se estendiam também na área pessoal, portanto, menos interferência do governo (ou de instituições como a igreja) e mais liberdade individual. Esse não era o pensamento de outros tantos autores conservadores como Buckley, Nisbet, Weaver e Kirk, que separavam essas esferas: de um lado, o governo mínimo para uma maior liberdade individual na arena econômica; do outro, um governo que tem o dever de zelar pela moralidade da sociedade.

O movimento conservador se fragmentava ainda mais com o decorrer da Guerra Fria que inibia isolacionistas como Nisbet e Rand, por exemplo enquanto dava maior legitimidade aos militaristas como Buckley e Kirk. Desse modo, ainda que superficialmente o movimento contasse com uma certa coesão, dentro dele, as diferentes vertentes (contraditórias, inclusive) não se comunicavam. O único ponto que de fato as unia era a rejeição ao liberalismo. No entanto, as soluções apresentadas por ambos os grupos eram distintas, e as disputas e os debates, confinados ao meio intelectual. A solução veio com o esforço de Frank Meyer e de William Buckley de formular uma síntese dessas vertentes (o fusionismo) e de disseminá-la por meio de artigos e da construção de uma revista que seria a porta-voz dessa junção: a *National*

Review (NR), reconhecida hoje como a mais influente revista política na segunda metade do século (NASH, 2009, p.162).

O ponto central do fusionismo (até hoje característica do conservadorismo estadunidense) é o entendimento de que a preocupação libertária com a liberdade individual e a preocupação tradicionalista com a moralidade e a religião, longe de serem antagônicas, faziam parte de uma mesma filosofia política. Para Meyer,

The historical fact is – and it adds to the complexity of our problems – that the great tradition of the West has come to us through the nineteenth century, split, bifurcated. [...] Conservatives today can reject neither side of nineteenth century heritage; they must draw upon both. Differences of emphasis between libertarian and traditionalist cannot be avoided and should not be regretted. Conservatism has no monolithic party line (MEYER, 1960, p. 362).

O fusionismo é um produto de determinados indivíduos que conscientemente forçavam uma identificação entre as vertentes libertária, tradicionalista e anticomunista do conservadorismo e as legitimava por intermédio de artifícios vários, seja por meio de artigos e de debates publicados, seja pela construção e divulgação da NR.

Fundada em 1955 por Buckley e tendo auxílio financeiro de grandes empresas nos EUA, a NR buscava ser esse “guardachuva” a abrigar as diferentes vertentes conservadoras. Assim, propunha-se a publicar artigos fortemente anticomunistas, tradicionalistas e libertários, defendendo o livre-mercado, enquanto reconhecia a autoridade divina e a necessidade de combater o comunismo. A própria seleção dos editores refletia essa fusão. Entre eles: Frank Chrov e John Chamberlain representavam o campo libertário; Russell Kirk e Brent Bozell, o tradicionalismo; e Frank Meyer e Richard Weaver, uma mescla de ambas as tendências. A importância dessa revista não pode ser menosprezada. Ao articular as diferentes vertentes do movimento conservador, ela contribuiu para a própria definição dessa ideologia.

Com o sucesso do fusionismo, da NR e das várias associações, instituições e obras publicadas, a década de 1950 lançava as bases para uma doutrina conservadora relativamente coesa e que podia, então, fazer frente ao liberalismo prevalecente. O próximo passo seria adentrar na política estadunidense. Nesse

sentido, a década de 1960 se tornaria um marco para o sucesso político do movimento conservador que, emergindo quase que da escuridão na década de 1950, ganharia proeminência no PR com a nomeação de Barry Goldwater em 1964.

A eleição de Goldwater, então senador do Arizona pelo PR, foi resultado de um esforço conjunto de intelectuais, ativistas, empresários e instituições conservadoras. Segundo Nash (1996), o papel desses indivíduos se mesclou com a política de um modo nunca antes presenciado na história dos EUA. A NR foi responsável pela promoção da candidatura desde o seu início, Kirk ajudou a preparar discursos para Goldwater, Milton Friedman foi seu conselheiro econômico, William Rusher (*publisher* da NR) se envolveu profundamente na campanha, e intelectuais como Meyer, Buckley, Bozell e Rand se esforçaram na divulgação e no apoio ao candidato. A eleição de Goldwater foi um projeto conjunto de indivíduos “de fora” do PR que buscavam colocar o ideário conservador na agenda política, por meio de um veículo para isso, no caso, o PR. A atuação de instituições e de *think tanks* como AEI, Young Americans for Freedom (YAF) e Grupo de Chicago; além de indivíduos como Buckley, Bosnell, Schlafly, Barody, Manion e White, seria essencial para a “construção” e para a divulgação da candidatura de Goldwater na eleição presidencial de 1964. Faz-se importante mencionar também o papel de grandes empresários que, antes mesmo da candidatura ser formalizada, já iniciavam um processo de doação maciça para Goldwater⁵.

A nomeação de Goldwater serviu tanto para “institucionalizar” essa ideologia no PR (GIFFORD; WILLIAMS, 2012, p. 263) e, portanto, institucionaliza-la na política, como também para se definir em oposição ao liberalismo, levando essa opção ao eleitorado. Nesse sentido, a figura de Goldwater colocava fim à “*me too politics*” e à tendência liberal na política, contribuindo para sair do centro e “empurrar” o partido para a direita do espectro político (THOMPSON, 2007). A nomeação de um “*Mr. Conservative*” tornou mais claros os preceitos conservadores para o eleitorado: enquanto o liberalismo defendia uma maior atuação do governo federal na construção de redes de proteção e de estado de bem-estar social, o conservadorismo atentava para o agigantamento do governo e para a necessidade de res-

⁵ Entre eles, as famílias Du Pont, Eli Lilly, Jasper Crane, Walt Disney, Walter Knott, Horace Stoneham, Dan Gayney, Lemuel Boulware, entre outros (PHILIPS-FEIN, 2009).

tringi-lo a seu papel de mero fornecedor de serviços essenciais para a manutenção e a defesa da nação; enquanto o liberalismo defendia os direitos das minorias (fossem elas mulheres, afrodescendentes, homossexuais, etc.), o conservadorismo focava-se na necessidade de se valorizar tradições, valores cristãos e a família; por fim, enquanto o liberalismo defendia uma política externa multilateral, levando-se em conta a necessidade de concertação internacional, o conservadorismo pregava o intervencionismo autônomo que preservaria a soberania nacional nos assuntos externos. Assim, essa dicotomia *liberal x conservador* em praticamente todas as esferas políticas teve seu início nessa mesma candidatura, marcando tanto um momento de inflexão na “*me too politics*” como de início da suposta polarização partidária.

Goldwater foi derrotado nas urnas em 1964, mas não o movimento conservador. Ao contrário, as décadas de 1960 e 1970 seriam fundamentais para a reorganização do movimento e para a captura, mais uma vez, da nomeação de um conservador à Presidência, em 1980, desta vez com sucesso eleitoral. É nesse período que Buckley inicia o que viria a ser o mais longo programa de debates na história da televisão nos EUA, o *Firing Line*, que visava à exposição da ideologia conservadora e mesmo do embate entre suas diferentes vertentes em rede nacional. É também nesse período que revistas como a *National Review*⁶ ganham proeminência, enquanto outras tantas do mesmo estilo conservador também passam a circular e a ganhar destaque. E, finalmente, é também nesse momento que *think tanks* como o AEI⁷ têm um crescimento explosivo e passam a trabalhar de forma mais direcionada, buscando influenciar uma determinada formação de opinião pública, condizente com os preceitos conservadores (PHILIPS-FEIN, 2009). Esse período seria ainda fundamental para a maturação do movimento conservador e da sua relação com o PR, por conta da emergência da direita religiosa (partindo de organizações como a *Moral Majority* e a *Christian Coalition* e da infraestrutura das chamadas “*megachurches*” e “*eletronic ministry*”)⁸ e dos neoconservadores.

⁶ Em 1970, a *National Review* e a *Human Events* já detinham, cada uma, 100 mil assinaturas. (HIMMELSTEIN, 1989).

⁷ A AEI teve seu orçamento aumentado em dez vezes nesse período, graças à doação de fundações como a Ford Foundation, a Lilly Endowment, a Scaife Foundation, entre outras; e de empresas como a General Motors, US Steel, Mobil, Standard Oil, etc. (CRITCHLOW, 2007; GIFFORD; WILLIAMS, 2012).

⁸ A direita religiosa, cuja origem data de fins da década de 1960, é a denominação dada à grande coalizão de religiosos praticantes que abarca católicos, judeus ortodoxos, protestantes, pentecostais e evangélicos. Ver Aberbach; Peele, 2011; Schneider, 2009.

Relativo a esses últimos, os neoconservadores são indivíduos que, anteriormente identificados com o Partido Democrata, desvinculam-se dessa legenda por conta de um conjunto de divergências internas e passam a defender certos princípios relacionados à forma de atuação da política externa no período pós-Segunda Guerra Mundial. Esses intelectuais são reconhecidos por seus posicionamentos anticomunistas e pela ênfase dada ao intervencionismo autônomo, compartilhando as mesmas bases ideológicas do movimento conservador nessa instância. O neoconservadorismo se difere do movimento conservador, no entanto, por conta de uma questão importante: seus proponentes iniciais, Irving Kristol, Daniell Bell, Nathan Glazer, Seymour Martin Lipset e Daniel Moynihan, vinham da esquerda estadunidense – eram democratas e trotskistas “socialistas não comunistas” (HALPER; CLARKE, 2004).

A partir de 1960, esses intelectuais formariam laços com importantes *think tanks* conservadores, entre eles, o *American Enterprise Institute* e a *Heritage Foundation*, iniciando um processo tanto de conversão ao conservadorismo quanto de inserção no PR. Durante a década de 1970, a defesa de um engajamento ativo contra a União Soviética e a crítica à política de apaziguamento seria o mote dos neoconservadores que atacariam tanto os governos republicanos de Nixon e Gerald Ford, como o democrata de Jimmy Carter. Nesse momento, já era impossível ignorar o movimento que contava com um número crescente de apoiadores (financeiros, ou não) e contribuições de intelectuais⁹. No entanto, ainda que com uma agenda política específica, esses intelectuais se concentravam no meio acadêmico. Suas contribuições se restringiam, ao menos em sua grande maioria, ao debate intelectual que as revistas e *think tanks* lhes permitiam.

A eleição de Reagan à Presidência redefiniu as bases do neoconservadorismo. Com uma agenda de política externa baseada no ativo anticomunismo e engajamento militar contra a União Soviética, o então presidente passou a representar a causa neoconservadora. Como consequência, a maioria dos neoconservadores se aliou ao Partido Republicano, ocupando posições nessa administração¹⁰. Essa segunda geração de

⁹ Um estudo desenvolvido por Peter Steinfelds em 1979 apontou que um em cada quatro “elite intellectuals” se considerava neoconservador (HALPER; CLARKE, 2004, p.46).

¹⁰ Entre eles, Richard Perle, Jeane Kirkpatrick, Mak Kampelman, Elliott Abrams, Paul Wolfowitz, Richard Allen, Fred Ikle, Kenneth Adelman, William Bennett, Linda Chavez, Chester Finn, Robert Kagan, William Kristol e Richard Pipes (DORRIEN, 2004, p. 10).

neoconservadores se diferencia da primeira, porém, na medida em que, ao contrário dos anteriores, estão intimamente ligados à direita estadunidense, fazendo parte da política de forma ativa. Enquanto a primeira geração se associava com a esquerda democrata, a nova geração “had moved too far to the right to come back to the Democrats. Their political home was now the Republican Party” (DORRIEN, 2004, p. 39). Além disso, a Academia e o debate intelectual que definia o neoconservadorismo da primeira geração dá espaço para um grupo de neoconservadores que, ainda que façam uso do meio acadêmico e intelectual, passam a ser definidos não por suas produções textuais, mas por suas contribuições nos governos republicanos que se seguem. Tendo como expoentes William Kristol, Robert Kagan, John Podhoretz (todos filhos de *neocons* da primeira geração), além de Perle e Wolfowitz, este grupo passaria a dominar a política externa estadunidense na década seguinte, durante o governo George W. Bush.

Em resumo, o que se entende por conservadorismo é a união dessas três vertentes. O conservadorismo atual mantém essa mesma fusão, ainda que com novas estratégias, lideranças e movimentos. Amálgama de ideologias, visões de mundo, agendas políticas e proponentes que nem sempre dialogam entre si, foi sendo construído de modo a abarcar, ao menos em seu exterior, uma certa coesão. O conservadorismo é, em primeiro lugar, uma reação contra o liberalismo.

Para os libertários, o liberalismo significa um governo federal cada vez maior, associando-se a um estado totalitário, que retira parte da propriedade privada do indivíduo para redistribuição e para manutenção do seu aparato burocrático. Para os tradicionalistas, o liberalismo significa a erosão dos valores cristãos e da tradição estadunidense. É a desintegração da família tradicional, é a erosão do papel dos pais como educadores, a desestruturação das funções tradicionais desenvolvidas por homens e mulheres, o comportamento “libertino”. Já para os intervencionistas militaristas, o liberalismo é a capitulação dos EUA frente ao mundo externo. É o enfraquecimento de sua soberania frente a acordos e a organismos internacionais e do próprio território nacional diante de políticas de *appeasement*.

Na área econômica, portanto, o conservadorismo é, sobretudo, libertário. Defende o “mérito” e a propriedade privada como um bem supremo, logo, acredita que impostos devem ser mínimos, e não progressivos. Essa é sua concepção de justiça. Essa

característica está muito visível na área social. O conservadorismo valoriza uma certa hierarquia em todos os sentidos: familiar, social e econômica. Como já atentava Kirk, é a diferença entre o escalão da frente e o de trás a força motriz do progresso. Essa hierarquia obviamente tem raízes nas tradições: assim, depreende-se a não interferência em questões raciais, bem como a hierarquia do empregador em relação ao empregado, ou mesmo do pai frente ao filho. Por fim, na arena externa, o conservadorismo defende uma ideia de defesa nacional por meio da expansão militar e do intervencionismo autônomo. Valoriza sua soberania, seu território e seus nacionais. Essa questão ficou bem clara na contínua transferência de “inimigos externos”: antes relegado à então URSS, agora encompassando diferentes movimentos internacionais (entendidos como “terroristas”, ou não), países e ameaças, em especial o Oriente Médio. A condução da política externa é, assim, intervencionista e unilateral. Não apenas não há necessidade de aliados na tomada de uma decisão, como qualquer tipo de organização, ou tratado, internacional que limite de alguma forma a atuação estadunidense é severamente condenado.

Mas, afinal, o que são os *think tanks* nos EUA?

Ao longo de 100 anos de história nos EUA, os *think tanks* passaram por muitas transformações. Atualmente, com mais de 1.800 institutos no país (MCGANN, 2019), os *think tanks* têm grande diversidade de tamanho, origem e montante de recursos financeiros. A maioria conta com um pequeno quadro de funcionários, muitas vezes não passando de uma dezena. Alguns *think tanks* têm, no entanto, uma grande estrutura, com sedes situadas em importantes locais de Washington, e centenas de funcionários trabalhando em tempo integral, como é o caso da *Brookings Institution*, do *Council on Foreign Relations* (CFR) e dos *think tanks* aqui analisados, *Heritage Foundation* e *American Enterprise Institute*. A origem e o montante orçamentários também são diversos. Apesar da pouca transparência na divulgação dos dados pelas próprias organizações¹¹, é possível

¹¹ Os dados a respeito dos recursos financeiros dos *think tanks* são apresentados em seus relatórios anuais, disponibilizados para *download* em seus *sites*. Apesar de apresentarem o total de doações e de gastos gerais, os relatórios não costumam especificar a origem das doações, por exemplo, indicando o valor doado por países, ou por *lobby* estrangeiro, os quais são os principais doadores individuais, quando isso ocorre.

identificar que alguns *think tanks*, como o *Wilson Center*¹² e a *RAND Corporation*¹³ contam expressivamente com recursos financeiros do governo estadunidense. Já *think tanks* como *Brookings Institution* têm entre seus doadores, além do governo federal, fundações privadas e até mesmo contribuições de outros países (ABELSON, 2016). Nos *think tanks* conservadores, a origem dos recursos econômicos é exclusivamente privada, advindo de doações de empresários, fundações e indivíduos (ABELSON, 2006; WIETCHIKOSKI, 2018;).

Os *think tanks* também são classificados por ideologia: os *progressives* e os *conservatives*. No primeiro grupo, estão os *think tanks* cujas agendas se identificam com redução de desigualdades (de classe, de raça e de gênero), meio ambiente e regulação da economia pelo Estado. Entre eles, estão o *Center for American Progress* (CAP) e o *Center on Budget and Policy Priorities*, além dos já citados *Brookings*, *CFR* e *Wilson Center*. Já os *conservatives* são os *think tanks* conservadores que têm uma agenda ligada à família tradicional, “lei e ordem”, posse de armas, valores cristãos e limitação do papel do Estado na economia (ABELSON, 2006; WIETCHIKOSKI, 2018).

Para além dessa diversidade, atualmente os *think tanks* têm um conjunto de atividades comuns, as quais são desenvolvidas dentro e fora de suas sedes (ABELSON, 2006, 2016; MEDVETZ, 2012). Classificadas como ações públicas (aquelas que são de conhecimento compartilhado por todos), ou reservadas (restritas ao contato interpessoal entre políticos, burocratas, empresários e membros dos institutos), os *think tanks* apresentam suas recomendações aos tomadores de decisões por meio de *policy briefings*, ou em audiências públicas no Congresso; fornecem opiniões a legisladores em encontros privados; organizam eventos para discutir temas; promovem ideias e agendas em redes compostas pela elite política, dos negócios, da mídia e do meio intelectual nacional; e atuam ativamente na mídia nacional, posicionando-se como intérpretes de grandes questões políticas em pauta. Além do mais, em cada ciclo eleitoral, acolhem e fornecem quadros para os governos (ABELSON, 2006; MCGANN; SABATINI, 2011; MCGANN; WEAVER, 2000; SMITH, 1991).

¹² Segundo seu relatório de 2019, o orçamento de 2018 foi de US\$ 32,5 milhões, sendo 32,2% advindos do governo federal dos EUA (WILSON CENTER, 2019).

¹³ Conforme seu relatório anual (2019), em 2019, a RAND obteve 86% de seus contratos e receitas nos exercícios de agências do governo federal dos EUA (RAND CORPORATION, 2019).

Essa intensa interação dos *think tanks* com diferentes espaços sociais e políticos é uma característica peculiar do fenômeno nos EUA. Dois fatores associados explicam essa dinâmica. Por um lado, os políticos estadunidenses têm uma cultura de desconfiança em relação ao governo, que leva à valorização dos meios privados sobre a esfera pública para a solução de problemas. Assim, mesmo com uma burocracia capaz de oferecer aos legisladores elementos técnicos para a tomada de decisão, políticos dos EUA se mostram, geralmente, abertos para receberem influxos dos *think tanks*. Fazendo-se presente aos legisladores por meio das intensas estratégias de inserção acima apontadas, as propostas políticas dos *think tanks* orientam o curso das decisões dos legisladores em diferentes circunstâncias¹⁴. Junto a essa cultura política, os EUA têm um sistema político de tomada de decisões descentralizado. Com uma multiplicidade de órgãos envolvidos¹⁵, cujas ações estão abertas para receberem ideias provenientes de grupos da sociedade civil, os *think tanks* têm amplo e diversificado espaço de atuação (ABELSON, 2006, 2016, 2018).

O conservadorismo nos *thinks tanks*: legitimidade intelectual e influência nas decisões políticas

Quando os proponentes do movimento conservador se aproximaram dos *think tanks*, no final da década de 1960 e início de 1970, porém, estas organizações ainda não possuíam todas essas características que assumem hoje – inclusive, muitos de seus elementos constitutivos atuais foram inovações desenvolvidas a partir da *American Enterprise Institute* e da *Heritage Foundation*, como será apresentado na próxima seção. Nos anos 1960, não havia mais de uma dezena de *think tanks* em atividade nos EUA. Amplamente influenciados pela era progressista, o trabalho principal dessas organizações se centrava na produção de extensos documentos (superando as 100 páginas), e seu envolvimento político partia dos próprios tomadores de decisão, que os procuravam de tempos em tempos

¹⁴ Em um estudo de caso, Donald Abelson demonstrou como um pequeno grupo de *think tanks* influenciou a formação e o avanço de uma agenda voltada para o desenvolvimento da Iniciativa Estratégica de Defesa (Star Wars) na administração de Ronald Reagan (1981-1989) (ABELSON, 2006, p. 182-224).

¹⁵ Por exemplo, em política externa, atuam junto ao presidente os Departamentos de Estado e de Defesa, o Congresso e agências como a Agência de Segurança Nacional (*National Security Agency* – NSA) e a Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency* – CIA).

para aconselhamento (ABELSON, 2006; RICH, 2004; SMITH, 1991). Mas o que levou o movimento conservador a se aproximar dos *think tanks*?

A explicação está no acesso que essas organizações tinham aos legisladores e ao ambiente político de forma geral, muitas vezes se tornando importantes aportes para a tomada de decisões (ABELSON, 2006, 2018; CRITCHLOW, 2007; GIFFORD; WILLIAMS, 2012; NASH, 1996; RICH, 2004; SMITH, 1991). Consolidadas as ideias que orientariam o movimento, em meados da década de 1960, havia ainda uma grande dificuldade de implementação das políticas públicas sob a perspectiva conservadora. Nesse contexto, alguns de seus integrantes que atuavam na política por meio de assessoramento aos primeiros parlamentares conservadores observaram como os *think tanks* que produziam estudos a respeito de pautas legislativas possuíam grande acesso a esses ambientes em razão de uma legitimidade intelectual. Consideradas pelos próprios políticos como instituições neutras que visavam à produção de políticas públicas com base técnica, era comum legisladores buscarem orientações em tais instituições (os *think tanks*) para suas tomadas de decisões, bem como alguns de seus membros serem convidados a fazer parte do quadro de funcionários das administrações públicas.

Assim, assessores parlamentares como William Baroody, Paul Weyrich e Edwin Feulner passaram a ver nos *think tanks* uma grande oportunidade para o conservadorismo adquirir autenticidade pública e, ao mesmo tempo, conseguir se inserir nos ambientes decisórios nacionais, influenciando as decisões dos legisladores. Desse modo, a fim de compreender a importância dos *think tanks* para a inserção das ideias conservadoras no ambiente político nacional e identificar como os *think tanks* forneceram legitimidade intelectual às ideias conservadoras, vejamos brevemente como se desenvolveu o processo de interação entre *think tanks*, academia/cientificidade e a política nacional.

O surgimento dos *think tanks* nos EUA é resultado do contexto dos anos finais do século XIX e início do XX. Uma ampla simpatia pelos valores políticos progressistas por parte de grandes empresários, bem como suas vivências na primeira grande guerra mundial, moveu-os a criar e a financiar – através de suas fundações – alguns institutos, cujo objetivo era levar maior racionalidade à administração pública e apresentar soluções pacíficas para a resolução de conflitos. Nesse contexto, foram fundados *Brookings*

Institution (1916), *Carnegie Endowment International for Peace* (1910) e *Council on Foreign Relations* (1921).

Contando com orçamentos milionários (a *Carnegie*, por exemplo, começou suas atividades com a doação de US\$ 10 milhões de Andrew Carnegie) e empregando profissionais oriundos da então incipiente Ciências Sociais, o objetivo inicial desses institutos era produzir estudos com recomendações políticas sobre a agenda de políticas públicas, tais como políticas orçamentárias e fiscais, funcionalismo público, comércio internacional e até mesmo sobre agências de cooperação internacional. Baseados nos valores progressistas de cientificidade, neutralidade e racionalidade, estes trabalhos – que eram muito semelhantes às teses acadêmicas – ficavam à disposição dos tomadores de decisões que buscavam esses materiais, ou o aconselhamento político com seus elaboradores (ABELSON, 2006; MCGANN; WEAVER, 2000; MCGANN; SABATINI, 2011; RICH, 2004).

Durante a década de 1930, houve um aprofundamento da interação desses institutos com a política. Com a implementação das políticas do *New Deal*, o conhecimento técnico dos *think tanks* foi requerido pelo Estado e, em diferentes ocasiões, estes institutos participaram – apresentando suas elaborações políticas – das diversas comissões de discussão e implementação de projetos. Neste período, membros dos *think tanks* também começaram a interagir mais intensamente nas atividades políticas. Passaram, por exemplo, a fornecer assessoria em campanhas eleitorais (elaborando discursos políticos, ou formulando programas de governo). Já nas administrações, tornou-se cada vez mais comum esses membros (os *policy experts*) ocuparem cargos públicos, embora vá ser apenas a partir da década de 1960 que alcançarão cargos do primeiro escalão (ABELSON, 2006; MCGANN; WEAVER, 2000; RICH, 2004; SMITH, 1991).

A participação dos EUA na Segunda Guerra Mundial e, conseqüentemente, a maior exigência de conhecimento técnico especializado para tomada de decisões políticas em curtos espaços de tempo intensificaram ainda mais a participação dos *think tanks* no processo de formulação de políticas. Foi comum seus *policy experts* – juntamente com intelectuais do meio acadêmico – fornecerem suas expertises para a administração do conflito, participando, ao lado dos militares, do processo de gestão dos recursos financeiros e de pessoal, reconhecimento

das características dos inimigos e escolhas de estratégias de batalhas (SMITH, 1991).

Nesse período também surgiram *think tanks* responsáveis por implementarem um novo tipo de interação entre esses centros e a política. Oriundos de projetos civis que haviam participado da gestão administrativa da guerra junto com o governo estadunidense, a partir de 1945 esses projetos se transformaram em instituições sem fins lucrativos, as quais, mediante demanda e financiamento estatal, continuaram a elaborar soluções políticas voltadas para assuntos de segurança e defesa. Mantendo os princípios advindos dos primeiros *think tanks* (legitimidade baseada na expertise, na cientificidade e na neutralidade), também incorporaram novas técnicas de análise das Ciências Exatas (principalmente Engenharia e Física). Durante a Guerra Fria, *think tanks* desse tipo, como a *RAND Corporation* (1948), acabaram desempenhando papel relevante nas opções políticas para a condução da política externa estadunidense como, por exemplo, o desenvolvimento de uma metodologia de análise amplamente utilizada pelos governo desse período: a análise sistêmica (*system analysis*) (ABELSON, 2006; SMITH, 1991).

Portanto, quando o movimento conservador começou a tomar forma, na década de 1950, os *think tanks* já eram prestigiados na comunidade política, sendo tratados como autoridades intelectuais em assuntos políticos. Vistos como instituições tradicionais de pesquisa não partidárias, os trabalhos produzidos pelos *think tanks* circulavam em diferentes espaços do processo de formulação de política, e seus *policy experts* eram atores conhecidos e respeitados pelos tomadores de decisão (MEDVETZ, 2012; SMITH, 1991; RICH, 2004).

***Think tanks*, popularização da ideologia conservadora e influência no processo decisório**

As primeiras ações que resultariam na formação de *think tanks* conservadores tiveram início ainda nos anos 1960, mas foi a partir da década de 1970 que estas organizações passaram a atuar sistematicamente no fomento do conservadorismo na política e no debate público nacional. A partir de então, os *think tanks* foram utilizados como espaços de produção de propostas legislativas, bem como de veículo para “transportar” essas ideias para assessores parlamentares, congressistas, burocratas, presidentes, mídia e empresariado nacional. Também se

tornaram os espaços por excelência para abrigar os intelectuais do movimento, centros de formação de novas lideranças, abrigo para políticos conservadores egressos de suas atividades e fornecedores de quadros especializados às administrações (geralmente admitidos como funcionários comissionados, ou de alto escalão, em governos conservadores).

Nesse contexto, a literatura destaca dois *think tanks* como fundamentais para se compreender como se formou e se consolidou a dinâmica acima apresentada: o *American Enterprise Institute* (AEI) e a *Heritage Foundation* (CRITCHLOW, 2007; GIFFORD e WILLIAMS, 2012; NASH, 1996). A AEI foi o marco inaugural da aproximação do movimento a esses centros. Nele, foram desenvolvidas estratégias que, na década de 1970, impulsionaram as ideias conservadoras no ambiente político e serviram de exemplo para centenas de novos *think tanks* conservadores que seriam criados, incluindo a *Heritage Foundation*. A *Heritage Foundation* foi, em 1973, o primeiro *think tank* fundado pelos próprios conservadores. Absorvendo as técnicas desenvolvidas pela AEI, a *Heritage* também desenvolveu inovações, ao resumir as recomendações políticas contidas em documentos extensos em propostas legislativas de uma a duas páginas, as quais passaram a ser sistematicamente entregues antes das votações para todos os congressistas simpáticos às ideias do movimento. Concomitantemente com outras ações, a *Heritage* construiu um *think tank* não apenas voltado para a divulgação das ideias conservadoras, mas também dirigido a influenciar a comunidade de políticas públicas em Washington – o que, na sequência, tornou-se uma das características dos *think tanks*, inclusive naqueles das primeira e segunda gerações.

American Enterprise Institute (AEI)

Criada em 1938 pelos principais executivos de empresas como Bristol-Myers, General Mills e Chemical Bank, o objetivo da AEI (até 1962 denominada de *American Enterprise Association*) era, segundo os próprios fundadores, “promover maior conhecimento público e compreensão das vantagens sociais e econômicas acumuladas para os cidadãos estadunidenses através da manutenção/permanência do sistema de liberdade empre-

sarial competitiva" (AEI, 2017, não paginado, tradução nossa¹⁶). Portanto, essa instituição, além de ir ao encontro dos valores comuns dos demais *think tanks* do período, reunia as vozes dissidentes do keynesianismo.

Até 1960, contudo, o AEI não tinha muita expressividade no ambiente político. Com um orçamento anual médio de US\$ 80 mil, este *think tank* se dedicava a fornecer análises de políticas econômicas para um pequeno grupo de empresários. Esse quadro mudou em 1962, quando William Baroody assumiu a Presidência do *think tank*. Político com passagens pela Câmara de Comércio, desde a década de 1940 Baroody era conhecido no meio político e empresarial estadunidense por defender a diminuição do papel do Estado na economia e por criticar as propostas presentes no *New Deal*. Com a ascensão do conservadorismo, Baroody se aproximou de suas principais lideranças, entre elas, Barry Goldwater, do qual se tornou assessor de campanha durante sua candidatura presidencial, em 1964. Baroody também era muito próximo de importantes políticos republicanos como Richard Nixon e Gerald Ford (SMITH, 1991).

Na Presidência do AEI, Baroody abraçou o compromisso de desenvolver um instituto fortemente comprometido com a promoção dos valores conservadores na comunidade política de Washington. Para tanto, criou uma série de estratégias até então inexistentes nos *think tanks*. Chamado de o "empresário de intelectuais" (SMITH, 1991), seu objetivo era tornar o *think tank* uma fábrica de ideias conservadoras, cujos consumidores seriam a sociedade em geral e, em especial, os líderes políticos (ABELSON, 2006; SMITH, 1991). Assim, o AEI elaborou, inspirado em estratégias de *marketing* financeiro, mecanismos de "venda" das crenças políticas que foram por ele desenvolvidas. Organizou eventos (ou "seminários") na sede, para os quais convidava líderes do governo. Os membros desse instituto também passaram a ser incentivados a fortalecerem laços com grandes empresários, funcionários públicos e assessores de congressistas, o que se manifestou por meio de reuniões privadas, encontros informais nos corredores do Capitólio e jantares com lideranças políticas na capital, Washington, D.C. (CRITCHLOW, 2007; GIFFORD; WILLIAMS, 2012).

¹⁶ Do original: "Greater public knowledge and understanding of the social and economic advantages accruing to the American people through the maintenance of the system of free, competitive enterprise".

Baroody também passou a recrutar grandes nomes do conservadorismo. Assim, começaram a fazer parte do AEI, Irving Kristol; economistas como Milton Friedman, Herbert Stein e Marvin Kosters; sociólogos como Robert Nisbet; cientistas políticos como Robert Goldwin, Jeane Kirkpatrick e Walter Berns; além do teólogo Michael Novak e do escritor Ben Wattenberg (ABELSON, 2006; AEI, 2017; SMITH, 1991). Nesse contexto, o *think tank* desenvolveu uma agenda voltada à promoção da “desregulamentação, reforma tributária, política comercial, problemas de bem-estar social e revitalização da defesa e política externa” (AEI, 2017).

A partir desse conjunto de ações, os ideais conservadores deixaram de ser restritos a discussões particulares, ou apenas ao meio intelectual, e se tornaram cada vez mais comuns nos espaços de formulação e de implementação de políticas públicas dos EUA. Ademais, estas atividades desenvolvidas pelo AEI mais tarde passaram a ser incorporadas por todos os *think tanks*, transformando a dinâmica dessas organizações com o ambiente político (SMITH, 1991).

O grande esforço de Baroody de tornar as ideias conservadoras conhecidas se refletiu na expansão do tamanho do AEI. Se, em 1960, ele era um pequeno e inexpressivo *think tank*, o AEI chega ao início de 1970 com um orçamento anual de US\$ 1 milhão e com uma equipe de dez pesquisadores/residentes. Já no final da década tem uma expansão ainda maior: seu orçamento alcançou US\$ 8 milhões com uma equipe de 125 membros (AEI, 2017).

Ao longo das décadas seguintes, o AEI continuou suas atividades e adotou novas estratégias de atuação, muitas delas oriundas da *Heritage Foundation*. Atualmente, com uma agenda que compreende os temas de economia, política externa e de defesa, saúde, educação, política e opinião pública, pobreza, e sociedade e cultura; um orçamento anual superior a US\$ 50 milhões e 225 funcionários, o AEI é bastante conhecido no debate político e midiático nacional. Dados do relatório anual desse instituto afirmam que, em 2015, o AEI concedeu mais de 2.300 entrevistas para rádio e televisão, 71 testemunhos no Congresso e teve cinco milhões de acesso ao seu *website* (ABELSON, 2018; AEI, 2016, 2019; MCGANN, 2019).

Nomes conservadores da política recente também são parte da equipe da AEI, como Richard Perle (membro do Conselho de Política de Defesa do Pentágono na gestão Bush filho), Lawrence Lindsey (presidente do Conselho Econômico Nacional na gestão

Bush filho), David Frum (ex-redator de discursos no governo de George W. Bush), Paul Wolfowitz (ex-vice-secretário de Defesa e o 10º presidente do Banco Mundial) e John Bolton (ex-embaixador nas Nações Unidas e ex-conselheiro de Segurança Nacional no governo Donald Trump) (ABELSON, 2018; AEI, 2019).

Heritage Foundation

Fundada em 1973 por um grupo de assessores parlamentares, a *Heritage Foundation* é considerada o primeiro *think tank* criado pelos próprios ativistas conservadores. Liderados por Paul Weyrich¹⁷ e por Edwin Feulner¹⁸, a ideia se desenvolveu em meio ao debate que estes assessores realizavam sobre a necessidade de fazer o conservadorismo superar o que identificavam ser sua principal dificuldade no ambiente decisório no período: a ausência de implementação substancial de políticas públicas fundamentadas nos seus ideais (ABELSON, 2006, 2018; EDWARDS, 2008; SMITH, 1991). Para estes ativistas, a falta de orientação ideológica coerente de seus legisladores comumente os levava a votarem desalinhados aos valores e crenças do movimento (ABELSON, 2018; EDWARDS, 2008; SMITH, 1991). Mesmo o presidente da época, o republicano Richard Nixon, recebia críticas desse grupo por considerarem que suas políticas estavam se desviando do que definiam ser uma agenda conservadora¹⁹ (SMITH, 1991).

Em suas experiências no cotidiano congressual, estes ativistas verificavam que havia pouco espaço de produção de diretrizes políticas conservadoras que pudessem auxiliar seus parlamentares. Suas pequenas equipes – ocupadas quase exclusivamente em atividades de auxílio a seu eleitorado, ou de correspondência – não tinham tempo para se dedicar a questões políticas enfrentadas pelos seus chefes. Os serviços de assessoria oferecidos pelo próprio Congresso (como, por exemplo, o *Congressional Research Service* e o *Government*

¹⁷ Ativista conservador e, na época, assessor do senador republicano Gordon Allott.

¹⁸ Ativista conservador e, na época, assessor do congressista que então seria o membro republicano mais antigo da Câmara, Phillip R. Cran. Cran exerceu a legislatura de 1969 a 2005.

¹⁹ No início de sua administração, tanto Nixon como as lideranças republicanas na Câmara tenderam a apoiar o desenvolvimento de uma agenda social, especialmente o projeto “Plano Familiar de Assistência” e a “Lei do Desenvolvimento Integral da Criança”. Se tivesse sido aprovado, o projeto criaria, por exemplo, um sistema nacional de creches. Para os conservadores, o projeto era uma ameaça à estrutura tradicional da família e uma abertura à entrada do comunismo nos EUA. Em 1971, o projeto foi vetado pelo presidente Nixon (SMITH, 1991).

Accountability Office), tidos como órgãos demasiadamente liberais para se confiar, eram pouco consultados pelos assessores dos congressistas mais conservadores. Fora do *Capitol Hill*, os ativistas reconheciam como brilhantes os trabalhos produzidos pelo AEI. Sentiam-se frustrados, porém, por estes muitas vezes chegarem tarde demais às mesas de assessores e não serem aproveitados para orientar o voto dos congressistas (ABELSON, 2006, 2018; SMITH, 1991).

Um exemplo citado pelo próprio Feulner foi a votação do projeto para o desenvolvimento do transporte supersônico (*Supersonic Transport*). Alinhado a uma das principais bandeiras do conservadorismo (defesa da expansão militar dos EUA), o AEI produziu um documento, contendo uma série de argumentos defendendo o projeto, mas que chegou até ele dois dias após a votação. Como Feulner observou:

Weyrich and I were having lunch together and he showed me a study that had the pros and cons on the SST (Supersonic Transport). It was a good analysis, but it arrived on his desk the day after the vote took place. We both kicked that around and said, "Wouldn't it be great if there were an institution that delivered the kind of timely, usable policy analysis so that those of us working on the Hill could really make use of it?" I immediately called up the President of the organization to praise him for this thorough piece of research and asked why we did not receive it until after the debate and the vote. His answer: they did not want to influence the vote. That was when the idea for the Heritage Foundation was born (ABELSON, 2006, p.39).

Assim, em 1973, a *Heritage Foundation* abre suas portas com o objetivo bastante claro: combater o Estado de bem-estar social (CRITCHLOW, 2007; SMITH, 1991), estabelecendo mecanismos para influenciar a implementação de políticas públicas, com base nos princípios conservadores de "livre-iniciativa, governo limitado, liberdade individual, valores tradicionais americanos e uma forte defesa nacional" (THE HERITAGE FOUNDATION, 2020). Como Edwin Feulner ressaltou em uma entrevista ao jornal *The Washington Post*: "Our role is trying to influence the Washington public policy community... most specifically the Hill, secondly the executive branch, thirdly the national news media" (THE WASHINGTON POST, 1983).

Nesse contexto, a *Heritage* gera um novo formato de apresentação de suas ideias. Substituiu a produção de relatórios, ou livros, baseados em uma linguagem academicista e passa a investir fundamentalmente em inovadores documentos de em média duas laudas. Abrangendo recomendações políticas, geralmente expostas em forma de tópicos, com um vocabulário jornalístico, estes documentos facilitaram a rápida circulação e assimilação das recomendações políticas conservadoras sobre temas em discussão no Congresso para assessores e parlamentares. Chamados de *policy briefings*, ou *executive memorandum*, hoje são muito comuns nos espaços políticos, também utilizados pelos demais *think tanks*, lobistas e até mesmo a burocracia (ABELSON, 2006, 2018; SMITH, 1991).

A *Heritage* também inovou ao ser o primeiro *think tank* a elaborar um mecanismo para inserção sistemática das ideias conservadoras entre agentes políticos importantes. Com uma equipe específica, a organização construiu uma lista com nomes, endereços e temas de interesse de assessores, congressistas e funcionários públicos, cujas visões eram simpáticas aos ideais e valores desse mesmo instituto (SMITH, 1991). Sempre atualizada, a *Heritage* sistematicamente passou a enviar seus informativos (inclusive seus *policy briefings*), prestar assessoria intelectual e convidar este pessoal a participar de eventos na sede do instituto (ABELSON, 2006, 2018; SMITH, 1991). A partir destas ações, orientações conservadoras se intensificaram entre os tomadores de decisões em Washington.

Em meados dos anos 1980, a *Heritage* criaria ainda uma nova dinâmica para os *think tanks*, ao se transformar em um centro formador de novas lideranças do movimento. Nesse sentido, começou a oferecer cursos que, em pouco tempo, firmaram-se como formação “curricular obrigatória” (SMITH, 1991) para jovens ativistas conservadores. O *think tank* também incentivou assessores de Washington, ou de passagem pela capital, a frequentarem o instituto e a participarem das atividades em sua sede, o que tornou a *Heritage* “um ponto de encontro” às incipientes lideranças do movimento (SMITH, 1991).

Por fim, a *Heritage* fez seus ativistas/membros não apenas terem mecanismos de contato com tomadores de decisão, mas que também se tornassem parte das administrações republicanas. Assim, nos anos 1980, o *think tank* começou a elaborar um “banco de talentos”, sistematicamente reforçado, para inseri-los em cargos oficiais. Conseguiu colocar diversos

ativistas na administração Reagan e, na administração George H. W. Bush, a *Heritage* entregou mais de 2.500 currículos à equipe de transição (SMITH, 1991).

Em menos de dez anos de funcionamento, esse conjunto de estratégias – concomitantemente com o aumento dos recursos financeiros – se refletiu em um exponencial crescimento e reconhecimento público da *Heritage* e de suas ideias conservadoras. Seu orçamento inicial de US\$ 250 mil, doados pelo empresário Joseph Coors, com uma pequena equipe, saltou para um orçamento médio de US\$ 10 milhões (advindos de fundações privadas conservadoras e de indivíduos), já no início da década de 1980. Na administração Reagan (1981-1989), a *Heritage* ganhou proeminência ao elaborar o famoso relatório *Mandate for Leadership*, o qual serviu de guia para a agenda presidencial. Outro exemplo do prestígio deste *think tank* no ambiente político – apesar de difícil mensuração – se deu em sua festa de comemoração de dez anos (1983). O evento contou, como orador principal, com o então presidente Ronald Reagan e com discursos de políticos como Jeane J. Kirkpatrick (na época, embaixadora dos EUA nas Nações Unidas) (ABELSON, 2006; SMITH, 1991; THE WASHINGTON POST, 1983).

Atualmente, a *Heritage Foundation* tem cerca de 250 membros e um orçamento de US\$ 90 milhões – do qual um quarto advém de doações anuais de mais de 500 mil pessoas (ABELSON, 2018; THE HERITAGE FOUNDATION, 2017). Com grande circulação nacional, suas ideias são consumidas por membros das equipes conservadoras do Congresso, agentes administrativos comissionados, funcionários públicos, jornalistas, além da população em geral. Para se ter uma compreensão da presença deste *think tank* no debate público nacional, em 2016 a *Heritage Foundation* realizou 810 entrevistas para a televisão e 3.000 para o rádio. Seu principal boletim informativo, *Daily Signal*, recebeu mais de 17 milhões de visitas, e seu site oficial, 12 milhões (THE HERITAGE FOUNDATION, 2017; 2016). Participam do *think tank* nomes conservadores como o próprio presidente do instituto, o ex-senador Jim DeMint, o empresário e membro do conselho consultivo Steve Forbes e o economista e *distinguished visiting fellow* Stephen Moor.

Um exemplo da continuidade de suas estratégias é descrito pelo jornalista do jornal *The New York Times*, Jonathan Mahler. Ao escrever um artigo em junho de 2018, trazendo densos dados sobre a relação entre a *Heritage* e o governo de Donald Trump, ele

expõe uma das intensas estratégias do *think tank* de se inserir as ideias conservadoras no ambiente decisório:

The Trump team may not have been prepared to staff the government, but the Heritage Foundation was. In the summer of 2014, a year before Trump even declared his candidacy, the right-wing think tank had started assembling a 3,000-name searchable database of trusted movement conservatives from around the country who were eager to serve in a post-Obama government. The initiative was called the Project to Restore America, a dog-whistle appeal to the so-called silent majority that foreshadowed Trump's own campaign slogan (MAHLER, 2018).

Em seguida, aponta que, com base nas recomendações da *Heritage*, gabinetes importantes do governo Trump estão compostos com membros desse instituto. Entre eles, Scott Pruitt, Betsy DeVos, Mick Mulvaney, Rick Perry e Jeff Sessions. Ao todo, cerca de 66 empregados e/ou membros da *Heritage* estão atuando no governo Trump.

Considerações finais

Esse trabalho buscou apresentar como a ideologia conservadora nos EUA, hoje tão enraizada no Partido Republicano, foi construída e mantida com a ajuda de institutos “intelectuais” – os *think tanks*. Para isso, apresentamos como se deu a “invenção” do conservadorismo, com base em uma tríade que inclui ativistas sociais, empresários e intelectuais – esses últimos centralizados nos *think tanks* que iriam se responsabilizar por dar forma e coesão à agenda republicana e transpô-las para o âmbito político tendo como veículo o Partido Republicano. Nesse sentido, o texto se concentra em dois institutos em particular: AEI e *Heritage Foundation*. De fato, podemos nos questionar o que seria do conservadorismo sem o papel desses *think tanks* que não apenas possibilitaram a criação e a difusão de uma agenda conservadora, como foram responsáveis por capacitar tomadores de decisão e lideranças republicanas.

A história do AEI apresenta elementos centrais para a compreensão da emergência do conservadorismo no ambiente público e na política estadunidense. Elaborando novas técnicas de interação social, o *think tank* criou um espaço e mecanismos para que intelectuais conservadores apresentassem suas

propostas entre si e para os tomadores de decisões. Além disso, possibilitou que políticos simpáticos ao movimento pudessem ter recomendações políticas conservadoras bem fundamentadas e argumentadas em suas mãos e, ainda, que o público em geral tivesse maior contato com os ideais do movimento (o que se concretizou a partir de programas de rádio e artigos em jornais elaborados pela AEI). Essas inovações se tornam ainda mais relevantes para compreensão do fenômeno, na medida em que tais técnicas também passaram a orientar as atividades dos novos *think tanks* conservadores que surgiriam a partir da década de 1970.

Já a *Heritage Foundation*, além de incorporar as técnicas desenvolvidas pelo AEI, desenvolveu cinco ações inovadoras: 1) produziu documentos com temas, tamanhos e linguagem adaptados ao tempo político; 2) entregou essas produções a todos os assessores parlamentares, presidentes e funcionários públicos abertos a receber estes influxos; 3) formou novas gerações de ativistas/intelectuais conservadores; 4) inseriu ativistas em posições administrativas públicas de destaque; e 5) expôs ideias políticas conservadoras nas principais mídias nacionais. As novas estratégias desenvolvidas pela *Heritage Foundation* alteraram a própria dinâmica dos *think tanks* nos EUA.

Esses revolucionários “autoconscientes” usaram as organizações de pesquisa para fazer política de novas formas (SMITH, 1991, p.203), desafiando as bases sobre as quais institutos antigos, como *Brookings*, *RAND*, e *Urban Institute*, funcionavam. Nesse sentido, a história dos *think tanks* conservadores é muito rica e nos apresenta elementos essenciais para se compreender a ascensão, consolidação e manutenção do conservadorismo nos EUA. Com esse fim, foi possível demonstrar nesse trabalho como esses *think tanks* criaram estratégias de ação, objetivando que as ideias conservadoras não apenas circulassem, mas que chegassem aos tomadores de decisões simpáticos ao movimento. O trabalho desses institutos fez ainda que as ideias conservadoras se ampliassem na sociedade em geral a partir do uso extensivo de mídias diversas. Por fim, esses institutos tiveram sucesso no avanço do conservadorismo na política, ao formar e capacitar “novos conservadores” e levá-los a cargos políticos.

Mais especificamente, os *think tanks* conservadores passaram a assessorar candidaturas republicanas (seja ao Congresso, ou à Presidência); a fornecer orientações políticas para tomadores de decisões e funcionários públicos; e a popularizar o conservado-

risimo, ao deixá-lo diariamente presente em artigos nos principais jornais do país, levando seus ativistas a programas e entrevistas na televisão/rádio. Além disso, os *think tanks* também se tornaram o principal espaço para o encontro dos intelectuais e ativistas do movimento, de políticos conservadores egressos de seus exercícios e de formação de novas lideranças na forma de um “banco de talentos” a serem “contratados” pelas administrações republicanas. Esses institutos “intelectuais” foram (e continuam sendo) uma base sólida da criação, expansão e manutenção do movimento conservador nos EUA.

VIDAL, C. F; WIETCHIKOSKI, L. Revisiting think tanks on the rise of North American conservatism: American Enterprise Institute and Heritage Foundation. *Perspectivas*, São Paulo, v. 54, p. 107-139, jul./dez. 2019.

■ **ABSTRACT:** *This work seeks to present the rise and setting of the conservative movement in the United States from the role of two North American think tanks: American Enterprise Institute and Heritage Foundation. From specialized literature and primary and secondary data collect, this research presents the rise of the conservative movement and its expansion to the political arena in the USA from 1940s and 1960s, respectively. As a result, we conclude the study pointing the role that these think tanks had in USA while an organism that presents itself with intellectual credentials (therefore, “legitimate”) to the promotion of a conservative agenda in the political realm. More specifically, the think tanks studied advise Republican candidates; guide decision-makers and public staffs; propagate the conservative ideals when participating actively in media – such as programs and talk shows in radios and television channels or publications in important journals and magazines – and build new leaderships to be hired by the Republican administration. As such, both think tanks analyzed serve as a vehicle to propagate the conservative agenda in the US political realm.*

■ **KEYWORDS:** *Conservatism. United States. Think tanks. Heritage Foundation. American Enterprise Institute.*

Referências

ABELSON, E. D. *A Capitol Idea: think tanks and US foreign policy*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2006.

ABELSON, E. D. *A Capitol Idea: think tanks and US foreign policy*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2018.

ABELSON, E. D. *Northern Lights: exploring Canada's Think tank landscape*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2016.

ABERBACH, J. (ed.); PEELE, G. *Crisis of conservatism? The Republican Party, the Conservative Movement, and American politics after Bush*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. Our scholars. Washington, DC, 2019. Disponível em: <https://www.aei.org/our-scholars/>. Acesso em: 19 mai. 2019.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. History of AEI. Washington, D.C., 2017. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20090708195505/http://www.aei.org/history>. Acesso em: 27 jun. 2017.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. Annual Report 2016. Washington, D.C., 2016. Disponível em: <http://annualreport.aei.org/2016/>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRENNAN, M. *Turning right in the sixties: the conservative capture of the GOP*. Chappel Hill: The University of North Carolina Press, 1995.

BRINKLEY, A. *The problem of American conservatism*. The American Historical Review. Volume 99, Issue 2 (April 1994), p. 409-429.

CRITCHLOW, D. *The conservative ascendancy: how the GOP right made political history*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

DORRIEN, G. *Imperial Designs*. Nova Iorque: Routledge, 2004.

DOUTHAT, R. Introduction to the background edition. In: NISBET, R. *Quest for community: a study in the ethics of order and freedom*. Wilmington, Delaware: ISI Books; Kindle e-book, 2010.

EDWARDS, M. *Reclaiming conservatism*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

FIORINA, M. P. What happened to the medium voter? MIT Conference on Parties and Congress, 1999. Disponível em: <http://www.stanford.edu/~mfiorina/Fiorina%20Web%20Files/MedianVoterPaper.pdf> Acesso em 12/1/2013.

GIFFORD, L. J.; WILLIAMS, Daniel (Eds.). *The right side of the sixties: reexamining conservatism's decade of transformation*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2012.

GOTTFRIED, P. *Conservatism in America: making sense of the American right*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.

HALPER, S.; CLARKE, J. *America alone*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2004.

HIMMELSTEIN, J. *To the right: the transformation of American conservatism*. Berkeley: University of California Press, 1989.

LEVENDUSKY, M. *The Partisan Sort*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

MAHLER, J. How one conservative think tank is stocking trump's government. *The Nova Iorque Times*, Nova Iorque, 20 June 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/06/20/magazine/trump-government-heritage-foundation-think-tank.html>. (2018). Acesso em: 19 mai. 2020.

MCCARTY, N.; POOLE, K. T.; ROSENTHAL, H. *Polarized America*. London: The MIT Press, 2006.

MCGANN, J.; WEAVER, K. *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000.

MCGANN, J. G. *The Global Go To Think tanks Report*. 2019. Disponível em: https://repository.upenn.edu/think_tanks/17/. Acesso em: 4 mai. 2018.

MCGANN, J.; SABATINI, R. *Global Think tanks: policy networks and governance (global institutions)*. Nova Iorque: Routledge, 2011.

MEDVETZ, T. *Think tanks in America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

NASH, G. H. *The Conservative Intellectual Movement in America since 1945*. Wilmington: Intercollegiate Studies Institute, 1996.

NASH, G. H. *The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945*. Wilmington: ISI Books; Kindle e-book, 2006.

NASH, G. H. *Reappraising the right: the past and future of American conservatism*. Wilmington: ISI Books, 2009.

NISBET, R. *Quest for Community: a study in the ethics of order and freedom*. Wilmington, Delaware: ISI Books; Kindle e-book, 2010.

PHILIPS-FEIN, K. *Invisible hands: the making of the conservative movement from the new deal to Reagan*. Nova Iorque: W.W. Norton and Company, 2009.

PIERSON, P; SKOCPOL, T (Eds.). *The transformation of American politics: activist government and the rise of conservatism*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

RAND CORPORATION. Consolidated financial statements fiscal year ended September 30, 2019. Washington, D.C., 30 Sept. 2019. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/corporate_pubs/CP665.html. Acessado em 19 mai. 2020.

RICH, A. *Think tanks, public policy and the politics of expertise*. Cambridge University Press, 2004.

SCHNEIDER, G. L. *The conservative century: from reaction to revolution*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2009.

SMITH, J. *The idea brokers: think tanks and the rise of the new policy elite*. Nova Iorque: Free Press, 1991.

SOFFER, R. *History, historians and the conservatism in Britain and America*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

STAHL, J. M. *Selling conservatism: think tanks*. Charleston: Proquest, Umi Dissertation Publishing 2012.

THE HERITAGE FOUNDATION. The Heritage Foundation's Financial Information. Washington, DC, 2017. Disponível em: <http://www.heritage.org/article/the-heritage-foundations-financial-information>. Acesso em: 27 jun. 2017.

THE HERITAGE FOUNDATION. Annual report 2016. Washington, D.C., 2016. Disponível em: http://thf-reports.s3.amazonaws.com/2017/2016_AnnualReport_WEB.pdf. Acesso em 4 set. 2017.

THE HERITAGE FOUNDATION. About Us. Washington, D.C., 2020. Disponível em: <https://www.heritage.org/about-heritage/mission>. Acesso em: 10 mar. 2020.

THE WASHINGTON POST. Building a heritage in the war of ideas. Washington, D.C., 1983. Disponível em: <https://www>.

washingtonpost.com/archive/lifestyle/1983/10/03/building-a-heritage-in-the-war-of-ideas/94b4f088-c527-4629-89a6-b394ceb7c85c/. Acesso em: 10 mar. 2020.

THOMPSON, M. *Confronting the new conservatism: the rise of the right in America*. Nova Iorque: Nova Iorque University Press, 2007.

WIETCHIKOSKI, L. A atuação internacional do Brasil no século XXI: as visões dos principais *think tanks* estadunidenses (2003-2016). 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

WILSON CENTER, Annual Report. Washington, D.C., 2019. Disponível em: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Wilson_Center_Annual_Report_2019.pdf. Acesso em 19 mai. 2020.

THINK TANKS E O DEBATE SOBRE DIREITOS HUMANOS NOS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS 1970: ENTRE A CONCILIAÇÃO E A POLARIZAÇÃO POLÍTICA¹

Natália MELLO²

■ **RESUMO:** Este artigo estuda o debate em direitos humanos de *think tanks* influentes no sistema político dos Estados Unidos em uma conjuntura decisiva: os anos 1975 a 1981. A década de 1970 é considerada um período crítico por diferentes literaturas, por ter gestado as raízes da atual polarização política entre os Partidos Republicano e Democrata, por ter sido o período de formação de uma diferente geração de *think tanks* e por ter fomentado o surgimento de uma nova utopia (os direitos humanos). A respeito deste ideal utópico, uma linha de estudos recente tem constituído uma releitura do processo de promoção internacional desta pauta, especialmente a partir dos anos 1970. Estas investigações têm revelado como ela foi amparada por uma série de iniciativas ambivalentes que acabaram por estabelecer um campo de disputas a respeito dos princípios definidores e das estratégias mais adequadas. O objetivo deste artigo é distinguir as disputas e conciliações entre *think tanks* conservadores e liberais a respeito do conceito de direitos humanos e de suas estratégias de promoção. Os *think tanks* foram selecionados a partir da literatura pertinente e de um mapeamento prévio da documentação dedicada ao assunto.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** *Think tanks*. Direitos Humanos. Polarização política. Estados Unidos.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001.

² PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo – SP – Brasil. 05014-901. nmello@puosp.br.

Introdução

Múltiplos diagnósticos sobre a atual crise e os seus principais sintomas explodiram nas análises de diversos domínios sociais, econômicos e políticos. O campo de pesquisas sobre os *think tanks* nos Estados Unidos não foi poupado deste ímpeto. Este é um cenário bastante diverso daquele da primeira geração de estudos dos *think tanks*, marcada pela ascensão e crescente importância política do novo fenômeno no sistema político dos Estados Unidos. Atualmente, profissionais e investigadores do tema vêm descrevendo o enfraquecimento destas organizações e os questionamentos sofridos (NIBLETT, 2018; DREZNER, 2017)

Uma certa narrativa da história dos *think tanks* está presente comumente – embora não obrigatoriamente – neste campo de estudos. Aquelas organizações que conhecemos atualmente como *think tanks* teriam surgido no início do século XX, durante a chamada “era progressista” da história dos Estados Unidos. Originaram de um projeto racionalista de uso do paradigma científico e, mais especificamente, das ciências sociais, para conduzir reformas sociais e administrar o capitalismo e as relações internacionais de forma mais estável. Para essas últimas, o compromisso era com o liberal-internacionalismo, o que não significava um idealismo, mas a convicção de que a promoção de uma arquitetura institucional permitiria maior estabilidade nas relações internacionais, o que beneficiaria os Estados Unidos e a Inglaterra. A aposta na razão tecnocientífica era acompanhada da convergência em torno de um certo método de trabalho: organização de grupos de estudos que reuniam acadêmicos e *policymakers*, escrita e debate de *papers*, fomentação de palestras e periódicos (NIBLETT, 2018). Além disso, os *think tanks* da era progressista surgiram graças ao financiamento das fundações Rockefeller, Ford e Russell Sage, mas depois da Segunda Guerra Mundial passaram a angariar fundos, prioritariamente, em contratos com o governo (DREZNER, 2017).

Durante os anos 1970 seria formada uma nova geração, de orientação mais abertamente ideológica, menos acadêmica, que começou a fazer uso regular de técnicas de *marketing*. Mas esta não é a única linha interpretativa. Alguns autores reconhecem o crescimento dos *think tanks* a partir dos anos 1970, quando Washington se tornou cada vez mais responsivo a eles. Esta presença no sistema político é compreendida, entretanto, sob a chave do conhecimento profissional supostamente neutro e de

um ideal tecnocientífico desinteressado em busca de uma solução técnica (RICCI, 1993).

Uma leitura que não aponta nem para ideologização e politização, nem para uma suposta neutralidade se consolidou com uma das obras de maior reconhecimento na última década. Em *Think tanks in America*, Medvetz (2012) entende a década de 1970 como o real surgimento destas organizações – e não meramente sua transformação – e as define como instrumentos centrais de conexão entre a prática política e intelectual nos Estados Unidos. O autor critica a narrativa da transformação por se concentrar em mudanças superficiais: o crescimento no número de organizações e a sua politização. Sugere-se assim, implicitamente, que suas antecessoras – nomeadas por ele de proto-*think tanks* – seriam neutras, o que não era a realidade nem da era progressista, nem da Guerra Fria.

A gênese do espaço dos *think tanks* se deu em um momento em que as organizações já existentes – a *Brookings Institution*, a *RAND Corporation* e o *Council on Foreign Relations* e outras – estavam sob ataque pela pouca transparência, isolamento e falta de *accountability*. Como reação a este desafio, emergiram organizações rivais – a *Heritage Foundation*, o *American Enterprise Institute*, entre outras – fruto da convergência entre ativistas-especialistas e centros de pesquisa. A mais importante diferença pós-1970 é o surgimento de novas relações que acabam situando os *think tanks* entre a academia, a política, a economia e a mídia, no papel de mediadores e reguladores da circulação de conhecimento e de pessoal entre essas esferas. Focadas na criação de novos produtos (especialmente os memorandos breves, acessíveis e com utilidade prática imediata), elas inovaram também no padrão de interação com as demais esferas: descrito como um ato de equilíbrio entre a heteronomia e a autonomia (MEDVETZ, 2012).

O livro recente de Daniel Drezner – *The ideas industry: how pessimists, partisans and plutocrats are transforming the marketplace of ideas* (2017) – também revê a mudança dos anos 1970 e reafirma que a crença progressista na resolução científica dos problemas políticos foi transformada pela terceira geração que criou um *mercado de ideias*, financiado por grandes milionários e mais concentrado no *advocacy* político.

O mais interessante do estudo de Drezner são as considerações a respeito da virada em curso no século XXI de um mercado das ideias para uma nova indústria das ideias. Alguns fatores

que explicam este processo já haviam se iniciado anteriormente, mas todos juntos tiveram amplo impacto. Um deles é a erosão da autoridade política, perceptível desde a derrota no Vietnã, embora tenham existido períodos de retomada de confiança, especialmente após o 11 de Setembro, o que foi seguido pelo desgaste causado pelos insucessos no Iraque e a crise de 2008. Em segundo lugar, o crescimento da desigualdade ampliou o impacto de uma elite cada vez mais abastada como fonte crucial de financiamento e promoção de novas ideias. Por último, a polarização política gera audiências paralelas e segmentadas, o que garante o suporte a líderes do pensamento cada vez mais ideologicamente coesos, ou puros (DREZNER, 2017).

O resultado combinado destes fatores foi a formação de uma indústria de ideias maior e mais lucrativa que o mercado anterior, que sustenta grandes eventos, festivais e grandes “confabulações do pensamento”, exemplificados pelo sucesso das TED Talks, do Fórum Econômico Mundial e, no caso dos *think tanks*, pelo cenário da presidência de Jim DeMint na *Heritage Foundation* (2013-2017). A nomeação do ex-senador da Carolina do Sul para presidir o *think tank* provocou críticas até de intelectuais neoconservadores como John Podhoretz e Bill Kristol. Até então, DeMint era o político com o cargo mais alto entre os associados ao movimento de extrema direita *Tea Party* e não possuía nenhuma experiência no mundo acadêmico. Os impactos da mudança começaram logo.

O investimento em *marketing* foi aumentado em diferentes plataformas e redes sociais, e as equipes de trabalho foram reorganizadas sem especialização por áreas temáticas. Durante sua gestão, a *Heritage* foi questionada publicamente por erros factuais em relatórios e pelo controle prévio de todos os *papers* para garantir que estivessem de acordo com a política oficial da organização. Se até a *aparência* de objetividade tecnocientífica era posta em xeque, simultaneamente, o braço político deles, o *Heritage Action*, foi reorganizado e passou a publicar um boletim que atribuía uma pontuação ideológica a cada membro do Congresso. Com isso, a *Heritage* ampliou sua base política e criou pressão sobre os congressistas. O resultado foi a debandada de diversos pesquisadores sêniores e uma certa perda de confiança no *think tank* (DREZNER, 2017). A noção de desprestígio deve ser, todavia, relativizada, considerando-se a aproximação e a importância que a *Heritage* vem alcançando no governo Trump.

As perspectivas acima representam apenas parte do debate sobre o tema, mas já permitem apresentar as questões deste artigo. Em todas as obras citadas, os anos 1970 são vistos como um ponto de virada. A presente pesquisa parte deste mesmo viés. Mais do que isso, concorda com Drezner que o padrão estabelecido naquela conjuntura prevaleceu até o atual contexto, quando está sendo novamente desafiado. Sem atentar diretamente para os presentes desafios, ainda que os mantenha em perspectiva, este estudo interpela o passado e pretende ampliar o entendimento dos fundamentos que estavam em vigor nas últimas décadas, mas se encontram abalados.

A principal discussão desta pesquisa é a reestruturação da política dos Estados Unidos nos anos 1970, a partir do olhar específico para o âmbito dos *think tanks*. Nesta década, ocorreu o declínio de um projeto racionalista para efetuar reformas tecnocientíficas e aumentou a divisão política entre *think tanks* conservadores e liberais que acentuaram suas conexões com um dos dois partidos estadunidenses. Tais transformações estão situadas em um contexto maior de virada. Uma delas é a própria polarização política no país, que apresenta aspectos mais amplos que o estabelecimento de um novo relacionamento com os *think tanks*. A segunda é o enfraquecimento de pautas econômico-sociais – como o programa do *New Deal* e o projeto de desenvolvimento de países da Ásia, África e América Latina – e a emergência de novas agendas, tais como a de direitos humanos. Ambas as transformações têm sido objeto de uma releitura em pesquisas recentes que, assim como a área de estudos sobre *think tanks*, procura repensar a ascensão destes processos e a atual crise. Considerando-se o acúmulo de investigações, o subitem a seguir resenha de forma mais particularizada estas novas pesquisas.

O objetivo deste artigo, não obstante, já é apresentado de antemão. As páginas a seguir retomam e examinam o debate de *think tanks* conservadores e liberais sobre direitos humanos entre 1975 e 1981, com o intuito de reconhecer com maior clareza suas aproximações e divergências em uma conjuntura decisiva.

Os anos 1970, a polarização política e os direitos humanos

Diversas linhas de estudo em destaque na literatura estadunidense recente retomam a importância dos anos 1970. Uma delas diz respeito à polarização política nos Estados Unidos.

Embora nem todos os cientistas sociais e políticos concordem que esta seja a interpretação mais fidedigna do fenômeno em curso, é aceito por todos que, a partir dos anos 1970, houve um realinhamento político e reverteu-se o sistema anterior marcado por uma atuação bipartidária no Congresso (FIORINA; LEVENDUSKY, 2006).

O sistema partidário norte-americano possuía, anteriormente, uma menor coesão ideológica, abrangendo liberais, moderados e conservadores, o que facilitava a acomodação entre eles. A atuação bipartidária era favorecida, principalmente, pela dispersão de líderes de centro nas duas agremiações políticas. Em fins de 1970, entretanto, teve início um realinhamento partidário, a partir do qual os republicanos se tornaram uma coalizão mais coerentemente conservadora em oposição aos democratas, que passaram a reunir uma porcentagem maior de progressistas. Alguns dados comprovam esse realinhamento: os dois partidos se tornaram mais homogêneos (ser conservador se tornou quase sinônimo de ser republicano, e liberal, de democrata); diminuiu o número de membros moderados no Congresso e praticamente desapareceu o espaço ideológico sobreposto compartilhado por representantes de ambos os partidos (FIORINA; LEVENDUSKY, 2006).

Essa transformação é consensualmente reconhecida. A controvérsia diz respeito à extensão deste processo. Analistas contrários à noção de um fenômeno amplo e extenso, como Fiorina e Levendusky (2006), apontam que os *surveys* demonstram que não houve um declínio nas posições moderadas e centristas de parcela significativa do eleitorado e que a maioria da população mescla atitudes conservadoras e outras liberais.

Outra divergência abrange as possíveis explicações para esse fenômeno. Um artigo recente de Velasco e Cruz (2019) organizou as principais chaves de interpretação. Uma delas atenta para a esfera institucional: as mudanças nas regras procedimentais no interior do Congresso, a redefinição das fronteiras dos distritos eleitorais, de forma a conquistar vantagens nas eleições (método conhecido em inglês como *gerrymandering*), os impactos das primárias eleitorais nas dinâmicas partidárias. Outros intérpretes destacam as transformações em domínios sociais e econômicos e suas repercussões nos partidos. Neste viés, insere-se um olhar bem conhecido que aponta que o efeito da agenda dos direitos civis e pautas culturais nos anos 1970 (como o aborto, a oração escolar no ensino público, etc.) nos membros democratas dos

estados do sul – um setor mais conservador – foi a transferência deles para o partido republicano.

Vale observar que grande parte destas variáveis explicativas – a adoção das primárias eleitorais, as conquistas em direitos civis ou na agenda cultural – nos remete a transformações institucionais, culturais e políticas que se sucederam na década de 1970.

Outra questão em destaque é a reeleitura do processo de promoção internacional dos direitos humanos, especialmente a partir dos anos 1970. Um conjunto de autores vem discutindo a ascensão, ou a ressignificação, dos direitos humanos naquela década, o auge alcançado nos anos 1990 e as contradições e questionamentos no período atual.

Nicolas Guilhot (2005) aponta que, dos fins dos anos 1970 em diante, formou-se um campo social compartilhado por diferentes atores e instituições que era pautado pelos princípios dos direitos humanos e da democracia. Este processo, no entanto, teria sido profundamente ambíguo e não representou uma mera vitória de progressistas e da esquerda, ao contrário, contou com a participação de grupos conservadores durante a Guerra Fria. A partir do estudo de diversos âmbitos, Guilhot observa que a nova temática foi amparada por uma série de iniciativas ambivalentes que fez convergir, em um mesmo campo, redes de ativistas e grupos de especialistas advindos de instituições internacionais, fundações privadas, *think tanks*. Os princípios de democracia e direitos humanos teriam conquistado legitimidade após uma sucessão de eventos que abrangeu a profissionalização de ativistas (que passaram a atuar em ONGs, *think tanks*, associações), o que alterou profundamente estes movimentos. Cada grupo se especializou em torno de um tema (se dissociando assim de projetos de transformação mais amplos), estratégias de gerenciamento foram adotadas (metas, *rankings* e *marketing*), e as novas redes se tornaram mais próximas do Estado contra o qual haviam se insurgido.

Sob outra chave, Stephen Hopgood postulou, poucos anos atrás, que vivenciamos os “últimos dias” da era dos direitos humanos, cujo apogeu teria ocorrido entre os anos 1977 e 2008 (HOPGOOD, 2013). Essa era teve início com a gradual adoção da pauta pela política externa dos Estados Unidos somada a outros eventos de destaque internacional: a inclusão de uma cláusula de respeito a esses direitos no Acordo de Helsinque (1973-1975), o debate e aprovação da Emenda Jackson-Vanik no

Congresso norte-americano (1972-1975) contra as violações na União Soviética, o novo ativismo latino-americano contrário aos governos ditatoriais, a promessa do presidente Jimmy Carter de inaugurar uma “nova agenda de moralidade nas relações exteriores” em 1977, mesmo ano que a Anistia Internacional conquistou o Nobel da Paz.

Este processo chegou ao auge nos anos 1990, contudo, o ápice foi facilitado pela simetria entre a pauta e o objetivo dos Estados Unidos de exportar a democracia neoliberal. Desta forma, os direitos humanos se tornaram proeminentes na aurora do neoliberalismo e sua infraestrutura foi profundamente impactada por esta simultaneidade. O humanitarismo acabou assumindo um modelo de mercado, composto por organizações hierárquicas e profissionais que captam recursos e pautam agendas, definindo de cima para baixo quais causas ganham, ou não, relevância global. Adotaram-se técnicas de *marketing* (o foco em grandes casos, a campanha publicitária, o apoio de celebridades), que captavam financiamento para sustentar a ação de profissionais, e não para a mobilização das vítimas. O sucesso desse modelo explica também o seu declínio (HOPGOOD, 2013).³

Assim como essas linhas de pesquisa resenhadas, este artigo também assume que os anos 1970 foram uma conjuntura decisiva e pretende trazer mais elementos para pensar a polarização política e a disseminação de uma mesma pauta nos diferentes polos.

Metodologia e objetivos

Diferentes perspectivas teórico-metodológicas podem guiar uma investigação sobre o debate de *think tanks* a respeito de um dado tema. Destaco a seguir duas delas.

Uma primeira perspectiva situa os *think tanks* no interior de um conjunto de redes que interligam elites econômicas e políticas nos Estados Unidos. Os *policymakers* e a comunidade corporativa (diretores, executivos-chefes de multinacionais e grupos financeiros) se conectam aos líderes de *think tanks*, às fundações e aos seus financiadores por um conjunto de ligações prévias e/ou atuais, cadeias comuns de suporte material, nexos interempresariais e carreiras intercaladas entre o setor privado e

³ A partir de uma perspectiva um pouco diversa, Moyn (2018) também discute a ascensão e o declínio do projeto de direitos humanos e o impacto do neoliberalismo nesta pauta.

o não-lucrativo ou governamental. Apeldoorn e Graaf (2016), por exemplo, explicam a continuidade a longo prazo de uma grande estratégia expansionista e em prol da abertura de mercados a partir das conexões entre a comunidade corporativa, *policymakers* e *think tanks*.

Nesta abordagem, os debates são entendidos sob a chave da convergência de uma elite que seleciona e promove certas ideias em detrimento de outras e consegue confluir em torno de interesses e estratégias. Os estudos revelam, tipicamente, as interligações entre *think tanks*, grupos econômicos e governos e, em seguida, realizam uma análise discursiva de como essas afinidades se manifestam nos documentos (APELDOORN; GRAAF, 2016; WRIGHT MILLS, 1981). Este viés ressalta, portanto, a convergência de interesses e objetivos da elite, mas é menos informativo a respeito de divisões, ambiguidades e a formação de novas coalizões.

Uma segunda perspectiva recente inovou o campo de estudos dos *think tanks*. Baseando-se no conceito de campo social de Bourdieu, Thomas Medvetz (2012), propôs um novo tratamento teórico que localiza essas organizações em um espaço estrutural marcado pela indistinção entre as lógicas da universidade, da política, da economia e dos meios de comunicação. Este posicionamento central e nos entremeios situa os *think tanks* como principais instrumentos de conexão e regulação da circulação de conhecimento e de pessoas entre essas esferas. Impactam, portanto, não apenas a política oficial, como imaginam os institucionalistas,⁴ mas também a produção acadêmica, corporativa, midiática e, essencialmente, a articulação entre elas.

Comparativamente à perspectiva das elites, Medvetz (2012) oferece uma análise mais atenta às divergências e realinhamentos. A criação de um espaço dos *think tanks* que se apresenta como um “*in-between*” entre as esferas ocorreu por uma sucessão de episódios: os proto-*think tanks* estavam sendo criticados por falta de transparência e *accountability*; ativistas conservadores buscavam um espaço, no qual fossem reconhecidos por *experts*; e a classe empresarial, por sua vez, desejava ampliar a influência no governo. Formou-se, assim, um espaço com relações mais indefinidas e que regula o que ganha relevância e o que é marginalizado na opinião pública.

⁴ Os institucionalistas circunscrevem os *think tanks* no interior do conjunto de instituições do sistema político nos Estados Unidos e buscam entender os efeitos políticos de suas produções Cf. ABELSON, 2006.

Pensar em um campo “*in-between*” poderia ser especialmente útil para abordar ambiguidades e conciliações, contravérsias e novas coalizões nos direitos humanos. Entretanto, ainda seriam necessários elementos adequados à observação do caráter ambíguo dessa pauta e como esta ambiguidade ajudou a realinhar coalizões. Para avançar neste segundo ponto, incorporo aqui a proposição de Daniel Béland e Robert H. Cox (2015) de que certas ideias podem funcionar como “*coalition magnets*” – ímãs de coalizão – e atrair grupos previamente apartados e com preferências políticas diversas. Ideias que podem assumir este papel são definidas por Béland e Cox como aquelas que conseguem “apelar a uma diversidade de indivíduos e grupos e serem usadas estrategicamente por empreendedores de *policy* (i.e., atores individuais, ou coletivos, que promovem certas soluções de *policy*) para modelar (*frame*) interesses, mobilizar apoiadores e construir coalizões” (2015, p. 2). Além disso, tendem a funcionar como ímãs aquelas ideias que são elaborações novas, ou são usadas no debate de uma forma inovadora, ou não familiar.

Dois fatores contribuem para que certas ideias sejam pontos focais de atração: a capacidade de valência e a ambiguidade, ou polissemia. Ter valência significa ser passível de conquistar adesão, seja por um sentido emocional, ou por uma conotação positiva. Já o caráter ambíguo deriva, geralmente, de se tratar de um agrupamento de temas polissêmicos que muitas vezes não são consistentes entre si. A imprecisão é, todavia, vantajosa, pois pode assumir significados diversos para cada grupo. Aumentam, assim, as chances de se alcançar um apelo mais extenso do que o de noções bem definidas. Deve-se ter em vista que esses fatores podem apenas *contribuir* para a formação de coalizões, uma vez que é importante que atores as utilizem de forma eficiente e atribuam novos significados para angariar apoio de grupos díspares (BÉLAND; COX, 2015).

Assumindo esta perspectiva, este artigo recupera o debate de *think tanks* conservadores e progressistas sobre direitos humanos entre 1975 e 1981. Neste período, processaram-se duas alternâncias de partido no poder: em 1977 os democratas voltaram ao poder com Carter, em 1981 foi a vez dos republicanos, com Ronald Reagan. O recorte da investigação foi feito em torno de organizações compostas por intelectuais e *ex-policymakers* de oposição à Casa Branca que projetaram uma reformulação da agenda política que, de fato, foi vitoriosa em uma eleição

subsequente. Após o debate dos *think tanks*, é analisada a plataforma partidária de Carter, em 1976, e de Reagan, em 1980.

Com base na literatura, esta pesquisa realizou uma pré-seleção de seis organizações que foram pontos focais de interconexão entre a esfera intelectual e política na segunda metade da década de 1970 (MEDVETZ, 2012; ABELSON, 2006; APELDOORN; GRAAF, 2016; RICCI, 1993). Os pré-selecionados foram:

Entre 1975 e a posse de Carter em 1977: Comissão Trilateral, Brookings Institution e Council on Foreign Relations;

Entre 1977 e a posse de Reagan em 1981: Heritage Foundation, Hoover Institution e American Enterprise Institute.

Mapeou-se, então, os debates destes *think tanks* a respeito de direitos humanos e temas afins, a partir dos quais foram selecionadas quatro organizações. No período entre 1975 e 1977, a organização excluída foi a *Brookings Institution*, dado que não foram encontrados *papers* sobre a temática dos direitos humanos, mas apenas em questões afins. Nos anos entre 1977 e 1981, o *think tank* suprimido foi a *Hoover Institution* por uma questão de ordem prática: não foi possível localizar em seu site uma área destinada aos acervos, ou arquivos da história da instituição, nem uma ferramenta de busca que permitisse mapeá-los. Aparentemente, relatórios ou documentos históricos quase não estão disponíveis neste espaço virtual, pois mesmo utilizando sistemas de pesquisa externos não foi possível encontrar muitos documentos datados entre 1977 e 1981. Mesmo assim, foi descoberto ao menos um texto relevante que foi examinado no presente artigo.

A lista de *think tanks* selecionados para cada período se encontra abaixo:

Quadro 1: *Think tanks* selecionados

Antes do governo Carter	Antes do governo Reagan
1975-1977	1977-1981
<i>Council on Foreign Relations e Comissão Trilateral</i>	<i>American Enterprise Institute e Heritage Foundation</i>

Fonte: Elaboração própria

Esta investigação demonstra que o tema dos direitos humanos foi um importante campo de aproximação e de afastamento entre conservadores e liberais que disputavam os sentidos da pauta. Formou-se, assim, um campo comum em torno destes direitos, no entanto, rico em divergências internas e ambiguidades, o que se enquadra acertadamente em um dos fatores apontados por Béland e Cox (2015) a respeito das “ideias ímãs”.

Além disso, embora existam poucos estudos sobre os direitos humanos sob este viés, há indícios de que eles podem ter sido importantes para atrair grupos que se encontravam até então em polos diferentes do sistema partidário estadunidense. Bon Tempo (2014) já havia levantado a hipótese de que os direitos humanos cumpriram um papel importante no realinhamento partidário dos neoconservadores. Os debates reconstruídos a seguir também sugerem isso. Como se verá, o partido republicano apresentou uma concepção de dignidade humana e de moralidade – questões importantes para os neoconservadores –; por outro lado, tal conteúdo era alternativo, e, em certos aspectos, antagônico, ao liberal.

Este ponto remete a uma última observação. Este artigo analisa os documentos de *think tanks* politicamente mais influentes e, logo a seguir, as plataformas eleitorais de 1976 e 1980. O enfoque central não é, entretanto, o grau de influência que cada *think tank* efetivamente exerceu no partido, o que exigiria um esforço maior em inventariar quais pesquisadores estiveram mais presentes em espaços da mídia ou do Congresso, quem assumiu qual cargo no governo, quais documentos foram enviados aos *policymakers*. Questões pertinentes, mas que receberam uma atenção marginal neste artigo.

O problema desenvolvido foi de outra natureza. Concentrou-se nas acomodações e nas disputas por sentidos entre *think tanks* democratas e republicanos no âmbito do debate dos direitos humanos: ou seja, quais eram os pontos comuns, quais eram as discordâncias, se estas eram antagônicas entre si (tal como seriam em uma situação de polarização política) ou se existia uma sobreposição de concepções. Neste sentido, pretende-se constatar se as afinidades e antagonismos detectados nos *think tanks* ajudam a iluminar diferenças e semelhanças presentes nos programas partidários, mas ainda pouco reveladas pela literatura.

Os liberais depois da Guerra do Vietnã e do escândalo de Watergate (1975-1977)

O debate nos think tanks

A Guerra do Vietnã foi um dos conflitos mais longos da história dos Estados Unidos e, embora alguns de seus efeitos mais nocivos na política do país tenha ocorrido em fins dos anos 1960 e início dos anos 1970, a intervenção havia iniciado muito antes. Desde o início da década de 1950, os EUA enviavam armas e contribuía com a assistência técnica ao Vietnã do Sul e um passo decisivo para o envolvimento no conflito foi dado em 1965, quando começaram os ataques contra o Vietnã do Norte e o envio massivo de tropas dos Estados Unidos. A decisão pela escalada da guerra levou um longo período de tempo, embora a situação local no Vietnã do Sul estivesse caótica. Um ator decisivo nesta etapa foi William Bundy – chefe da Divisão do Extremo Oriente da diplomacia – e coordenador de uma força-tarefa provisória, que estudou opções e recomendou a escalada em dezembro de 1964.⁵ Os ataques aéreos começaram, de fato, em fevereiro de 1965, sem qualquer aviso prévio à população dos Estados Unidos de que uma nova etapa da guerra havia sido iniciada (LOGEVALL, 1999; MELLO, 2017).

Em 1971, foram vazados à imprensa inúmeros documentos secretos da guerra (os *Pentagon Papers*, ou documentos do Pentágono) e uma série de reportagens foi revelando esse e outros episódios problemáticos do conflito. Os documentos ampliaram o desgaste da intervenção na opinião pública e o caso específico de William Bundy ajudou a fomentar uma séria controvérsia no interior do *establishment* político, mais especificamente na mais tradicional organização de política externa: o *Council on Foreign Relations (CFR)*. Fundado em 1921, o *CFR* foi extremamente influente no projeto de criação de instituições internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial, porém estava sendo intensamente contestado e eram demandadas transformações diante do fracasso do Vietnã (MELLO, 2017). Uma das mudanças combinadas foi a substituição do editor da *Foreign Affairs* (Hamilton Fish Armstrong), há 45 anos no cargo. Ao escolherem o “novo”, entretanto, o *CFR* optou significativamente por um

⁵ Na realidade, já havia sido formado um acordo significativo pró-escalada desde setembro de 1964. Mas foi com este relatório que os preparativos foram efetivamente iniciados. Ver: MELLO, 2017.

digno representante do “velho”: William Bundy, ex-coordenador da força-tarefa que recomendou a escalada da guerra, conforme havia sido recém-revelado pelos documentos do Pentágono.

Se o ambiente interno da organização já estava sendo palco de diversas discordâncias, após a desafortunada escolha os conflitos se tornaram públicos e passaram a ser estampados nas capas e manchetes de jornais. Foram publicadas diversas reportagens e cartas críticas à nomeação (MELLO, 2017). Apesar da publicidade negativa, a nomeação foi mantida. Nos anos seguintes, Bundy efetivamente abriu a *Foreign Affairs* para o debate de novas pautas (os novos desafios na economia internacional e no meio ambiente, os problemas com os países autoritários, as questões críticas domésticas). No que diz respeito ao tema específico desta pesquisa, no ano de 1975, três artigos da revista *Foreign Affairs* abrangiam alguma defesa de pautas humanitárias. Um deles havia sido escrito pelo próprio editor, William Bundy, e era o único artigo que citava explicitamente a noção “direitos humanos”. No fim das contas, o “velho” poderia, sim, ser o porta-voz do “novo”. Mas não sem ambivalências.

Bundy (1975) examinava a história tortuosa e cíclica da preocupação dos Estados Unidos com a prevalência da democracia e o respeito aos direitos humanos em outras sociedades. No período entre a Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, esta questão teria ganhado maior espaço, porque se tornou claro o quanto os países totalitários (primeiro Alemanha, Japão e Itália; depois a União Soviética) eram expansionistas e ameaçavam a estabilidade internacional. Pouco tempo depois, entretanto, o ideal democrático wilsoniano foi relativizado e Bundy reconhecia que alguns passos positivos no assunto (como a criação da *Aliança para o Progresso*) não impediram que o país continuasse a cultivar relações com aliados autoritários. Segundo ele, não havia, entretanto a possibilidade de os Estados Unidos abandonarem a junta militar na Grécia, ou as Filipinas de Marcos, embora o tratamento específico dado por Nixon fosse “completamente desnecessário” e, no caso do Chile, o apoio da CIA tenha sido “repulsivo sob qualquer padrão normal americano” (BUNDY, 1975, p. 58).

O editor recomendava, então, a adoção de uma nova política que observasse os “tons de cinza” que diferenciam os regimes autoritários. Alguns possuíam um certo grau de liberdade, alguma chance de substituição de líderes (ainda que por meio de golpes) e algum respeito à liberdade de expressão e aos direitos

humanos; outros, os totalitários, extinguíam completamente a liberdade (inclusive de religião) e controlavam totalmente o povo. Um segundo critério na balança seria o nível de importância destes regimes autoritários para a segurança de regiões e/ou países aliados aos EUA, o que deveria ter prioridade ante as preocupações humanitárias.

Ainda em 1975, outros dois artigos discutiram marginalmente o apoio dos Estados Unidos a aliados autoritários, porém não demandavam nenhuma nova moralidade na política externa (CAMPBELL, 1975; FAGEN, 1975). Um último artigo que tangenciou a temática humanitária em 1975 foi escrito pelo jornalista brasileiro Fernando Pedreira, que anunciou na *Foreign Affairs* que desde meados de 1974 havia começado uma descompressão no regime militar brasileiro e um “reestabelecimento do domínio da lei”, provocado pelos efeitos nocivos para as Forças Armadas das disputas pela sucessão presidencial. Desperta a atenção que este artigo chamava o golpe de 1964 de “revolução”, a luta armada de “terrorismo” e a repressão era aludida ora como os “meios inenarráveis” para o “esmagamento rápido do terrorismo”, ora como os “excessos terríveis perpetrados” (PEDREIRA, 1975, p. 503, 505). Pedreira também falava que os grupos terroristas foram destruídos para o “alívio de todos” e que as próprias forças militares estavam tentando impedir os excessos praticados (1975, p. 508). Em suma, anunciava-se o restabelecimento das liberdades civis e do domínio da lei, sem um repúdio frontal às violações, ou abusos, de direitos humanos.

Os artigos publicados em 1976 possuíam a mesma orientação. Maxwell (1976) discutiu a queda do regime salazarista e os conflitos nos governos provisórios subsequentes, sem grande ênfase à repressão política precedente. Igualmente, Jorre (1976) examinou as políticas raciais na África do Sul e as chances de mudança, entretanto, não recorreu ao discurso dos direitos humanos, nem mesmo a um viés humanitário. Outro exemplo é um texto sobre a aprovação de uma Resolução da ONU que igualou o sionismo ao racismo. Nele, os temas do racismo, antissemitismo e da perseguição aos judeus eram abordados sem apelar para a temática dos direitos humanos (LEWIS, 1976)

Em 1977, foi revertida esta tendência. Em janeiro, um artigo de Marshall Shulman (1977) declarou que o maior dilema de política externa das sociedades democráticas era decidir sobre a forma correta de se relacionar com os países autoritários. Esse

desafio era situado no contexto das revelações do Watergate a respeito de “práticas ilícitas” internas e de outras externas, como as alianças com governos autoritários e, até mesmo, o apoio a golpes. O Vietnã representaria o auge desse processo. O resultado foi uma reação militante em defesa de uma política externa “mais moral” e de observância aos direitos humanos. Embora o autor concordasse com o novo princípio, ele estabelecia ressalvas.

Entre elas, a necessidade de distinguir entre diferentes graus de repressão (os totalitários controlam todos os aspectos da sociedade, e as ditaduras impedem primariamente que a oposição política opere) e destacava que o modelo democrático dos Estados Unidos não era aplicável aos países em desenvolvimento. Ficava sugerido, assim, que regimes autoritários, em alguns casos, eram necessários. O artigo recomendava, por fim, que ao invés de pressionar externamente por mudanças, o melhor era ter forças internas em busca de transformações e aguardar que os países autoritários encontrassem seu próprio caminho para a liberdade (SCHULMAN, 1977). Pouco tempo depois, Gibney (1977) reiterava exceções bastante semelhantes ao abordar o caso da Coreia do Sul. Segundo ele, embora as violações das liberdades e a perseguição das oposições fossem ofensivas para os norte-americanos, o país era estratégico na região e os coreanos continuavam a ter liberdade em seus negócios privados e nas críticas ao governo, o que revelava que o grau de repressão no país era baixo, especialmente se comparado com países totalitários. No lugar de constrangimentos externos, Gibney propunha o aumento de influências culturais e educacionais dentro do país e pressões diplomáticas privadas.

Um terceiro artigo de 1977 debateu o autoritarismo de um novo ponto de vista: os legados do regime autoritário depois da transição espanhola para a democracia. Em comparação aos outros textos, não há aqui nenhuma preocupação com a distinção de graus de repressão. Ao contrário, a presença de legados da era franquista era vista com receio. Outra diferença é que o discurso dos direitos humanos não fez parte da análise (MEISLER, 1977).

De um modo geral, percebe-se uma inversão no debate da *Foreign Affairs* no curto intervalo entre 1975 e 1977. No ano de 1975 e, ainda em 1976, a tendência era de crítica ao autoritarismo e à repressão política, ou mesmo o aparecimento de outros temas com conteúdo humanista, porém tais problematizações eram feitas sem referência ao discurso dos direitos humanos. Em 1977, o movimento se inverteu: publicou-se apenas um artigo

sobre autoritarismo que não mencionava diretamente os direitos humanos.

A outra organização investigada neste período – a *Comissão Trilateral* – representa, em alguns sentidos, um ponto intermediário entre o *Council on Foreign Relations*, de um lado, e a *Heritage Foundation* e o *American Enterprise Institute*, de outro. A *Comissão Trilateral (CT)* se encaixa perfeitamente na descrição de Apeldoorn e Graaf (2016) a respeito das diversas redes que interligam comunidades corporativas, *policymakers* e profissionais do conhecimento. Diferentemente das demais organizações estudadas aqui, a *CT* reúne membros e profissionais destes três círculos com origem em três regiões: América do Norte (Estados Unidos e Canadá), Europa Ocidental e Japão. A principal fama da *CT* adveio da capacidade de congregar e entrelaçar redes da política, economia, academia e *think tanks*, assumindo uma localização central e chave, o que ficou demonstrado pela vitória na eleição de 1976 de um de seus membros – o presidente Carter – e pela indicação do diretor da organização – Zbigniew Brzezinski – ao cargo de conselheiro de Segurança Nacional do governo eleito.

Liderada pelo empresário David Rockefeller e por Brzezinski, a Comissão teve início em 1973 e funcionava por meio da organização de forças-tarefas dedicadas ao estudo de problemas comuns e à elaboração de relatórios e recomendações, que eram, posteriormente, discutidos em conferências com os associados.

O tema dos direitos humanos não teve ampla relevância na *Comissão Trilateral*, mas alguns documentos revelam questões pertinentes. O famoso relatório *The Crisis of Democracy: report on the governability of democracies* – provavelmente, até hoje, o mais conhecido da Comissão – discutiu a crise política nos países avançados sob a perspectiva de um “excesso de democracia”, isto é, um número demasiado de demandas e de expectativas ameaçava a governabilidade. Conseqüentemente, em vez de propor mais direitos, ou pedir uma melhor salvaguarda daqueles já previstos, na contramão, a controversa proposta era de que alguma medida de apatia e não-envolvimento – ou seja, de *menos democracia* – era necessária (CROZIER; HUNTINGTON, WATANUKI 1975).

Outro relatório que mencionou rapidamente o tema dos direitos humanos também abdicou do interesse por uma promoção desta plataforma. Os direitos humanos apareceram de passagem, ao se falar de uma das áreas mais promissoras de cooperação com os comunistas: o aumento do comércio. Neste caso, comentou-se

que até existia alguma chance que os comunistas admitissem procedimentos comerciais negociados internacionalmente, uma vez que a pressão provocada pela pauta dos direitos humanos sobre o comércio evidenciou a instabilidade dos arranjos bilaterais. A menção ao tema estaria, portanto, como um elemento que perturba a cooperação (HOSOY; OWEN; SHONFIELD, 1977).

No mesmo ano de 1977, outro relatório foi redigido e discutido em conferência – porém publicado somente no início de 1978 – cujo teor ampliava consideravelmente a preocupação com os direitos humanos (AZRAEL; LÖWENTHAL; NAKAGAWA, 1978). Dedicado ao tema das relações leste-oeste, o argumento principal era que os esforços de cooperação com os comunistas não poderiam gerar uma ordem estável e eles deveriam almejar apenas, de forma mais realística, uma flexibilidade máxima para mudança pacífica em direção favorável aos valores ocidentais. Isso não significava perseguir a derrubada dos regimes comunistas mesmo que esses sofressem, de fato, de problemas de rigidez. O Ocidente só poderia ter pretensões de influenciar os processos de mudança em um sentido benéfico, tornando uma alternativa mais recompensadora do que a outra, o que significava, majoritariamente, favorecer a realização de reformas internas, ao invés de continuarem em um caminho de expansionismo externo e agravamento das tensões domésticas. Os direitos humanos e a liberdade de comunicação eram um dos quatro temas-chaves de estímulo a esta mudança pacífica, cuja discussão aparecia logo na introdução, em trechos dispersos do documento e em um subitem voltado ao assunto (“Human Rights and Freedom of Communication”).

O tema era debatido basicamente com referência ao Acordo de Helsinque (1975), cujo preâmbulo previa o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais (de pensamento, consciência, religião e crença). Além disso, entre as cooperações acordadas, estava a liberdade de movimentação de pessoas, cultura, informação e livros. O relatório relembra que o ato teve repercussões no bloco soviético, encorajando a formação de comitês que passaram a observar a implementação de princípios de direitos humanos. Ponderava, por outro lado, que condicionar a cooperação econômica entre Leste e Oeste ao progresso no campo dos direitos humanos provavelmente não seria eficaz. Os fatos vinham demonstrando, todavia, que “tipos particulares de liberdade” e comunicação – movimentação de pessoas, ideias e literatura – poderiam continuar a ser estimulados por meio de negociações econômicas, técnicas e científicas entre os blocos.

Para concluir a análise dos *think tanks* liberais, é importante ressaltar a presença de uma série de conteúdos diversos, ambíguos e contraditórios nas diversas referências a esta temática. Na *Foreign Affairs*, o apelo a uma política externa moralizada que promovesse os direitos humanos é acompanhado por preocupações de impacto estratégico e mesmo por uma disputa por sentidos – nos termos de Béland e Cox (2016) – a respeito de quais são as violações mais graves. O principal encaminhamento é no sentido de distinguir entre “graus de repressão” em regimes totalitários *versus* autoritários. Por outro lado, a menção aos direitos humanos aparecia mais quando eram tratadas as ditaduras da América Latina, do sul da Europa, ou então, casos como o da Coreia do Sul e da África do Sul, e não quando se referiam aos países comunistas. Além disso, havia a predominância da atenção à salvaguarda de direitos civis (a integridade pessoal, a liberdade de expressão, a garantia de um julgamento justo). Na *Comissão Trilateral*, já aparece alguma mudança nestes pontos, uma vez que o tema da liberdade de movimentação é ressaltado como central dentre os diversos direitos e os países comunistas são objeto de análise no assunto. No próximo período, *think tanks* conservadores se posicionaram mais abertamente contra uma agenda de direitos humanos pautada pela pressão aos aliados autoritários e pela salvaguarda dos direitos civis.

Os direitos humanos na plataforma do Partido Democrata (1976)

Durante a eleição de 1976, o candidato Jimmy Carter não apresentou os direitos humanos como o principal guia de sua proposta para a política externa. Esta inovação foi feita somente após o início de seu mandato. Mas tal discussão já estava presente na plataforma do partido.

Em primeiro lugar, em um sentido amplo, a temática estava indiretamente presente nas diversas críticas às atitudes imorais e ilegais das administrações republicanas de Richard Nixon e Gerald Ford que tinham se desviado dos princípios e valores fundamentais do país. O tema era discutido nos problemas domésticos e reiterado nos assuntos exteriores. No caso da política externa, se ressaltava que em vez de buscar liberdade e justiça, os republicanos deixaram uma marca de desrespeito aos direitos humanos e maior atenção aos comunistas do que às

democracias aliadas. Opostamente, a saída deveria ser reafirmar o compromisso com os direitos humanos ao redor do mundo. Algumas temáticas específicas eram mencionadas: libertação de prisioneiros políticos; liberalização do direito de emigrar; garantia de organização sindical e respeito à liberdade de imprensa (DEMOCRATIC NATIONAL CONVENTION, 1976).

Uma outra passagem chegava a sugerir que o corte em auxílio e ajuda externa poderia ser um instrumento usado para proteger esses direitos. Segundo a plataforma:

A primary object of American aid, both military and economic, is first of all to enhance the condition of freedom in the world. The United States should not provide aid to any government – anywhere in the world – which uses secret police, detention without charges, and torture to enforce its powers. Exceptions to this policy should be rare, and the aid provided should be limited to that which is absolutely necessary. The United States should be open and unashamed in its exercise of diplomatic efforts to encourage the observance of human rights in countries which receive American aid (DEMOCRATIC NATIONAL CONVENTION, 1976, s/p).

O trecho acima chama a atenção também por já anunciar, embora de forma rápida, que algumas exceções poderiam ser feitas e, em certos casos, a ajuda não poderia ser cortada.

Ou seja, ainda que a discussão da plataforma fosse breve, ela repetia o mesmo teor das discussões da *Foreign Affairs*: a preocupação com a falta de moralidade na política externa, o levantamento da pauta dos direitos humanos como uma possível solução e o início de um debate de que, em alguns casos, outros critérios teriam de ter precedência. A ênfase também recaía sobre os direitos civis e a integridade individual.

Os conservadores durante o governo Carter (1977-1981)

O debate nos think tanks

Durante o mandato presidencial de Carter, o texto mais importante sobre o assunto – “Dictatorships and Double Standards” (1979b) – foi escrito por Jeane Kirkpatrick, cuja repercussão foi tão ampla que o texto foi considerado uma das principais razões para a autora ter sido indicada por Reagan a ser

embaixadora dos Estados Unidos na ONU em 1981. Kirkpatrick reivindicava que a política de direitos humanos de Carter atacava os países ditatoriais, com um nível baixo de violações, ao mesmo tempo em que protegia os comunistas totalitários, responsáveis por casos muito mais graves e massivos. O argumento não era muito diferente dos artigos acima da *Foreign Affairs*, que diferenciavam entre “graus de repressão”, mas foi colocado em um estilo particularmente eficaz e em um ano especialmente crítico para Carter, depois das Revoluções Iraniana e Nicaraguense e às vésperas da invasão soviética no Afeganistão. Este subitem demonstra que, desde o começo do governo Carter, em 1977, a diferenciação entre totalitários e autoritários continuou a ser desenvolvida em *think tanks* conservadores e, neste sentido, “Dictatorships and Double Standards” (1979b) parece representar o auge desta evolução.

Dois anos antes de escrever este artigo, a autora assumiu o posto de pesquisadora visitante no *American Enterprise Institute (AEI)* e este foi um dos centros cruciais no desenvolvimento da crítica à perspectiva liberal. O AEI foi fundado em 1942 para defender a “economia de livre-mercado”, mas foi transformado e ganhou proeminência nos anos 1970, especialmente sob a presidência de William J. Baroody Sr. (1962-1978). Uma das iniciativas de Baroody foi aumentar o número de pesquisadores visitantes no AEI (Kirkpatrick foi um dos destaques, outro foi Milton Friedman), além de diversificar as atividades e adotar um apelo mais publicitário nas publicações (ABELSON, 2006).

Já no primeiro ano de atuação no *think tank*, Kirkpatrick publicou um artigo que ressaltava a importância de preservar a liberdade dos cidadãos (KIRKPATRICK, 1977). Com o tempo, o debate do *think tank* começou a vincular mais diretamente liberdades individuais a direitos humanos. Em 1978, o *American Enterprise Institute* realizou uma conferência (depois publicada em uma brochura) com John Connally – ex-governador do Texas e um dos ex-democratas que adentraram o Partido Republicano nos anos 1970 – no qual ele elogiava a adoção de Carter dos direitos humanos como pauta das relações exteriores, porém criticava o seu teor. Em suas palavras:

In all fairness, we must applaud the President – as I have done in speeches all over this country – for enunciating a policy of human rights. [...] I think any American should be proud that one of the basic articles of faith of this American society is the commitment

to human rights and *individual liberty and human freedoms*. If we mean anything to the world, it seems to me, the United States should stand as an ideal for human rights and *human freedoms*. [...] But when it is applied selectively, basically as a weapon against our friends around the world in what has to be a *double standard*, then I think it calls into question the wisdom of trying to transpose a worthy and noble article of faith into a political weapon (CONNALLY, 1978, grifos meus).

Direitos humanos eram associados, portanto, às liberdades individuais enquanto a aplicação do programa por Carter refletia um “padrão duplo” ou uma “dupla moral”, como será consagrado no título do artigo de Kirkpatrick. Este termo também era usado por outros *think tanks* conservadores. Na *Hoover Institution*,⁶ por exemplo, foi encontrada catalogada uma palestra de Milton Friedman, realizada no fim de 1977, que criticava – desde a primeira sentença – a “dupla moral” de liberais. Segundo o economista, estes se revoltavam contra a execução de alguns criminosos na Espanha franquista, mas não se manifestavam a respeito da repressão em massa e os assassinatos na China, ou no Camboja. Friedman queixava-se ainda dos protestos contrários à sua consultoria ao governo de Pinochet ou direcionados a profissionais da Universidade de Chicago que adentraram a equipe econômica da ditadura. Para ele, sua conferência em Santiago gerava tantas paixões, mas, no entanto, ele nunca havia sido insultado por lecionar na Iugoslávia, o que refletia claramente um “duplo padrão” (FRIEDMAN, 1977).

Estes debates não buscavam, no entanto, distinguir entre “graus de repressão” de totalitários e autoritários. O processo de evolução e de refinamento desta discussão aparece de forma mais clara nos textos de outro *think tank*: a *Heritage Foundation*.

A *Heritage Foundation* foi fundada em 1974, justamente nestes anos de transformações dos *think tanks* conservadores. A partir do início da presidência de Edwin Feulner, em 1977, a organização passou a competir mais eficientemente no “mercado das ideias”. Aumentou o número de colaboradores e de produções e especializou-se em organizar sumários de duas páginas com informações e argumentos aos congressistas a respeito das votações em pauta naquele momento. O objetivo de influenciar

⁶ Outro *think tank* importante na chamada “ascensão conservadora”, a *Hoover Institution* foi fundada em 1919 para armazenar arquivos e referências sobre guerra e paz. Os anos 1960 e 1970 foram cruciais na adoção de técnicas de financiamento, *marketing* e na aproximação mais direta com a política partidária.

a política também era perseguido pela adoção de técnicas de *marketing* (ABELSON, 2006).

Em agosto de 1977, foi publicado pela *Heritage* um documento intitulado “Human Rights and Foreign Policy” de Jeffrey Gayner. Além de criticar a “dupla moral” do governo Carter, ele antecipava a mesma argumentação de Kirkpatrick e buscava demonstrar que os países totalitários eram os autores das piores violações. Segundo ele, totalitários suprimem todo leque de direitos humanos, porque almejam dominar todas as atividades do povo para uma verdadeira reconstrução da sociedade. As ditaduras apenas apelam para certos poderes emergenciais e restringem algumas liberdades civis. O erro de compreensão de jornalistas e do governo dos Estados Unidos levava a que alguns excessos cometidos em países com um nível maior de liberdade, inclusive de imprensa, recebessem extensa cobertura pública, enquanto regimes mais fechados eram ignorados.

O recurso argumentativo utilizado ia além de apenas diferenciar entre “graus de repressão”, como era feito, por exemplo, na *Foreign Affairs*. Era apresentada, mais claramente, uma definição específica para o conceito de “direitos humanos”. Segundo Gayner (1977), o equivalente do fracasso em reconhecer a diferença entre um regime autoritário e um totalitário era a incapacidade de delimitar precisamente o que significava esse conceito. E a noção proposta por esse texto parecia ter sido especialmente elaborada para denunciar os controles estatais exercidos nos Estados comunistas. Os direitos civis e a integridade individual eram descritos por Gayner como assuntos que possuíam um impacto periférico na vida cotidiana da maioria da população, para quem, na verdade, o direito mais importante era a liberdade contra a intrusão do governo na vida privada dos indivíduos (na religião, na propriedade privada, na livre locomoção).

No ano seguinte, Gayner (1978) escreveu outro documento que condenava o governo Carter pela deterioração das relações com a América Latina e responsabilizava a política de promoção dos direitos humanos por esses resultados. Esta perspectiva também apareceu de forma mais pontual em outras análises da *Heritage Foundation*. Um segundo documento de 1978, por exemplo, denunciava a política ambivalente de Carter em direitos humanos, a qual infringiu sanções à Rodésia, ao mesmo tempo em que manteve o reconhecimento e apoio a países com regimes unipartidários (Moçambique e Angola) e que sustentavam guerrilhas (FRANCIS, 1978). Em 1979, Jeffrey John acusou a

nova política de direitos humanos de ter pressionado Somoza na Nicarágua e permitido a revolução, enquanto os Estados Unidos eram condescendentes com Panamá e com Cuba (JOHN, 1979).

O famoso artigo de Kirkpatrick (1979b) na *Commentary* – “Dictatorships and double standards” – foi, neste sentido, a última etapa de um processo de inovação na temática dos direitos humanos, consagrando um viés para o assunto marcadamente conservador. Apresentada pela *Commentary* como professora licenciada da Georgetown University e pesquisadora interina do *American Enterprise Institute*, Kirkpatrick abriu o texto, reportando-se aos casos do Irã e da Nicarágua – os dois grandes símbolos de como os soviéticos estavam crescendo militarmente. Como veremos, o texto abordou diversos aspectos do debate precedente, porém em um espaço de maior circulação, ou seja, em uma revista e não em um documento de *think tank*.

Logo de início, o texto repetia o mesmo bordão: “nenhum problema de política externa norte-americana é mais urgente” que um “programa sobre como agir com governos não democráticos”⁷ (KIRKPATRICK, 1979b, p. 34). A urgência ficava clara na incapacidade de os Estados Unidos terem barrado as revoluções no Irã e na Nicarágua. Pior ainda, Carter chegou a colaborar para a substituição de ditadores moderados por líderes extremados, ou totalitários, que restringem a liberdade da população (e, portanto, os direitos humanos) e, pior ainda, são menos sujeitos a transições democráticas. Regimes totalitários pretendem governar toda a vida social (a religião, os hábitos de trabalho, a escolha de residência, as relações pessoais e familiares) e, por isso, geram números massivos de refugiados. Já autocratas tradicionais como o xá e Somoza, por outro lado, toleram certo nível de oposição limitada (na imprensa e na política) e fazem uso de poderes excepcionais (como a prisão, o exílio e “se alega” que também a tortura) apenas porque enfrentam opositores radicais e violentos.

Carter errava ao enxergar que a oposição violenta, ou totalitária, seria uma alternativa moderada para assumir o poder. Esta atitude passiva escondia uma “dupla moralidade”, pois:

ends up by aligning us tacitly with Soviet clients and irresponsible extremists like the Ayatollah Khomeini or, in the end, Yasir Arafat. So far, assisting ‘change’ has not led the Carter administration to

⁷ Essa citação – e as demais – foram traduzidas livremente pela autora.

undertake the destabilization of a *Communist* country. The principle of self-determination and nonintervention are thus both *selectively applied* (KIRKPATRICK, 1979b, p. 41, grifo meu).

De acordo com esta argumentação, Carter contrariava seus próprios princípios. Se estivesse mesmo preocupado com os direitos humanos, promoveria reformas no Camboja e no Vietnã, e não na África do Sul, em El Salvador, ou na Nicarágua. “Os governos tradicionais autoritários são menos repressivos que as autocracias revolucionárias, [e é claro] que eles são mais suscetíveis à liberalização e que eles são mais compatíveis com os interesses dos EUA” (1979b, p. 44).

Kirkpatrick não se limitava, no entanto, a defender as ditaduras tradicionais. Ao contrário, reconhecia que era possível ocorrer uma mudança, liberalização ou democratização entre os autoritários, entretanto, não no formato postulado por Carter. Em vez de iniciar uma transição no momento em que tais autocracias lutavam pela sobrevivência contra oposições violentas, este processo deveria ser introduzido a partir de uma situação de força e ser controlado de forma gradual, pelo autocrata e não pelos adversários.

Como sabemos, este artigo de Kirkpatrick alcançou ampla repercussão e a autora foi depois nomeada embaixadora dos Estados Unidos na ONU pelo presidente eleito. Existem, além disso, indícios de que a elaboração de uma perspectiva especificamente conservadora sobre os direitos humanos também era uma das questões envolvidas no contexto de transferência dos neoconservadores para o Partido Republicano.

Durante a decisiva década de 1970, existia um setor dos democratas que estava profundamente decepcionado com as mudanças que estavam ocorrendo dentro do partido, em particular, com a crescente influência da “nova esquerda”, ou do movimento intrapartidário que era conhecido como “New Politics”. Depois de uma série de reformas realizadas no período entre 1968 e 1972, o movimento conseguiu a nomeação de George McGovern como candidato a presidente em 1972 e contribuiu para aprovação de uma plataforma partidária mais alinhada à esquerda (HILTON, 2016).

Após esta ala sofrer uma impressionante derrota eleitoral, os insatisfeitos fundaram a *Coalition for a Democratic Majority* (CDM) com o propósito de resgatar o partido de “grupos radicais” que contradiziam os interesses da maioria da população. Kirkpatrick

fez parte desta coalizão junto com outros nomes importantes, tais como Daniel Bell, Nathan Glazer, Samuel Huntington. Irving Kristol, Daniel Patrick Moynihan, Michael Novak, Richard Perle, Norman Podhoretz e outros. Ao longo da década de 1970, a maioria desses membros deixou o Partido Democrata.

Kirkpatrick ainda era afiliada aos democratas quando escreveu “Dictatorship and Double Standards” e, significativamente, poucos meses antes, havia publicado – em um periódico de circulação entre os republicanos (*Commonsense: A Republican Journal of thought and opinion*) – algumas razões que ainda a impediam de mudar de partido. O artigo intitulado “Why we do not become Republicans” (KIRKPATRICK, 1979a) usava a primeira pessoa do plural e assumia-se como representante de todo um setor, nomeadamente a *Coalition for a Democratic Majority* (CDM). Em suas palavras, o grupo estava insatisfeito com os “novos liberais” que tomaram o controle dos democratas desde 1972.⁸

Entre outros argumentos, a autora criticava o *Grand Old Party* (GOP) pela falta de preocupações sociais e morais. A principal questão seria, efetivamente, “se e como o conservadorismo americano pode apresentar a si mesmo e ser visto como atencioso (*thoughtful*), ético (*principled*) e moral” (HOROWITZ, 1979, p. 60). Para ela, o partido indicava candidatos que democratas desiludidos poderiam apoiar, no entanto,

it has offered *no alternative conception* of the public good to Democrats [...] In office Republicans act as though they had broad concerns with *human dignity* and well-being, with national defense, and so forth. [But] Both these concerns are [nonetheless] so poorly explained... (KIRKPATRICK, 1979a, p. 35, grifos meus).

O artigo encerrava reafirmando que “somente quando oferecesse uma visão inclusiva da boa sociedade, o Partido Republicano será capaz de atrair convertidos assim como eleitores” (KIRKPATRICK, 1979a, p. 35).

Dois números depois, Michael Horowitz respondeu a Kirkpatrick no mesmo periódico. Logo de início, ele afirmava que “havia pouca dúvida de que ela falava por um grande número de colegas da CDM, assim como outros tradicionalmente identificados com o Partido Democrata” (1979, p. 52). E concluía

⁸ Em um certo momento do artigo, Kirkpatrick diz que “suspeita, mas não pode comprovar que alguns mesmos tipos de considerações evitam que dezenas de milhares de democratas desiludidos transfiram as lealdades do Partido Democrata para o Republicano” (1979a, p. 32).

clamando a Kirkpatrick e seus amigos a adentrar o GOP, onde teriam um “papel extraordinário a cumprir”, ajudando a articular “concepções alternativas” e a colocar os instintos conservadores em termos sociais mais amplos (HOROWITZ, 1979, p. 61)

Visto sob esta perspectiva, a concepção alternativa de Kirkpatrick à noção de direitos humanos parece ter sido parte de uma preocupação mais ampla de adequar o Partido Republicano aos interesses dos neoconservadores.

Os direitos humanos na plataforma do Partido Republicano (1980)

A plataforma do Partido Republicano no ano que Reagan venceu as eleições mencionava a temática dos direitos humanos por diversas vezes, embora não tivesse uma crítica sobre a falta de moralidade na política externa, como aconteceu entre os democratas em 1976. Assim como os *think tanks* conservadores, a administração de Carter era de novo acusada de confusão, hesitação e inconstância. Esta incongruência era explicada por uma retórica que abraçava os direitos humanos e que, ao mesmo tempo, cultivava bons relacionamentos com os ofensores mais flagrantes destes direitos: URSS, Vietnã e Cuba. Pior, eram as nações aliadas que acabavam sofrendo com os bloqueios em assistência econômica e militar dos Estados Unidos. Repetia-se, portanto, a explicação clássica de um “duplo padrão” (REPUBLICAN NATIONAL CONVENTION, 1980).

Outras passagens apresentavam brevemente os direitos humanos como o direito à propriedade, ou falavam em organizações terroristas estimuladas pela União Soviética que violavam os direitos humanos. Uma passagem explicitava o compromisso com a Declaração de Direitos Humanos da ONU e com o Acordo de Helsinque e ressaltava o direito à informação, à emigração, à religião e os direitos de minorias étnicas e nacionais na União Soviética. O tema ainda era destacado de forma retórica, conforme o trecho abaixo:

Republicans will make the subject of emigration from the Soviet Union a central issue in Soviet-American relations. Human rights in the Soviet Union will not be ignored as it has been during the Carter Administration. As a party to the Helsinki Conference Final Act, a Republican Administration will insist on full Soviet compliance

with the humanitarian provisions of the agreement (REPUBLICAN NATIONAL CONVENTION, 1980, s/p).

Considerações finais

As discussões examinadas revelam os anos 1970 como uma década decisiva, na qual novas coalizões políticas foram esboçadas e novas utopias foram inscritas, mas também disputadas por duas agendas concorrentes. A temática dos direitos humanos começou a ser pautada e transformada pouco depois do fim da Guerra do Vietnã. Os *think tanks* liberais, em especial o *Council on Foreign Relations*, logo começaram a fazer alguma defesa de pautas humanitárias em questões de política externa. A primeira menção explícita à noção de direitos humanos foi do editor da *Foreign Affairs* e, ironicamente, um dos ex-membros do grupo que liderou a escalada da guerra durante o governo Lyndon Johnson (LOGEVALL, 1999). O tratamento de Nixon ao tema foi descrito ora como “desnecessário”, ora como “repulsivo” (BUNDY, 1975, p. 58). Bundy propôs, então, uma nova abordagem aos países autoritários, advertindo, entretanto, que a pauta fosse direcionada mais incisivamente aos casos de países com extinção completa de liberdade (os totalitários) e que não fossem de importância estratégica para o interesse dos Estados Unidos. Entre 1975 e 1977, o tema ganhou importância crescente na *Foreign Affairs* e foi se delineando sempre dentro destes moldes: distinção entre os graus de repressão e ponderação da importância do país para a estabilidade da região.

Mesmo assim, eram os artigos sobre os países aliados autoritários que mais discutiam o tema dos direitos humanos. As nações abordadas, como o Chile, o Brasil, a Espanha, sugerem que os autores estavam sim interessados em estabelecer uma nova política externa para os aliados ditatoriais, o que permitiria retirar os Estados Unidos de um papel constrangedor de apoiador de ditadores. Para entender a transformação posterior, é importante destacar também que as violações ressaltadas eram basicamente no âmbito dos direitos civis: a liberdade de expressão, o respeito ao julgamento justo e à integridade pessoal.

A plataforma do Partido Democrata em 1976, ano da eleição de Carter, repetiu estes mesmos parâmetros. Criticava as ações imorais dos governos Nixon e Ford, defendia os direitos humanos, indicava o uso de condicionalidades aos países receptores de

ajuda militar, ou econômica, dos Estados Unidos – em sua maioria, portanto, nações aliadas. Por fim, reportava os desrespeitos nos direitos civis (tortura, perseguição política, censuras) e o direito de emigrar e de organizar um sindicato – temas em relevo nos Acordos de Helsinque (DEMOCRATIC NATIONAL CONVENTION, 1976).

É no interior deste último domínio que os *think tanks* conservadores se inseriram e buscaram disputar significados diversos, atuando em cima de temas já esboçados, tal como a diferenciação do nível de repressão: absoluto, ou parcial. Em outras palavras, se seria um regime totalitário ou autoritário. A ressignificação conservadora da temática foi feita, no entanto, com maior eficácia e imprimindo um outro direcionamento para a pauta. Se algumas ideias são polissêmicas, como apontam Béland e Cox (2015), a noção de direitos humanos nos anos 1970 revelava, exemplarmente, a possibilidade de assumir significados diversos para grupos concorrentes e, mais do que isso, o empenho de alguns conservadores para aproveitar ao máximo a oportunidade de reinterpretar o conceito.

Um dos primeiros destaques foi um documento de Jeffrey Gayner (1977) que detalhava a diferenciação entre totalitários e autoritários. Enquanto os primeiros pretendem reconstruir a sociedade e dominar todas as atividades, os últimos restringem certas liberdades civis, o que era justificável por causa da ameaça de guerrilhas violentas. Mais do que isso, Gayner (1977) argumentava que uma política externa de proteção aos direitos civis e de integridade individual era errônea, pois estes possuíam impactos periféricos na vida da maioria da população. Direitos humanos deveriam ser definidos, então, como a liberdade contra a intrusão do governo na vida privada de indivíduos (liberdade de religião, de propriedade privada, de locomoção).

O destaque foi, é claro, Jeane Kirkpatrick (1979a), que comunicou a distinção entre ditadura e totalitarismo de forma especialmente eficaz, em um artigo de acesso mais amplo que um documento de *think tank* e explicando os “fracassos” do governo Carter (Irã e Nicarágua) com base nesses novos significados postulados aos direitos humanos. Explicava assim que, ao invés de Carter protegê-los, aumentava as violações, pois desestabilizava aliados autoritários que possuíam baixos índices de abusos e fomentava revoluções totalitárias.

Novamente, a plataforma republicana das eleições de 1980 reafirmou os mesmos princípios. Denunciou Carter por

desestabilizar aliados e fomentar a ascensão de comunistas. Defendeu, por fim, o respeito à imigração, à religião, às etnias e às minorias nacionais (REPUBLICAN NATIONAL CONVENTION, 1980).

O presente artigo sugere ainda, tal como previsto no debate metodológico de Béland e Cox (2015), que esta competição pelos significados dos direitos humanos possui uma dimensão maior do que apenas semântica. Os debates entre Kirkpatrick e Horowitz no periódico *Commonsense: a Republican Journal of Thought and Opinion* revelam que a definição de uma visão abrangente de dignidade humana e alternativa à dos democratas estava imbricada em um esforço para mobilizar apoiadores e construir coalizões, apelando a grupos que ainda não haviam se convertido aos republicanos, mas que estavam amplamente insatisfeitos com os democratas.

Certamente, esta não foi a única pauta que promoveu o deslocamento de neoconservadores ao Partido Republicano, e mais pesquisas sobre este tópico podem revelar melhor qual foi o papel desta questão em um processo mais amplo. Este ponto nos leva de volta aos temas que introduziram este artigo: o estudo de uma época decisiva que estabeleceu novos padrões de disputas partidárias, novas relações entre *think tanks* e partidos e uma nova utopia. No momento atual, estes fundamentos que nos guiaram aparentam estar, todavia, esgotados. A questão examinada deixa, então, algumas indagações: como ficam os direitos humanos na atualidade? Ainda existe um esforço dos *think tanks* conservadores de estabelecerem novos significados para esta agenda? Foram alterados os campos de debates entre conservadores e liberais, nos quais se compõem aproximações e divergências? É provável que as respostas a essas perguntas permitam entender em que medida estamos adentrando um novo ponto de ruptura, ou se estamos vivenciando apenas inflexões e readequações no interior de um mesmo processo político.

MELLO, N. Think tanks and the debate on human rights in the United States in the 1970s: between conciliation and political polarization? *Perspectivas*, São Paulo, v. 54, p. 141-174, jul./dez. 2019.

■ **ABSTRACT:** *This article studies the human rights debate of some influential think tanks in the American political system at a decisive juncture: the years 1975 to 1981. The 1970s is considered a critical*

period by different kinds of literature because it generated the roots of the current political polarization between Republican and Democratic Parties, it was the origin of a different generation of think tanks and because it fostered the emergence of a new utopia (human rights). Regarding this utopian ideal, a recent line of studies has constituted a reinterpretation of the international promotion of these rights, especially since the 1970s. Those investigations have revealed how the new agenda was supported by a series of ambivalent initiatives that ended up establishing a disputed field concerning the definition of principles and the most adequate strategies. The purpose of this article is to distinguish disputes and reconciliations between conservative and liberal think tanks regarding the concept of human rights and strategies for promoting this agenda. The think tanks were selected based on the relevant literature and a previous mapping of the documentation dedicated to the subject.

■ **KEYWORDS:** Think tanks. Human Rights. Political polarization. United States.

Referências

ABELSON, D. *A capitol idea: think tank and US foreign policy*. 1.ed. Québec: McGill Queen's University, 2006.

AZRAEL, J; LÖWENTHAL, R; NAKAGAWA. T. *An overview of east-west relations: report of the trilateral task force on east-west*. Nova Iorque: Trilateral Commission, 1978.

APELDOORN, B.; GRAAF, N. *American Grand Strategy and Corporate Elite Networks: The Open Door since the End of The Cold War*. 1.ed. Nova Iorque: Routledge, 2016.

BÉLAND, D.; COX, R. H. Ideas as coalition magnets: Coalition Building, Policy Entrepreneurs, and Power Relations. *Journal of European Public Policy*. Dez., 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1115533> Acesso em: 21 maio 2020.

BON TEMPO, C. Human Rights and the U.S. Republican Party in the Late 1970s. In: ECKEL, J.; MOYN, S. *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014. p. 146-165.

BUNDY, W. Dictatorships and American Foreign Policy. *Foreign Affairs*, v. 54, n. 1, p. 51-60, 1975.

CAMPBELL, J. The Mediterranean crisis. *Foreign Affairs*, v. 53, n. 4, p. 605-624, 1975.

CONNALLY, J. A conversation with John Connally of Texas. *AEI Studies* 230, Washington D.C., 18 Sept. 1978.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies*. New York: New York University, 1975.

DEMOCRATIC NATIONAL CONVENTION. Democratic Party platform. Jackson County, Missouri, 16 agosto 1976. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/1976-democratic-party-platform> Acesso em: 21 maio 2020.

DREZNER, D. *The ideas industry: how pessimists, partisans and plutocrats are transforming the marketplace of ideas*. 1.ed. Nova Iorque: Oxford University, 2017. 344 p.

FAGEN, R. The United States and Chile: roots and branches. *Foreign Affairs*, v. 53, n. 2, p. 297-313, 1975.

FIORINA, M; LEVENDUSKY, M. Disconnected: the political class versus the people. In: NIVOLA, P; BRADY, D. *Red and Blue Nation? Consequences and correction of America's polarized politics*. Stanford: Stanford University, 2006. p. 49-71.

FRANCIS, S. Rhodesia in Transition. *Backgrounder*, No. 62. The Heritage Foundation, 9 Aug. 1978.

FRIEDMAN, M. Liberal McCarthyism: a personal experience. *The Commonwealth*, p. 490-494, November 21, 1977.

GAYNER, J. Human rights and foreign policy. *Backgrounder*. No. 32. The Heritage Foundation, 16 Aug., 1977.

GAYNER, J. The Deteriorations of U.S.-Latin American Relations. *Backgrounder*. No. 45. The Heritage Foundation, 28 Mar., 1978.

GIBNEY, F. The ripple effect in Korea. *Foreign Affairs*, v. 56, N. 1, p. 160-174, 1977.

GUILHOT, N. *The democracy makers: human rights and international order*. 1.ed. Nova Iorque: Columbia University Press, 2005.

HILTON, A. *Party reform and political realignment: the new politics movement in the Democratic Party*. Orientador: Leo

Panitch. 2016. 406f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – York University, Toronto, 2016.

HOPGOOD, S. *The endtimes of human rights*. 1.ed. Nova Iorque: Cornell University, 2013.

HOROWITZ, M. Why I am a Republican. *Commonsense: a republican journal of thought and opinion*, Spring, p. 51-62, 1979.

HOSOYN, C.; OWEN, H.; SHONFIELD, A. *Collaboration with Communist countries in managing global problems: an examination of the options*. Nova Iorque: Trilateral Commission, 1977.

JOHN, J. The Marxist threat to Nicaragua. *Backgrounders*. No. 92. The Heritage Foundation, 10 Jul., 1979.

JORRE, J. Inside the Laager: white power in South Africa. *Foreign Affairs*, v. 55, n. 1, p. 169-186, 1976.

KIRKPATRICK, J. Viewpoint: regulation, liberty, and equality. *Regulation: AEI Journal on government and society*. Nov./Dez., 1977.

KIRKPATRICK, J. Why we don't become Republicans? *Commonsense: a republican journal of thought and opinion*. v. 2, n.3, p. 27-35, 1979a.

KIRKPATRICK, J. Dictatorships and Double Standards, *Commentary*, p. 34-45, Nov., 1979b.

LEWIS, B. The Anti-Zionist Resolution. *Foreign Affairs*, v. 55, n. 1, p. 54-64, 1976.

LOGEVALL, F. *Choosing War: the lost chance for peace and the escalation of war in Vietnam*. 1.ed. Los Angeles: University of California Press, 1999.

MAXWELL, K. The thorns of the Portuguese Revolution. *Foreign Affairs*, v. 54, n. 2, p. 250-270, 1976.

MEDVETZ, T. *Think tanks in America*. 1.ed. Chicago: University of Chicago, 2012.

MEISLER, S. Spain's New Democracy. *Foreign Affairs*. v.56, n.1, p. 190-208, 1977.

MELLO, N. *Os intelectuais saem da guerra: a intervenção no Vietnã, a Foreign Policy Magazine e a construção político-*

intelectual de novos paradigmas e estratégias. Orientadora: Rossana Reis. 2017. 232 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MOYIN, S. *Not enough: human rights in an unequal world*. 1.ed. Cambridge: Harvard University, 2018.

NIBLETT, R. Rediscovering a sense of purpose: the challenge for western think-tanks. *International Affairs*, v.94, n. 6, p. 1409-1429, 2018.

PEDREIRA, F. Decompression in Brazil? *Foreign Affairs*, v. 53, n. 3, p. 498-512, 1975.

REPUBLICAN NATIONAL CONVENTION. Republican Party Platforms. Detroit, Michigan, 15 julho 1980. Disponível em: presidency.ucsb.edu/documents/republican-party-platform-1980 Acesso em: 21 maio 2020.

RICCI, D. *The transformation of American politics: the new Washington and the rise of think tanks*. 1.ed. New Haven, Conn: Yale University, 1993. 310 p.

SHULMAN, M. On learning to live with authoritarian regime. *Foreign Affairs*, v.55, n. 2, p. 325-338, 1977.

VELASCO e CRUZ, S. Uma casa dividida: Donald Trump e a transformação da política americana. *Tempo do Mundo*, v. 5, n. 1, p. 13-44, 2019.

WRIGHT MILLS, C. *A elite do poder*. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THINK TANKS E PARTIDOS POLÍTICOS EM TEMPOS DE TRUMP¹

Tatiana TEIXEIRA²

■ **RESUMO:** A cada vez mais acentuada polarização política em Washington parece estar provocando mudanças na ocupação dos espaços de poder por parte dos *think tanks* americanos. Seria o caso, mais especificamente, daqueles institutos mais tradicionais e mais próximos dos centros decisórios, ou que almejam alcançar este *status*, gravitando os principais órgãos do Executivo federal e o Congresso. Este artigo trata, portanto, do rearranjo que parece estar ocorrendo neste universo institucional desde o início do governo Donald Trump e que afeta os partidos Republicano e Democrata. Por um lado, tem-se um presidente de personalidade centralizadora e autodeclarado *outsider* da política que privilegia um grupo muito próximo de colaboradores em seu processo de tomada de decisões, com pouca abertura para o amplo aconselhamento externo dos especialistas dos *think tanks*. Por outro, entre os democratas progressistas, a busca também tem sido por fontes alternativas de programas e políticas públicas, o que se reflete no diálogo mais fragmentado, recorrendo-se a institutos menores e mais especializados, assim como à Academia. Acompanhar as ondas desse fenômeno de *revolving door* é um dos caminhos facilitadores para se antecipar agendas e medidas a serem adotadas pelo governo, assim como entender parte do funcionamento do complexo sistema político americano.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Democratas progressistas. Bernie Sanders. Donald Trump. Joe Biden. Republicanos. Think tanks.

¹ Esta é a versão completa do *paper* originalmente apresentado na Conferência Brasileira de Estudos Políticos sobre os Estados Unidos, promovida pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e realizada entre 25 a 28 de novembro de 2019, em São Paulo.

² INCT-INEU. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos. São Paulo – SP – Brasil. 01001-90. tatianat19@hotmail.com.

Introdução

Desde o momento de transição iniciado após a eleição presidencial de 2016, algo começava a indicar mudanças na relação dos *think tanks* com o atual Executivo e, em um efeito dominó, na relação destes institutos com os partidos e seus representantes republicanos e democratas. Por um lado, ambos os extremos do espectro político – os mais conservadores e os mais progressistas – estariam recorrendo menos amplamente às habituais e já consagradas fontes de produção de conhecimento e de legitimação. Por outro, do mesmo modo, os institutos mais tradicionais estariam-se afastando destes dois polos, buscando uma posição mais segura, confortável e menos arriscada de análises e proposições de políticas, no centro.

Como pedra angular, este artigo parte de observações críticas sobre o papel dos *think tanks* (TTs) americanos na política doméstica (TEIXEIRA, 2007, 2015) e do trabalho de pesquisa feito no Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU)³. Esta tarefa se dá, sobretudo, pelo acompanhamento diário da cena política americana e da dinâmica entre os diversos atores que atuam neste sistema. Trata-se, portanto, de um trabalho a ser continuamente atualizado⁴.

Muitas foram as mudanças operadas com a chegada de Donald Trump à Casa Branca. Em relação aos *think tanks*, mais especificamente, como são conhecidos nos Estados Unidos os institutos de pesquisa para políticas públicas, houve a reacomodação daqueles considerados atores relevantes para a Casa Branca, algo que acontece de forma rotineira a cada renovação da legenda no poder – sejam democratas, sejam republicanos.

As idiossincrasias do governo trumpiano; suas escolhas erráticas – com idas e vindas e anúncios de ordens executivas aparentemente feitas às pressas, com falhas e brechas jurídicas –; os embates com os conservadores mais tradicionais do Partido Republicano; as constantes críticas feitas por institutos de todas as tendências (incluindo os conservadores); os recorrentes ataques do presidente e de outros membros de sua administração ao discurso científico e à comunidade acadêmica (DREZNER, 2017); além da hostilidade e da desconfiança para com as institui-

³ Para conhecer a produção do OPEU, consultar: <https://www.opecu.org.br/>.

⁴ Para acompanhar notícias, trabalhos e agendas de pesquisa sobre os *think tanks*, visitar: <http://www.thinktankwatch.com> e <https://onthinktanks.org/>.

ções, estariam apontando, porém, para um relativo distanciamento entre o núcleo duro do governo atual e os TTs.

Um outro movimento pôde ser observado entre os democratas, sigla que registrou um fortalecimento da ala mais progressista no período da pré-campanha para 2020. Ao longo das primárias, seus representantes com mais peso – os senadores Bernie Sanders (I-VT) e Elizabeth Warren (D-MA) – buscaram fontes alternativas para o aconselhamento e a elaboração de seus programas. *Think tanks* historicamente vistos como principais celeiros de ideias democratas foram menos procurados por estes políticos, ou se afastaram, de forma intencional. Uma hipótese seria que, em tempos tão polarizados politicamente, os TTs estariam optando cada vez mais pela moderação para não se isolarem e não afastarem doadores moderados.

Ciente de quão elusiva é a tentativa de rastrear o impacto das ideias, o objetivo inicial desta proposta é apontar se é possível asseverar se há, de fato, uma mudança em curso no universo dos *think tanks* desde o início do governo Trump. Por se tratar de proposta em construção concomitantemente à evolução dos acontecimentos, as principais fontes serão matérias e análises divulgadas na imprensa americana.

Tradição inventada, hibridez essencial, simulacro de influência e controle narrativo

Implícito na criação e na narrativa cuidadosamente elaborada e disseminada pelos TTs sobre si mesmos está que eles devem ser objetivos e independentes. Essa promessa apenas idealmente cumprida se ancora na suposição de que qualquer pesquisa envolvendo políticas públicas deve (e será) feita com objetividade, dentro de parâmetros de racionalidade e de neutralidade e pelo interesse comum. Como lembra Steve Smith (2004), porém, essa neutralidade é ilusória e impossível de ser isenta de valores. O problema não é que isso ocorra, mas, afirma o autor, que se use esse argumento mesmo sabendo que isso acontece.

A narrativa fundacional e a própria natureza dos principais debates sobre os *think tanks* na Academia, na imprensa e na política americanas contribuem para reforçar a percepção de que se trata de um tipo de instituição pensado e criado para uma atuação com propósitos específicos (e até elevados, em sua origem), independentemente de suas alegadas posições político-ideológicas, ontológicas, epistemológicas, ou metodológicas.

Seguindo a trajetória de pesquisa da autora deste *paper*, considera-se, porém, que o sistema de crenças específico, a que os *think tanks* pertencem, estabelece sua essência (e valores inerentes), afetando e contribuindo para moldar sua produção e os efeitos desta na realidade política. Acredita-se, portanto, na impossibilidade de se blindar a produção de conhecimento desses institutos, tornando-a totalmente objetiva, já que os próprios pesquisadores estão imbuídos de valores que dizem respeito a *ser americano*.

Conforme exposto em pesquisas anteriores (TEIXEIRA, 2007, 2015), os especialistas dos *think tanks* americanos criam, com frequência, novos *frames*, conceitos e programas que se espalham, naturalizam-se e se consolidam nos Estados Unidos, para, então, infiltrar-se nas principais organizações internacionais e em suas políticas e diretrizes adotadas para este, ou aquele país, nesta, ou naquela área. Nesta dinâmica, os TTs e seus pesquisadores têm e atuam do alto da privilegiada posição não apenas de interlocutores supostamente neutros, mas também como um dos *gatekeepers* das informações que podem circular nesse meio e de representantes dessas ideias que eles mesmos produzem e articulam. Isso importa, na medida em que a própria formulação de um conceito pode deflagrar formas de comportamento e de atuação de um governo para o outro, ou entre instituições internacionais e governos. Segundo Choi (2005, p. 24-25):

While concepts essentially constitute social practices, they are vague, by nature, because of the variable ways that people can construe meanings. For this reason, the central occupation of political scientists must be with deciphering the meanings that people attach to their concepts, that is to say, with elucidating how the world appears meaningful or significant to human beings who act for reasons of their own [...] We are always employing concepts to make sense of the world and to participate in it, and so we are always, in this sense, imposing meaning upon the world through the use and construction of our concepts ...⁵

⁵ Tradução livre feita pela autora sem revisão profissional, assim como todas as demais que aparecem neste trabalho: “Embora conceitos constituam, essencialmente práticas sociais, eles são vagos, por natureza, por causa das inúmeras maneiras que as pessoas podem construir significados. Por esse motivo, a preocupação central dos cientistas políticos deve ser com decifrar os significados que as pessoas atrelam aos conceitos delas, ou seja, elucidar como o mundo parece significativo para os seres humanos que agem por suas próprias razões. [...] estamos sempre empregando conceitos para fazer um sentido do mundo e para participar dele e, assim, estamos sempre, nesse sentido, impondo significado sobre o mundo, por meio do uso e da construção dos nossos conceitos ...”.

A expectativa externa (de governos, instituições, imprensa e outros atores) em relação à produção e à oferta de pesquisas, propostas políticas e análises para que sejam mais objetivas reforçou e contribuiu para legitimar o lugar dos *think tanks* na política americana, assim como o seu papel nas organizações e nos fóruns internacionais, onde atuam cada vez mais, sobretudo, por intermédio de redes transnacionais. Um exemplo recente deste arranjo *think tanks*-ideias-redes é identificável (ainda que não em toda sua estrutura, nem em todos os agentes envolvidos nela) na expansão das ideias de extrema direita pela América do Sul e pela Europa. Nesse sentido, corroborando o argumento desenvolvido por Stone (2004a), é possível afirmar que os TTs contribuem para a politização do conhecimento, facilitando e favorecendo, ao mesmo tempo, o avanço da homogeneização de como esse conhecimento é produzido e disseminado, assim como daquilo que é considerado válido e legítimo. De acordo com Stone (2004a, p. 14):

Networking, policy entrepreneurship and discourse construction to capture political agendas are manifestations of the way in which knowledge has been politicized by think tanks. [...] Think tanks are not only a source of policy ideas and innovation, but also symbolic of intellectual authority that can be used to support entrenched policy prejudices and political causes⁶.

A posição dos *think tanks* no processo político pode ser determinada por suas próprias características, escolhas e comportamento; pela natureza do conhecimento acumulado entre os especialistas quando um debate se instala; pelo tipo e lugar de discussão em curso, já que alguns temas e arenas são mais favoráveis e mais abertos à sua participação; pelo clima político no momento; pela velocidade com que a questão é resolvida; pelos fatos políticos; e pelo nível de preocupação, atenção e mobilização dos interesses envolvidos (RICH, 2004).

Selee (2013, p. 10) avalia que poucos *think tanks* estão “bem equipados” e em condições de influenciar a tomada de decisões em si, porque, segundo ele, “it requires an intimate knowledge of the political system and close, almost organic relations with

⁶ Tradução livre; “Networking, empreendedorismo na política e construção discursiva para captar agendas políticas são manifestações da maneira como o conhecimento tem sido politizado pelos *think tanks*. [...] *Think tanks* não são apenas uma fonte de ideias políticas e de inovação, mas também simbólicos de autoridade intelectual que pode ser usada para apoiar preconceitos políticos arraigados e causas políticas”.

decision makers”⁷. No caso do sistema político americano, poroso a tantos atores, trata-se de uma dificuldade, mas também de uma oportunidade. Como exemplo bem-sucedido na última década, o autor cita o trabalho de segurança doméstica (*homeland security*) da Heritage Foundation.

A expansão excessiva na quantidade de categorias para descrever os diferentes tipos de *think tanks* (como as enumeradas por ABELSON, 2006; DICKSON, 1972; MCGANN, 2006; MEDVETZ, 2012; SMITH, P, 1971; WEAVER, 1989, entre outros autores) e a proliferação do número de supostos *policy institutes* e *independent research institutions* são outros indicadores das mudanças nesse universo, como apontam os dados apresentados e as alterações feitas nas diferentes edições do *ranking* anual *Global Go To Think Tank Index Report*, elaborado pelo Think Tanks and Civil Societies Program (McGann, 2007, 2008, 2009a, 2010, 2011a, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

Importante observar outros fenômenos que vêm se acentuando quando se trata de *think tanks* e que podem ser observados nos sucessivos relatórios supracitados e em pesquisas recentes (TEIXEIRA, 2012, 2013) sobre este objeto de estudo: não apenas o excesso de subcategorias para descrevê-los, como a cada vez maior flexibilização de sua ideia original e o uso cada vez mais utilitarista e mercadológico desta etiqueta. Vai se tornando um conceito guarda-chuva, onde tudo cabe, sob o risco de perda de seu poder explicativo. Para Tom Medvetz (informação verbal)⁸, a questão de nomear e ser nomeado é, em si mesma, uma questão identitária e de disputa de poder. “[...] Ninguém quer ser chamado de lobista, ninguém quer ser chamado, simplesmente como um ativista. Porque ser um *think tank* é, pelo menos um pouco, mais imparcial”.

De acordo com a última edição deste *ranking* – do professor James McGann, da University of Pennsylvania (UPenn), até hoje o mais conhecido e regular sobre o tema –, existem hoje pelo menos 1.835 institutos nos Estados Unidos, distinguidos como tais. A tendência de especialização por áreas, ou temas, tem sido cada vez maior, e o surgimento de *think tanks* menores, também. A

⁷ Tradução livre: “precisa de um profundo conhecimento do sistema político e de relações próximas, quase orgânicas com os tomadores de decisão”.

⁸ Entrevista concedida à autora durante o estágio doutoral na Universidade da Pensilvânia (UPenn), nos EUA, realizado sob supervisão do prof. Dr. James McGann, com Bolsa FAPERJ. 1 arquivo WAV [1:19’10”]. Washington, D.C., 27 dez. 2012. Tradução livre do original em inglês, sem supervisão profissional, assim como nas demais.

maioria (90,5%) surgiu a partir de 1951, estimulada pelo novo e predominante papel dos Estados Unidos na cena internacional e, consequência disso, pela necessidade de se conhecer e entender o mundo naquele que seria o “Século Americano”. Ainda conforme os relatórios, esse número mais do que dobrou desde os anos 1980, com cerca de 25% deles situados na capital do país. A localização geográfica não é à toa. É preciso estar o mais perto possível do centro do poder para garantir mais visibilidade, influência, prestígio, contatos, recursos e, em última análise, sobrevivência institucional.

Em termos de suporte, o mais comum são os recursos financeiros para curto prazo, o que leva os institutos a desenvolverem projetos e iniciativas com mais chances de atrair interessados (TROY, 2012). Em geral, o que se busca é captar o assunto em voga no momento – China, por exemplo – e, de alguma forma, adaptá-lo a investigações já em curso. Este “study money” explica em parte, segundo o analisa R. Evan Ellis (informação verbal)⁹, a ocorrência de uma onda temática de artigos e relatórios publicados pelos *think tanks* americanos. O mesmo entrevistado classifica como “incorreta” a premissa de que os *think tanks* estudam determinado assunto porque é importante. “Às vezes, os *think tanks* estudam questões porque outras pessoas estão estudando [...] porque tem dinheiro lá [...] porque eles percebem que há interesse político lá [...] por causa de seu patrocinador” (R. Evan Ellis, informação verbal)¹⁰.

Por sua estrutura, cultura organizacional e constrangimentos internos e externos, como a disputa por financiamento, ou a pesquisa em áreas sensíveis como Defesa e Segurança Nacional, os membros dos TTs praticam, muitas vezes, uma involuntária (ou consciente) autocensura. Insidiosa, a autocensura é difícil de ser observada, verificada e medida (TROY, 2012, p. 88) e pode causar graves danos à qualidade do material produzido, acentuando a precariedade e/ou tendência nas análises e tornando impeditivo o exercício de um alto nível de inovação nesses institutos.

Vendo os *think tanks* como “organizations that generate policy-oriented research, analysis and advice on domestic and international issues in an effort to enable policymakers and the

⁹ Entrevista concedida à autora. 1 arquivo WAV [1:45'45"]. Washington, D.C., 7 dez. 2012.

¹⁰ Entrevista concedida à autora. 1 arquivo WAV [1:45'45"]. Washington, D.C., 7 dez. 2012.

public make informed decisions about public policy”¹¹, McGann (2007, 2008, 2009a, 2010, 2011a, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019) não acredita em um problema de definição, e sim em um hibridismo decorrente da evolução das diversas instituições que coabitam o universo político, influenciando e transformando esses institutos. Situados em um ambiente cada vez mais entrópico, cheio de nós e porosidade de fronteiras de atuação e capacidades em seus respectivos campos (MEDVETZ, 2012), *think tanks* convivem, disputam atenção e recursos e se confundem com fundações, ONGs diversas, universidades, grupos de pressão e de interesse. Como um início de tentativa de diferenciação, Gray (1977/1978, p. 179) sugere que as seguintes perguntas devem ser feitas, primeiramente:

Of government, one should ask – were the right policies pursued? And were they pursued effectively? Of a think tank, one should ask – what contribution has been made to the identification/solution of public policy problems? Of a university, one should ask – what contributions have been made to knowledge?¹²

O hibridismo evocado por McGann também aparece em Medvetz (2008, p. 4-5; 2012), que faz uma leitura de natureza sociológica deste objeto e propõe que seja visto como uma organização híbrida em sua essência e localizada em uma posição intermediária no espaço social. Isso significa que esses “instruments for linking political and intellectual practice in American life”¹³ (MEDVETZ, 2012, p. 7) são um tipo de organização que se firma e se diferencia por reunir em si características dos atores existentes nos campos limítrofes ao seu próprio campo. Como limítrofes, Medvetz (2012, p. 37) cita os campos econômico, de produção cultural, midiático e ainda o político e burocrático. Conforme Bourdieu (1989, p. 20), “social space tends to function

¹¹ Tradução livre: “organizações que geram conselhos, análises e pesquisas orientadas para a política sobre questões domésticas e internacionais em um esforço para permitir que os políticos e o público tomem decisões esclarecidas sobre políticas públicas”. Essa descrição é basicamente a mesma nas edições citadas, com poucas alterações, sem modificar o sentido. Por isso, não se colocou o número de páginas. Em meio às classificações do mesmo autor que vão sendo criadas ao longo dos anos, essa parece ser sua definição básica de trabalho, inclusive em seus livros.

¹² Tradução livre: “Sobre o governo, deveria se perguntar – as políticas certas foram buscadas? E foram buscadas de forma eficiente? Sobre um *think tank*, deveria se perguntar – que contribuição foi feita para a identificação/solução de problemas de políticas públicas? Sobre uma universidade, deveria se perguntar – que contribuições foram feitas para o conhecimento?”.

¹³ Tradução livre: “instrumentos para conectar a prática intelectual e política na vida americana”.

as a symbolic space, a space of lifestyles and status groups characterized by different lifestyles”¹⁴.

Assim, os *think tanks* se confrontam com um perene problema de demarcação. Isso também os coloca em um ciclo permanente e conflituoso de aproximação e de afastamento para manter sua identidade, com papéis intercambiáveis com os atores dos demais campos, incluindo as funções de *know-how* político, credibilidade acadêmica e independência financeira. Fazendo extenso uso de Bourdieu e de seu corpo conceitual – campo, *habitus* e capital –, Medvetz (2008, p. 9; 2012, p. 7, 213) sugere que os TTs ocupam um espaço institucional híbrido que conta com suas próprias leis, agentes e convenções, inspiradas e criadas com características dos quatro campos citados no parágrafo anterior. Este espaço institucional peculiar é, ao mesmo tempo e todo tempo, relacional – interna e externamente.

Em um argumento que aparece em vários de seus livros, Wiarda (2015, p. 1) afirma que, desde os anos 1960, período marcado pelos programas *New Frontier*, do governo de John F. Kennedy (1961-1963), e *Great Society*, de Lyndon Johnson (1963-1969), os *think tanks* vêm substituindo as universidades como principais geradores de novas ideias para um sistema político cada vez mais polarizado e profundamente dividido. “[...] since the 1960s universities and university-based academics have become less important in high-level Washington policy-making. That role has been increasingly taken over by the Washington-based think tanks, research centers, and policy ‘shops’”¹⁵ (WIARDA, 2010, p. X). Como se verá neste artigo, neste novo ciclo eleitoral a Academia recuperou espaço.

O autor alega, em primeiro lugar, que o estilo de escrita desses institutos é muito diferente do feito acadêmico – muito abstrato e teórico para a maioria dos políticos (WIARDA, 2008, p. 98). Adotando uma linguagem mais objetiva, clara e concisa, esse estilo é mais fácil de ser compreendido pelos diferentes públicos que estão em Washington. Além disso, acrescenta Wiarda, a produção intelectual nas universidades americanas hoje estaria excessivamente à esquerda do espectro político, e o acadêmico com um perfil cada vez mais ideológico. Esta não parece ser

¹⁴ Tradução livre: “o espaço social tende a funcionar como um espaço simbólico, um espaço de estilos de vida e grupos de *status* caracterizados por diferentes estilos de vida”.

¹⁵ Tradução livre: “[...] desde os anos 1960, universidades e acadêmicos que trabalham em universidades vêm se tornando menos importantes no alto escalão da política de Washington. Esse papel tem sido, crescentemente, assumido pelos *think tanks*, centros de pesquisa e ‘policy shops’ de Washington”.

uma distinção sólida, nem suficiente, já que os *think tanks* têm seguido essa mesma tendência – sobretudo, os conservadores.

Em segundo lugar, ele afirma que os atores de fora de Washington¹⁶ não sabem como inserir suas ideias no processo político, fazendo-as, portanto, chegar a quem importa, no momento mais oportuno para serem assimiladas.

Very few people from outside Washington can influence the policy process. And even in Washington, it's usually not enough to be at one of the Washington-area universities. No, you have to be not just in Washington but in the Washington think tanks¹⁷ (WIARDA, 2015, p. 1).

Ao apontar a arbitrariedade dos marcadores identitários definidos sobre os *think tanks*, Medvetz (2008, p. 2) questiona a rigidez do conceito original, argumentando que privilegia o modelo anglo-saxão e que, mesmo nos EUA, “the first organizations to exist under this banner were not independent at all, but in fact the genetic offspring of states, parties, markets, and universities”¹⁸. No mesmo sentido, Stone (2004a, p. 2) considera “problemática” a definição anglo-saxã, por não funcionar bem em outras culturas, e discute os termos das supostas “independência e autonomia” dos *think tanks*. Como esclarece a autora (2004a, p. 3), referindo-se à relação entre esses institutos e governos, partidos e grupos de pressão, “it is a ‘relative autonomy’, as think tanks are often in resource-dependent relationships with these organizations”¹⁹.

¹⁶ No original e em outros de seus textos, Wiarda usa a expressão *outside the Beltway* (em oposição a *inside the Beltway*), que se tornou uma metáfora corrente para se referir a algo (um indivíduo, uma ideia, ou uma instituição, por exemplo) que não é politicamente relevante, nem influente, por estar afastado da capital e por não ter conexões, ou conhecimento político genuíno. Longe, portanto, dos círculos do poder. *The Beltway* se tornou uma referência frequente ao mundo político e social de Washington, D.C., e às suas regras, personagens e bastidores. Há exceções, mas, mesmo no caso dos *think tanks*, é preciso estar em D.C. para ter acesso às pessoas certas no momento certo, estabelecer uma ampla e influente rede de contatos, para ter visibilidade e tentar ter algum impacto na política, tanto no Executivo, quanto no Legislativo. A origem é a *Capitol Beltway*, como é conhecida a rodovia interestadual I-495, que forma um cinturão ao redor de D.C.

¹⁷ Tradução livre: “Muito poucas pessoas de fora de Washington podem influenciar o processo político. E, mesmo em Washington, normalmente não basta estar em uma das universidades na região de Washington. Não, você tem de estar não apenas em Washington, mas nos *think tanks* de Washington”.

¹⁸ Tradução livre: “as primeiras organizações a existirem sob essa bandeira não eram nem um pouco independentes, e sim, descendentes de estados, partidos, mercados e universidades”.

¹⁹ Tradução livre: “é uma ‘autonomia relativa’, já que os *think tanks* estão, frequentemente, em relações de dependência de recursos dessas organizações [grifo da autora]”.

O ex-presidente da *Brookings Institution* Strobe Talbott (2006, p. 437, 440) alega que, embora o apartidarismo seja um dos corolários do princípio de independência, isso não significa ser “politicamente neutro”. Essas características vêm sendo cada vez mais relativizadas nas pesquisas sobre o tema, como em Acuña (2009), McGann (2011b) e Medvetz (2008, 2012). Basta pensar na origem da RAND²⁰ Corporation – resultante da parceria entre a Douglas Aircraft Company e a Força Aérea americana –, nos vínculos democratas do Center for American Progress (CAP), do Progressive Policy Institute (PPI) e do Center for a New American Security (CNAS), ou na clara simbiose da Heritage Foundation e do American Enterprise Institute (AEI) com os republicanos.

Conexões, posicionamentos políticos, trajetórias acadêmica e profissional, crenças e preferências pessoais dos integrantes dos *think tanks*, assim como os valores e a missão de cada instituto, não podem ser negligenciados, nem minimizados. Quando se acompanha o trabalho destes centros de pesquisa, fica claro que – tanto nas análises de estudiosos do tema, quanto na avaliação feita pelos próprios integrantes dos *think tanks* – muito do que se lhe credita como principais atividades e características parece existir, em seu conjunto, mais como tipo ideal do que como rotina e dinâmica institucional.

A autopercepção de relevância e de imprescindibilidade destes institutos e de seus integrantes é enorme e, muitas vezes, distorcida nos Estados Unidos. Com passagens pelo AEI, pelo American Action Forum, pela Heritage Foundation, pelo Hudson Institute, entre outros, o ex-subsecretário de Saúde e Serviços Humanos do governo George W. Bush, Tevi Troy (2012, p. 75), destaca a “extraordinary dependence of policymakers on the work of think tanks”²¹, enquanto o atual presidente do Council on Foreign Relations (CFR), Richard Haass (2002, s/p), um exemplo notório dessa interação constante entre as esferas pública e privada que caracteriza o *revolving door* americano, alega que:

Their greatest impact [...] is in generating ‘new thinking’ that changes the way that U.S. decision-makers perceive and respond to the world. Original insights can alter conceptions of U.S. national interests, influence the ranking of priorities, provide roadmaps for action, mobilize political and bureaucratic coalitions, and shape

²⁰ Acrônimo de Research And Development.

²¹ Tradução livre: “extraordinária dependência dos políticos em relação ao trabalho dos *think tanks*”.

the design of lasting institutions. [...] In addition to bringing new ideas and experts into government, think tanks provide policy-makers with venues in which to build shared understanding, if not consensus, on policy options among [...] the 'foreign policy public': the opinion makers and shapers drawn from across the professions²².

Nos maiores e mais antigos *think tanks*, como o CFR e a Brookings Institution, tem-se um ambiente altamente ritualizado, com seu sistema de procedimentos, códigos e prescrições, onde se cultuam títulos e se entregam condecorações, onde “cátedras” são instituídas para reconhecer o capital simbólico (cultural, social e, em muitas circunstâncias, especialmente o econômico) de seus integrantes, ou de quem quer fazer parte desse clube, e onde nomes são cuidadosamente incluídos nos relatórios anuais que vão tecendo a história institucional.

Entre alguns dos indicadores mais comumente usados pelos pesquisadores de *think tanks* para verificar e atestar a influência desses institutos estão o número de eventos e de publicações, de *hearings* dos especialistas no Congresso dos EUA, ou de *briefings* dados no Foreign Press Center do Departamento de Estado; menções em discursos presidenciais; cargos importantes ocupados no governo, por esses especialistas; número de acessos à página institucional, de *downloads* de documentos, ou número de seguidores no Twitter, de membros no Facebook; número de contratos de pesquisa com agências governamentais americanas; ou em outras redes sociais; citações na imprensa americana, entre outros (TEIXEIRA, 2007). O último é um dos favoritos da comunidade de *think tanks*, pois costuma dar a impressão de alta e constante visibilidade – para muitos, um indicativo de influência.

Em um plano mais geral, a divergência entre os especialistas não é sobre se os *think tanks* são influentes ou não, mas sobre a natureza desse impacto, sobre o quanto de influência eles realmente exercem, em quem, no quê, quando e em nome de quem, e sobre como rastrear, mapear, verificar e mensurar essa ação. “Muito vai depender de como você define influência”,

²² Tradução livre: “Seu maior impacto [...] é gerar ‘pensamento novo’ que muda a maneira como os tomadores de decisão americanos percebem e reagem ao mundo. *Insights* originais podem alterar as concepções dos interesses nacionais americanos, influenciar o *ranking* de prioridades, fornecer mapas de rota para ação, mobilizar coalizões políticas e burocráticas e moldar o design de instituições duradouras. [...] Além de levarem novas ideias e especialistas ao governo, *think tanks* abastecem *policy-makers* com espaços para a construção de entendimento compartilhado – quando não consenso – sobre as opções políticas entre [...] o ‘público de política externa’: formadores e moldadores de opinião de todas as profissões”.

explica Donald Abelson (informação verbal)²³. Isoladamente, os indicadores supracitados não têm como comprová-la de forma segura e efetiva, assim como não podem atestar a paternidade de um projeto, ainda que ajudem, conforme descrito, a se *fazer parecer* influente. Em Washington, em especial nos dias atuais, o simulacro de influência importa tanto quanto o impacto real.

Ao competir por atenção, recursos e prestígio em sua relação com governos, mídia e outros atores interessados, esses institutos buscam criar uma “impressão”: a imagem de que são muito influentes, muito importantes e desempenham um papel crítico na arena política (Abelson, informação verbal)²⁴. E, como ressalta o autor nesta mesma entrevista²⁵, os TTs são apenas uma parte desse universo:

[...] podemos chegar a uma abordagem perfeita para medir influência? E a resposta é ‘*não, não podemos*’. É uma ciência imperfeita. Mas no que as pessoas estão mais interessadas é: o que é que essas organizações fazem, que funções elas desempenham, como elas transmitem um conhecimento que, no final do dia, elas estão em uma posição mais ou menos privilegiada para serem capazes de moldar o clima político com o tempo e por meio de um longo período de tempo? [...]

De que existe uma utilidade dos *think tanks* não há dúvida. A questão é como esse uso é feito, com qual propósito e por quem, pois nem sempre os interesses envolvidos são claros e raramente seus clientes buscam soluções brilhantes, ou querem mudanças significativas de rumo. Ao contrário do propalado mito da inovação, em boa parte das vezes, políticos esperam ideias com algum grau de familiaridade para reformular, ou administrar de forma adequada, o que já está em vigor, legitimando o *status quo* à base de estatísticas e teorias. “Think tanks are used, not unfrequently, almost solely for the purpose of demonstrating that a particular set of issues is being studied in a careful and tolerably objective way [...] research often can serve as a substitute for action”²⁶ (GRAY, 1977/1978, p. 188).

²³ Entrevista concedida à autora. 1 arquivo WAV [52’10”]. Skype, 14 dez. 2012.

²⁴ Entrevista concedida à autora. 1 arquivo WAV [52’10”]. Skype, 14 dez. 2012.

²⁵ Entrevista concedida à autora. 1 arquivo WAV [52’10”]. Skype, 14 dez. 2012.

²⁶ Tradução livre: “não é incomum que os *think tanks* sejam usados quase que apenas com a proposta de demonstrar que um conjunto particular de questões está sendo estudado de uma maneira cuidadosa e razoavelmente objetiva [...] pesquisa pode, com frequência, ser usada como substituto para a ação”.

Na ausência de uma definição *stricto sensu* de um termo ainda “escorregadio”, “elástico” e de “significado opaco” (STONE, 2004a, 2004b, 2007), muito em função da própria natureza constitutiva do objeto, conforme a excelente contribuição de Medvetz (2008, 2012), tampouco há consenso sobre que instituição pode se intitular, ou ser considerada, como tal. Para os institutos em si, no lugar do refinamento conceitual, parece ganhar peso – por sua utilidade, eficiência, eficácia, ou alguma outra conveniência – aquilo que as instituições supõem que ser considerada um *think tank* fará delas, como serão vistas por adotarem essa etiqueta e os atributos e ganhos decorrentes dessa categorização. No dia a dia da guerra por espaço e por atenção no populoso mercado das ideias, cada instituto se apropriará desse rótulo, conforme apontado nesta seção, de modo a potencializar o que tem a oferecer. O obstáculo metodológico permanece.

Think tanks e partidos nos EUA

Elemento distintivo da cultura política americana, os *think tanks* e seus especialistas têm uma janela de oportunidade renovada a cada quatro (ou oito) anos em Washington, D.C. A cada ciclo eleitoral presidencial, seus membros costumam ser convocados para fornecer sua expertise em grupos temáticos nas campanhas republicana e democrata. E, a depender do resultado nas urnas, podem ser convidados para integrar o governo em seus diferentes departamentos e escalões para ajudar na elaboração, na análise e no monitoramento de políticas públicas em áreas tão diversas quanto segurança nacional, saúde, educação, ou energia. Cada governo e, sobretudo, cada presidente estabelece uma relação própria com esses potenciais conselheiros, apoiando-se algumas vezes mais, outras menos, nesses pesquisadores e nas instituições às quais eles estão vinculados (TEIXEIRA, 2018).

Concentrando-se no indivíduo, Abelson e Carberry (1997) alegam que duas características ajudam a explicar o que leva candidatos à Presidência a recorrerem aos especialistas dos *think tanks* e quando isso tende a acontecer. Segundo eles, esse tipo de consulta é “relativamente recente”. A primeira característica é seu *status* em Washington – se são *insiders*, ou *outsiders*, especialmente nas áreas de Política Externa e de Segurança. A segunda diz respeito ao peso e ao nível de rigidez de suas crenças e de suas percepções. Com base nessas duas características, Abelson e Carberry (1997, p. 685-7) elaboraram

quatro categorias, descritas abaixo, que levam em consideração a trajetória profissional do candidato – e o quão “iniciado” ele é na política em Washington – e seu posicionamento ideológico:

1) *Washington Outsider, Strong Ideologue*: mais propensos a recorrer aos *think tanks* por seu limitado conhecimento da agenda doméstica e internacional, assim como da máquina administrativa federal. Sem surpresa, os autores apontam os *think tanks* instalados no *Beltway* como os mais familiarizados com a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo e da política como um todo (formais e, sobretudo, informais). Além disso, podem encontrar nas pesquisas feitas por *advocacy think tanks* de posicionamento ideológico afim a legitimação necessária para sua plataforma;

2) *Washington Insider, Strong Ideologue*: embora tenham mais conhecimento dos meandros do poder, buscam ajuda para reforçar o aspecto ideológico de sua agenda;

3) *Washington Outsider, Weak Ideologue*: são menos propensos a procurar os *advocacy think tanks*, já que não buscam validação ideológica para suas ideias, voltando-se para os institutos mais tradicionais, dedicados à pesquisa; e

4) *Washington Insider, Weak Ideologue*: os menos prováveis a recorrer às credenciais dos TTs para a campanha, formar seu gabinete, ou pedir assessoria.

“Rather than generating new and provocative policy ideas, many think tanks do little more than package issues for candidates in an easily digestible form”²⁷, afirmam Abelson e Carberry (1997, p. 684). O que mais atrai esse público é, de fato, a capacidade desses especialistas de identificar, antecipar e responder as questões mais urgentes no debate – aquelas, portanto, de maior repercussão eleitoral. Ainda segundo Abelson e Carberry (1997), outro aspecto atraente são as conexões e a experiência dos especialistas mais renomados desses institutos. Assim, não apenas informam, como adquirem a função de “validar” o candidato e a sua plataforma e, no caso dos *advocacy think tanks*, têm como base crenças e ideologias compartilhadas (ABELSON; CARBERRY, 1997, p. 684). Tornam essa colaboração ainda mais preciosa e útil.

²⁷ Tradução livre: “Mais do que gerar novas e provocativas ideias sobre política, muitos *think tanks* fazem pouco mais do que ‘embalar’ questões para os candidatos de modo que sejam fáceis de serem digeridas”.

O republicano Ronald Reagan contou especialmente com a Heritage Foundation e sua série de livros *Mandate for Leadership*, divulgada em janeiro de 1981, assim como com o American Enterprise Institute (AEI) e a Hoover Institution e sua coletânea de ensaios *The United States in the 1980s* (TROY, 2017). No fim de seu governo, este *ex-honorary fellow* da Hoover Institution (REAGAN, 1988, s/p) pronunciou o discurso “Liberdade e vigilância”, por ocasião do jantar anual do AEI, em 7 de dezembro do referido ano. Em suas palavras, há considerações sobre os avanços no diálogo com a então União Soviética de Mikhail Gorbachev, o balanço de sua política externa e um longo agradecimento a esse instituto. Em diferentes momentos do discurso, Reagan reconheceu no AEI a origem de muitas das políticas implementadas em seus oito anos de mandato, apontando-o como fonte intelectual da “revolução conservadora”²⁸.

Exemplo recente, seu correligionário George W. Bush (2001-2009) contou, na campanha eleitoral e em seus dois mandatos, com a assessoria de vários representantes de *think tanks* conservadores, sobretudo, a Heritage, o AEI e o até então considerado um *think tank* Project for the New American Century (PNAC)²⁹, hoje inativo (ABELSON, 2002, 2009). Como já havia feito Reagan há 15 anos, o presidente W. Bush (2003) discursou no jantar anual do AEI, onde elogiou o trabalho do instituto e agradeceu por sua contribuição ao país.

Diferentes autores apontam o AEI e a Heritage como dois dos mais importantes celeiros de colaboradores da Doutrina Bush adotada após os atentados do 11 de Setembro. De ação preventiva e “preemptiva”, esta “permitiu [...] a aceleração de um rumo já traçado” (DUPAS, 2009, p. 129) e “agravou uma tendência” já em curso na política externa americana (GUIMARÃES, 2002;

²⁸ Sobre o papel dos *think tanks* nessa transformação, ver Teixeira (2007).

²⁹ Fundado em 1997 por um grupo de proeminentes neoconservadores, o Project for the New American Century (PNAC), esse pequeno *think tank* com “vínculos poderosos” com a Casa Branca (ABELSON, 2009, p. 139) também é apontado na literatura como um dos principais artífices da elaboração, disseminação e implantação da GWOT. Extinto em 2006, durante algum tempo se manteve *on-line* apenas, com material de arquivo como uma vitrine da agenda neoconservadora. Agora está definitivamente indisponível (Ver: <https://www.loc.gov/item/lcwa00010308/>). Em retrospecto, considerando-se sua interrupção institucional, assim como o perfil e a intensidade de sua atuação, a autora deste trabalho hoje vê essa organização muito mais próxima dos grupos de interesse e de pressão do que de um *think tank*, propriamente. Em termos práticos, foi “substituído” pela The Foreign Policy Initiative, que rejeitava o isolacionismo dos EUA, propugnava a liderança americana, um robusto orçamento para a Defesa e o forte engajamento militar, econômico e diplomático do país, entre outras bandeiras semelhantes, além da preocupação perene com os *rogue states*. Entre seus diretores, estavam os *neocons* egressos do falecido PNAC Robert Kagan e William Kristol. A iniciativa foi encerrada em 2018 (ROGIN, 2017). Mais detalhes em: <https://foreignpolicy.org/foreign-policy-initiative-cease-of-operations/>

2008), colocando o país em uma guerra global ao terror (GWOT, na sigla em inglês) ainda sem desfecho. Como atesta Abelson (2009, p. 93), “support for the ‘surge’ in Iraq has been closely linked to several projects undertaken at AEI”³⁰. Além disso, “[...] the consensus is that no think tank has been more effective at communicating its ideas to the Bush White House than PNAC”³¹ (ABELSON, 2009, p. 103).

Do mesmo modo, na disputa pela Casa Branca e em vários postos de diferentes escalões e departamentos em seus dois mandatos (2009-2017), o democrata Barack Obama teve o aconselhamento de pessoas ligadas à Brookings Institution, ao Center for American Progress (CAP), ao CFR, ao Center for a New American Security (CNAS), entre outros (DUSS, 2009; MCGANN, 2008, 2009b; TEIXEIRA, 2010). No relatório anual de 2009, por exemplo, o então *chairman* da Brookings, John L. Thornton, destacava que “more than 20 of our scholars went into key jobs”³² (BROOKINGS INSTITUTION, 2009, p. 2). No mesmo documento, a instituição considerou como um “forte indicador do impacto” de seu Programa de Política Externa a ida de vários de seus especialistas para posições de alto escalão no Conselho de Segurança Nacional, no Departamento de Estado e em outras agências (BROOKINGS INSTITUTION, 2009, p. 14, 26), entre eles Susan Rice, Carlos Pascual, Tom Donilon, Jeffrey Bader, Philip Gordon, Ivo Daalder e David Sandalow.

Alguns anos antes, o então governador do Arkansas, o também democrata Bill Clinton (1993-2001), um novato na política de Washington, não apenas recorreu às orientações do Progressive Policy Institute (PPI) ao longo da campanha presidencial de 1992, como levou várias das ideias desse braço político do grupo de defesa Democratic Leadership Council (DLC) para o governo (ABELSON; CARBERRY, 1997; FROM, 2013). Como lembra Al From (2013, s/p), um dos fundadores e ex-diretor-executivo do DLC, “we needed an intellectual center [...] a political think tank with the capacity to develop politically potent, substantive ideas that our elected officials and political supporters could embrace”³³.

³⁰ Tradução livre: “apoio para a ‘surge’ no Iraque esteve intimamente ligado a projetos empreendidos no AEI”.

³¹ Tradução livre: “[...] o consenso é que nenhum *think tank* foi mais eficiente em comunicar suas ideias para a Casa Branca de Bush do que o PNAC”.

³² Tradução livre: “mais de 20 dos nossos *scholars* foram para postos-chave”.

³³ Tradução livre: “precisávamos de um *think tank* político com capacidade para desenvolver ideias politicamente potentes, substantivas, às quais nossos representantes eleitos e simpatizantes políticos poderiam aderir”.

O intuito claro era recuperar o domínio perdido, após a reação conservadora articulada nos anos 1970 e consolidada na década seguinte.

Criado em 1985, o DLC foi uma tentativa de obter maior coesão partidária, reunindo tanto correligionários moderados quanto os mais progressistas, de ampliar a base de apoio e de fortalecer a legenda para disputar a Casa Branca (FROM, 2013; TROY, 2017). Com o objetivo de torná-lo um movimento nacional, inaugurou-se o PPI³⁴, em 1989, um espaço para os “novos democratas”, que buscavam modernizar o partido. Aparentemente tendo atingido seu objetivo de médio prazo, com contribuições como a proposta de reforma da saúde, por exemplo, Al From anunciou, em 2011, que a instituição encerraria suas atividades (SMITH, B., 2011).

Think tanks na era dos extremos

No início do atual mandato, com o presidente Donald Trump se cercando, principalmente, de lideranças militares e empresariais nos mais altos cargos, houve especulações de que os *think tanks* perderiam espaço de atuação no Executivo (TEIXEIRA, 2018; THINK TANK WATCH.COM, 2016). Esse distanciamento entre *think tanks* e Casa Branca também aconteceu em tempos recentes, como na gestão de George H. W. Bush, um político veterano e com experiência em política externa, que tentava se descolar do perfil de liderança reaganiano.

Durante a tumultuada campanha de 2016, especialistas de vários institutos de sólida reputação e de diferentes orientações políticas (como Peterson Institute for International Economics, CFR e Center for Strategic and International Studies) chegaram a assinar cartas contra Trump e contra sua candidatura. A Heritage não apenas não endossou nenhum desses documentos, como ofereceu sua contribuição, por meio de seu *Blueprint for a New Administration* – um relatório assinado por várias pessoas que atuaram na equipe de transição. A instituição teria vários de seus integrantes colaborando com Trump em orçamento e políticas externa e doméstica, por exemplo, desde o período de transição – aquele que vai da vitória nas urnas até a posse efetiva – e além. Embora especialistas de outros institutos também tenham colaborado com a equipe de transição, como

³⁴ Para conhecer a história do PPI e do CAP, ver Cloutier-Roy (2019, p. 97), que mostra como “esses dois *think tanks* liberais contribuíram para colocar o Partido Democrata de volta aos trilhos e relançar o liberalismo nos Estados Unidos”.

o American Enterprise Institute (AEI), a Hoover Institution, o Manhattan Institute, o Hudson Institute, o Competitive Enterprise Institute (CEI), o Institute for Energy Research, ou a Texas Public Policy Foundation, nenhum outro *think tank* esteve tão próximo da equipe de transição trumpista e com tantos representantes quanto a Heritage (TEIXEIRA, 2018).

Episódio bastante simbólico dessa aproximação e preferência, um mês após a vitória eleitoral, o vice-presidente Mike Pence discursou no jantar anual do Clube do Presidente dessa instituição. O evento foi realizado no novo hotel de Trump, situado na Pennsylvania Avenue. E, em um raro momento, Trump elogiou o então presidente da Heritage, o ex-senador Jim DeMint, pela sugestão do juiz conservador Neil Gorsuch para ocupar a cadeira de Antonin Scalia na Suprema Corte.

Em convergência com as promessas de campanha do republicano, a agenda dos 100 dias de governo da Heritage era dedicada, sobretudo, a “revogar e substituir” o Obamacare, tornar a política migratória mais rigorosa e rever e desmontar as regulações adotadas na gestão anterior. Entre os nomes que trabalharam na transição, estão o vice-presidente da Heritage para Estudos Políticos de Relações Exteriores e Defesa, James Carafano, um militar de carreira que atuou na equipe responsável pelas questões de política externa. Também esteve ativo o ex-presidente da Heritage Ed Feulner, o ex-procurador-geral no governo Reagan e associado da instituição Edwin Meese, assim como Becky Norton Dunlop, outro membro da Heritage que também trabalhou na gestão Reagan.

O ostracismo da Heritage no governo democrata de Barack Obama acabou levando a organização a trabalhar alinhada com o radical Tea Party, grupo ao qual DeMint era ligado no Congresso. O movimento gerou conflitos com os conservadores republicanos tradicionais, ajudando na aproximação com Trump. Entre os nomes recomendados pelo *think tank* e que entraram no governo Trump estão Scott Pruitt (agora ex-diretor da EPA), Betsy DeVos (secretária da Educação), Mick Mulvaney (diretor do Escritório de Gestão e Orçamento e atual chefe de gabinete na Casa Branca), Rick Perry (secretário de Energia) e Jeff Sessions (agora ex-procurador-geral dos EUA). Segundo a Heritage, quase 70 nomes saíram da instituição, ou foram indicados por ela. Muitos ainda estariam esperando confirmação do Senado.

Depois de um ano de mandato, com seu *Blueprint for Impact*, a Heritage celebrou o fato de, nas palavras da organização, o

presidente e seu governo terem adotado “quase dois terços das recomendações políticas” feitas no *Mandate for Leadership*, ou seja, 64% dessas sugestões teriam sido incorporadas ao orçamento, implementadas, ou estariam sendo avaliadas para serem postas em prática. *Mandate for Leadership* é uma série de cinco publicações, com 334 recomendações políticas em todas as áreas, divididas em: *Blueprint for Reform: A Comprehensive Policy Agenda for a New Administration in 2017*; *Blueprint for a New Administration: Priorities for the President*; *Blueprint for Reorganization: An Analysis of Federal Departments and Agencies*; *Blueprint for Reorganization: Pathways to Reform and Cross-Cutting Issues* e *Blueprint for Balance: A Federal Budget for Fiscal Year 2018*.

Como exemplos de sua influência, a instituição menciona a retirada dos EUA do Acordo de Paris sobre o clima, aumento dos gastos militares, reforma das agências governamentais para redução de custos, de pessoal e de tamanho, ou a saída da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Em geral, os *think tanks* exageram em sua importância e impacto para reforçar a imagem de ator relevante e, entre outros objetivos, atrair mais doadores e abrir novos espaços de atuação. Neste caso, independentemente da precisão dos números, há um consenso entre analistas e políticos sobre o peso da Heritage na gestão Trump (MAHLER, 2018; SHEPHARD, 2017).

Criada em 1973, a Heritage Foundation funcionou, durante muito tempo, como o novo tipo de *think tank* a ser seguido pelas instituições conservadoras para vencer a guerra das ideias. Diferentemente de seus congêneres, seus trabalhos eram escritos de forma mais curta e objetiva, sem prolongadas explicações teóricas e sem isentismo partidário. O *marketing* na propagação das ideias se tornou mais agressivo e com o objetivo declarado de influenciar pontual e diretamente o processo político. Aproveitar os momentos mais favoráveis no Congresso para afetar esta ou aquela legislação, passou a ser crucial. Também se tornou crítico estar pronto para colaborar nas campanhas eleitorais.

Além de ter montado uma rede interconectada de especialistas conservadores (o *Project to Restore America*, lista criada em 2014 pela Heritage), a organização deveria ser capaz de fornecer nomes para reforçar, no Executivo, uma agenda dedicada à implantação de um governo com atuação limitada do Estado, à liberdade individual, à livre-iniciativa, aos valores tradicionais e

a uma segurança nacional forte. Muitas vezes, opera no limite do que é legalmente permitido.

No caso democrata, uma observação e/ou crítica recorrente nas primárias foi o distanciamento de políticos como Bernie Sanders e Elizabeth Warren dos tradicionais e mais renomados *think tanks*, com os quais o partido costuma contar em campanhas eleitorais, como CAP, Brookings, ou New America (ex-New America Foundation). Heer (2019, s/p) afirma que as colaborações destes institutos têm-se dado de forma mais pontual do que sistemática, com a participação de institutos menores e mais especializados e de pesquisadores de renomadas universidades. No círculo democrata, o universo de *think tanks* vistos como potenciais fontes de quadros profissionais e de políticas alternativas ficou mais fragmentado.

Na imprensa americana, o People's Policy Project (PPP) e o Institute for Policy Studies apareciam como algumas das fontes de ideias para a equipe do "democrata-socialista" Sanders, em temas como desigualdade social, e o Roosevelt Institute, Organization for Competitive Markets, Open Markets Institute, Düsseldorf Institute for Competition Economics, ou Upjohn Institute, além de artigos de acadêmicos publicados em periódicos como o *Journal of Applied Business and Economics* e o *American Journal of Sociology*, para Warren, em políticas voltadas para a classe trabalhadora (HEER, 2019, s/p; THOMPSON; MEYER, 2019, s/p). Entre os nomes que teriam colaborado com a pré-campanha da senadora e de seu programa "anti-Wall Street", Thompson e Meyer (2019, s/p) citam "intellectuals inclined to challenge conventional wisdom, and people long on expertise in their subject matters but shorter on experience in the hard-knock political arena"³⁵.

Uma das hipóteses para esse afastamento é que haveria uma desconexão com os nomes mais progressistas do partido, devido à ausência de ideias inovadoras e ousadas nos *think tanks* maiores e mais *mainstream* e à sua incapacidade (ou impossibilidade de diversas naturezas) de "pensar fora da caixa". Esta crítica aos TTs em geral não é nova, mas ela ganha ímpeto no momento em que o *establishment* do Partido Democrata divide espaço com outras tendências e é bastante criticado por acolhê-las com reservas.

³⁵ Tradução livre: "intelectuais inclinados a desafiar a sabedoria convencional e pessoas com grande *expertise* em suas áreas, mas pouca experiência na duríssima arena política".

Outra hipótese é que temas importantes nesta agenda, como o perdão da dívida estudantil, ensino superior gratuito e *Medicare for All*, são polêmicos e se posicionar sobre eles pode ter custos (dificuldade de obter recursos para novos projetos de pesquisa, por exemplo) após a definição do cenário eleitoral. Além disso, continua viva a lembrança do enorme desgaste das eleições de 2016 para o Partido Democrata e para seus apoiadores. Naquele ano, na disputa entre Sanders e Hillary Clinton nas primárias, os principais *think tanks* que costumam se envolver no debate democrata claramente apoiaram a ex-secretária de Estado (HEER, 2019; RASTRICK, 2017), que acabou sendo derrotada por Trump. Estes mesmos institutos também hostilizaram o então candidato republicano, que, ao chegar à Presidência, fechou as portas do Executivo para suas propostas.

Ao contrário de Sanders, Joe Biden conta com um apoio mais confortável de institutos em geral mais identificados com os democratas. Entre estes institutos, estão Center for American Progress, Center for a New American Security, Brookings Institution, Council on Foreign Relations, Center on Budget and Policy Priorities, New America e Economic Policy Institute.

Considerações finais

Às vésperas da publicação deste artigo, a irrupção da pandemia do novo coronavírus, a virtual consagração de Joe Biden³⁶ como candidato democrata para a eleição presidencial de 2020 e uma potencial coalizão de “centro esquerda” com Bernie Sanders e Elizabeth Warren aumentaram a atividade e a pressão dos *think tanks* mais progressistas sobre o ex-vice-presidente e sobre sua plataforma de campanha para os planos doméstico e internacional. Essa tentativa de pautar e influenciar o debate, oferecendo alternativas e modelos, acontece nos bastidores, mas também tem sido bem visível na imprensa, com artigos de opinião e inúmeras entrevistas de especialistas destes institutos, assim como nos eventos (agora *online*, em decorrência da COVID-19) promovidos por eles.

Mesmo antes disso, já no início das prévias do Partido Democrata, institutos autoidentificados como mais moderados,

³⁶ Além da desistência dos demais pré-candidatos, Biden superou o mínimo de 1.991 (do total de 3.979) delegados necessários para a aprovação oficial da candidatura na Convenção Democrata. O evento está previsto para acontecer em meados de agosto, em Milwaukee, Wisconsin.

como o Third Way³⁷, vinham agindo no limite do que é eticamente permitido quando se trata do trabalho de um *think tank* (DOVERE, 2020; KLAR, 2020). Em janeiro e em fevereiro de 2020, por exemplo, às vésperas dos *caucuses* em Iowa e das primárias na Carolina do Sul, respectivamente, o Third Way divulgou dois memorandos: “A Warning: Why Team Trump Has Called Bernie Sanders Their ‘Ideal’ Opponent” (Cowan, 2020) e “Stand up to Bernie or You – and We – All Lose” (COWAN; BENNETT, 2020).

No primeiro, o autor (COWAN, 2020, s/p) defende que a indicação de Sanders levaria à vitória de Donald Trump por causa de suas “ideias e antecedentes politicamente tóxicos”. Na mesma linha argumentativa e sem defender uma pré-candidatura específica, no segundo texto, Cowan e Bennett (2020, s/p) se dirigem a Biden, aos ex-prefeitos Michael Bloomberg (Nova York) e Pete Buttigieg (South Bend), assim como às senadoras Amy Klobuchar (D-MN) e Elizabeth Warren (D-MA), para alertar sobre os riscos de um candidato “socialista”, com um “histórico político radical”. O senador por Vermont não será o indicado pelo Partido Democrata, mas muitas de suas propostas se tornaram inescapáveis para a sigla nesta eleição.

TEXEIRA, T. Think tanks and political parties in times of Trump. *Perspectivas*, São Paulo, v. 54, p. 175-205, jul./dez. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The increasingly sharp political polarization in Washington seems to be causing changes in the occupation of spaces of power by American think tanks. It would be the case, more specifically, of those more traditional institutes and closer to the decision-making centers, or that aim to achieve this status, gravitating the main organs of the federal Executive and the Congress. This article, therefore, deals with the rearrangement that seems to be taking place in this institutional universe since the beginning of the Donald Trump administration and that affects the Republican and the Democratic parties. On the one hand, there is a president with a centralized personality and a self-declared policy outsider who privileges a very close group of collaborators in their decision-making process, with little openness to the broad external advice of think tank specialists. On the other hand, among progressive Democrats, the search has also been for alternative sources of programs and public policies, which is reflected in the more*

³⁷ Embora seja visto e se apresente como um *think tank*, seu registro no Internal Revenue Service (IRS) é de um *advocacy group* (uma organização do tipo 501c4), e não como um TT (501c3), o que lhe dá essa margem de manobra para agir no plano político.

fragmented dialogue, using smaller and more specialized institutes, as well as the Academy Following the waves of this revolving door phenomenon is one of the facilitating ways to anticipate agendas and measures to be adopted by the government, as well as to understand part of the functioning of the complex American political system.

■ **KEYWORDS:** *Progressive democrats. Bernie Sanders. Donald Trump. Joe Biden. Republicans. Think tanks.*

Referências

ABELSON, D. E. *Do think tanks matter? Assessing the impact of public policy institutes.* Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002.

ABELSON, D. E. *A capitol idea: think tanks & US foreign policy.* Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.

ABELSON, D. E. What were they thinking? Think tanks, the BUSH presidency and US foreign policy. In: PARMAR, I., MILLER, L. B., LEDWIDGE, M. (eds.). *New directions in US foreign policy.* Nova Iorque: Routledge, 2009. p. 92-105.

ABELSON, D. E. CARBERRY, C. M. Policy experts in presidential campaigns: a model of think tank recruitment. *Presidential Studies Quarterly*, v. 27, n. 4, Fall 1997. p. 679-97.

ACUÑA, C. H. Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay. In: WEYRAUCH, Vanesa (comp.). *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas.* Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2009.

BROOKINGS INSTITUTION. *Annual Report*, 2009. 22p. Disponível em: www.brookings.edu/~media/About/Content/annualreport/2009%20Annual%20Report.pdf. Acesso em: mar. 2019.

BOURDIEU, P. Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory*, v. 7, n. 1, p. 14-25, Spring 1989.

BUSH, G W. President George W. Bush speaks at AEI's annual dinner, *American Enterprise Institute*, February 28th, 2003. Disponível em: www.aei.org/publication/president-george-w-bush-speaks-at-aeis-annual-dinner/. Acesso em: jul. 2019.

CHOI, N. Crafting explanatory concepts. *Qualitative Methods*, v. 3, n. 2, p. 24-9, Fall 2005.

CLOUTIER-ROY, C. Comment des think tanks progressistes ont tenté de combler le retard de la gauche dans la “guerre des idées” aux États-Unis: le Progressive Policy Institute et le Center for American Progress. *Bulletin d'Histoire Politique*, v. 28, n. 1, 2019. p. 83-101. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/bhp/2019-v28-n1-bhp05222/1068560ar.pdf>. Acesso em: jan. 2020.

COWAN, J. Memo “A warning: why team Trump has called Bernie Sanders their ‘ideal’ opponent”. *Third Way*, Jan 28th 2020. Disponível em: <https://www.thirdway.org/memo/a-warning-why-team-trump-has-called-bernie-sanders-their-ideal-opponent>. Acesso em: maio 2020.

COWAN, J.; BENNETT, M. Memo “Stand up to Bernie or you – and we – all lose”. *Third Way*, Feb 22nd 2020. Disponível em: <https://www.thirdway.org/memo/stand-up-to-bernie-or-you-and-we-all-lose>. Acesso em: maio 2020.

DICKSON, P. *Think tanks*. Nova Iorque: Ballantine Books, 1972.

DOVERE, E. The democratic establishment is broken. *The Atlantic*, Feb 22nd 2020. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/02/democratic-establishment-broken-bernie-sanders/606934/>. Acesso em: jun. 2020.

DREZNER, D. Are think tanks doomed? *Politico*, August 30th, 2017. Disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/08/30/are-think-tanks-doomed-215560>. Acesso em: mar. 2019.

DUPAS, G. A configuração mundial do poder, a nova hegemonia norte-americana e novo Governo Obama. *Revista Política Externa*, v. 18, n. 1, Jun. /Jul./Ago. 2008. p. 128-38.

DUSS, M. *Think tanks and the Obama Administration*. Apresentação no Foreign Press Center (FPC Briefing), Departamento de Estado Americano, Washington D.C., April 23rd, 2009. Disponível em: fpc.state.gov/123019.htm/. Acesso em: jun. 2019.

FROM, A. Recruiting Bill Clinton. *The Atlantic*, Dec 3, 2013. Disponível em: www.theatlantic.com/politics/archive/2013/12/recruiting-bill-clinton/281946/. Acesso em: mar. 2019.

GRAY, C. S. 'Think tanks' and public policy. *International Journal*, v. 33, n. 1, Opinion and Policy, Winter 1977/1978. p. 177-94.

GUIMARÃES, C. A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. *Estudos Avançados*, v. 16, n. 46, 2002. p. 53-67. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ea/v16n46/v16n46a05.pdf. Acesso em: set. 2019.

GUIMARÃES, C. Legitimidade e crise na política externa: o governo de George W. Bush. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2008). *O Brasil no mundo que vem aí (III CNPEPI): Estados Unidos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 155-73. Disponível em: funag.gov.br/loja/download/496-III_CNPEPI_-_Estados_Unidos_-_Texto_academico.pdf. Acesso em: abr. 2019.

HAASS, R. N. *Think tanks and U.S. foreign policy: a policy-maker's perspective*. Nov 1, 2002. Disponível em: 2001-2009.state.gov/s/p/rem/15506.htm. Acesso em: jul. 2019.

HEER, J. In an age of policy boldness, think tanks have become timid. *The New York Times*, Sept 10th, 2019. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/think-tanks-democratic-party/>. Último acesso em: set. 2019.

KLAR, R. Moderate Democratic think tank: Supporting Sanders is what 'Trump wants you to do', Jan 28th 2020. Disponível em: <https://thehill.com/homenews/campaign/480325-moderate-democratic-think-tanksupporting-sanders-is-what-trump-wants-you>. Último acesso em: maio 2020.

MAHLER, J. How one conservative think tank is stocking Trump's government. *The Nova Iorque Times*, Junho 20, 2018. Disponível em: <https://nyti.ms/2MI4k4n>. Acesso em: mar. 2019.

MCGANN, J. *Development of think tanks and their role as catalysts for ideas and actions in the U.S. political system*. Apresentação no Foreign Press Center, Departamento de Estado Americano, Washington, D.C., February 28th, 2006. Disponível em: www.fpc.state.gov/fpc/62388.htm. Acesso em: out. 2019.

MCGANN, J. *The Global "Go-To Think Tanks": the leading public policy research organizations in the world*. Philadelphia: TTCSP/FPRI, 2007. 24p. Disponível em: studentaffairs.stanford.edu/sites/default/files/cdc/files/mcgann.globalgotothinktanks.pdf. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. 2008 Global Go To Think Tanks Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 1, 2008. 71p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/1. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. 2009 Global Go To Think Tanks Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 2. 2009a. 74p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/2. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. *Think tanks and the Obama administration*. Apresentação no Foreign Press Center (FPC Briefing), Departamento de Estado Americano, Washington D.C., April 23rd, 2009b. Disponível em: fpc.state.gov/123019.htm/. Acesso em: jun. 2019.

MCGANN, J. 2010 Global Go To Think Tanks Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 5, 2010. 82p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/5. Acesso em: ago. 2019.

MCGANN, J. 2011 Global Go To Think Tanks Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 6, 2011a. 98p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/6. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. *Global think tanks: policy networks and governance*. Nova Iorque: Routledge, 2011b.

MCGANN, J. 2012 Global Go To Think Tanks Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 7, 2012. 130p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/7. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. 2013 Global Go To Think Tank Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 9, 2014. 120p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/9. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. 2014 Global Go To Think Tank Index Report. *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 8, 2015.

171p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/8. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. 2015 Global Go To Think Tank Index Report. *TTCSF Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 10, 2016. 172p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/10. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. 2016 Global Go To Think Tank Index Report. *TTCSF Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 12, 2017. 171p. Disponível em: http://repository.upenn.edu/think_tanks/12. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. 2017 Global Go To Think Tank Index Report. *TTCSF Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 13, 2018. 208p. Disponível em: https://repository.upenn.edu/think_tanks/13. Acesso em: set. 2019.

MCGANN, J. 2018 Global Go To Think Tank Index Report. *TTCSF Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 16, 2019. 266p. Disponível em: https://repository.upenn.edu/think_tanks/16. Acesso em: set. 2019.

MEDVETZ, T. Think tanks as an Emergent Field. *The Social Science Research Council*, Oct. 2008. 10p. Disponível em: sociology.ucsd.edu/faculty/bio/documents/Medvetz.08.SSRC.pdf. Acesso em: ago. 2019.

MEDVETZ, T. *Think tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

RASTRICK, C. J. Thinking about Trump: American think tanks and their new political reality. *Onthinktanks.com*, Aug 22, 2017. Disponível em: <https://onthinktanks.org/articles/thinking-about-trump-american-think-tanks-and-their-new-political-reality/>. Acesso em: mar. 2020.

REAGAN, R. Freedom and Vigilance. *1988 Francis Boyer Lecture*, AEI Annual Dinner, December 7th, 1988. Disponível em: www.aei.org/publication/freedom-and-vigilance/ e www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=35239. Acesso em: mar. 2019.

RICH, A. *Think tanks, public policy and the politics of expertise*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2004.

ROGIN, J. Conservative national security think tank shutting down. *The Washington Post*, June 29th, 2017. Disponível em:

<https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/06/29/conservative-national-security-think-tank-shutting-down/>. Acesso em: out. 2109.

SELEE, A. *What should think tanks do?* Stanford, CA/Washington, D.C.: Stanford University Press & Woodrow Wilson Center Press, 2013.

SHEPHARD, A. The D.C. think tank behind Donald Trump: how the Heritage Foundation is shaping the president's playbook. *New Republic*, February 22, 2017. Disponível em: <https://newrepublic.com/article/140271/dc-think-tank-behind-donald-trump>. Acesso em: mar. 2019.

SMITH, B. The end of the democratic leadership council era. *Politico*, Feb 7th, 2011. Disponível em: www.politico.com/news/stories/0211/49041.html. Acesso em: ago. 2019.

SMITH, P. I. S. *Think tanks and problem solving*. London: Business Books, 1971.

SMITH, S. Singing our world into existence: international relations theory and September 11. *International Studies Quarterly*, n. 48, 2004. p. 499-515.

STONE, D. Introduction: think tanks, policy advice and governance. In: STONE, D.; DENHAM, A. (eds.) *Think tanks Traditions: policy analysis across nations*. Manchester: Manchester University Press, 2004a.

STONE, D. Recycling bins, garbage cans or think tanks? Contesting three myths regarding policy analysis institutes. *Comparative perspectives on scientific expertise for public policy*, Amsterdam, December 16/17th, 2004b. Disponível em: cps.ceu.hu/knowledgenetworks.php. Acesso em: jul. 2019.

STONE, D. Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institutes. *Public Administration*, v. 85, n. 2, 2007. p. 259-78.

TALBOTT, S. Ideas, policy, and politics: the role of independent research in partisan times. *Vital Speeches of the Day*, v. LXXII, n. 14-15, p. 437-40, May 28, 2006. Disponível em: www.brookings.edu/~media/research/files/speeches/2006/5/politics/200605_strobe.pdf. Acesso em: mar. 2019.

TEIXEIRA, T. *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA*. Rio de Janeiro: Revan/PPGRI, 2007.

TEIXEIRA, T. Os think tanks e o início da Era Obama. In: PECEQUILO, C.; RESENDE, E. S. A.; DINIZ, E. (orgs.). *Os Estados Unidos no mundo atual*. Curitiba: Editora Juruá, 2010. 338p. Cap. 2, p. 41-62.

TEIXEIRA, T. Brazilian think tanks and their search for identity and recognition. *2012 Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*. San Francisco, California, May 23-26, 2012. 25p.

TEIXEIRA, T. Brazilian think tanks: between the past and the future. In: VAITSMAN, J; RIBEIRO, J. M; LOBATO, L. (eds.). *Policy Analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press, 2013. 290 p. cap. 18, p. 233-47.

TEIXEIRA, T. *Os think tanks na Política Externa Americana para o Brasil*. 260p. Rio de Janeiro, 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj).

TEIXEIRA, T. Heritage Foundation, o think tank de Trump. *Informe Opeu*, 16 out. 2018. Disponível em: <https://www.opeu.org.br/2018/10/16/heritage-foundation-o-think-tank-de-trump/>. Último acesso em: set. 2019.

THOMPSON, A.; MEYER, T. The Ivory Tower team of wonks behind Warren's policy agenda. *Politico*, Sept. 24th 2019. Disponível em: <https://www.politico.com/story/2019/06/24/elizabeth-warren-policy-team-1376718>. Último acesso em: set. 2019.

TROY, T. Devaluing the think tank. *National Affairs*, Winter 2012. p. 75-90. Disponível em: www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/973/20111220_troy_indiv.pdf. Acesso em: set. 2019.

TROY, T. The dilemma of the D.C. think tank. *The Atlantic*, Dec. 19th, 2017. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/12/presidents-and-think-tanks/548765/>. Último acesso em: set. 2019.

THINK TANK WATCH.COM. Trump presidency means tectonic shift in think tank landscape. Nov 11th, 2016. *Thinktankwatch*.

com. Disponível em: <http://www.thinktankwatch.com/2016/11/trump-presidency-means-tectonic-shift.html>. Último acesso em: mar. 2020.

WEAVER, R. K. The changing world of think tanks. *PS: Political Science and Politics*, v. 22, n. 3, p. 563-78, Sept. 1989.

WIARDA, H. J. The new powerhouses: think tanks and foreign policy. *American Foreign Policy Interests*, v. 30, 2008. p. 96-117.

WIARDA, H. J. *Think tanks and foreign policy: the Foreign Policy Research Institute and presidential politics*. Lanham, MD: Lexington Books, 2010.

WIARDA, H. J. New trends in think tanks advocacy and the 2016 election campaign. *Issues in foreign policy, comparative politics and international affairs*, v. VIII, n. 10, 2p, June 2015.

A REAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS À POLÍTICA IMIGRATÓRIA DE DONALD TRUMP

Débora Figueiredo Mendonça DO PRADO¹
Roberta Maria Botelho BEVILACQUA²

■ **RESUMO:** O objetivo deste artigo é analisar a forte oposição e os tensionamentos entre os governos subnacionais, mais especificamente os estados, e o governo federal nos Estados Unidos na temática de imigração. Argumentaremos que a atual conjuntura política estadunidense, marcada por uma forte crise institucional desde o início do governo de Donald Trump, contribui para dimensionar tensões já existentes no pacto federativo do país. Isso se dá, primeiro, devido ao desenho institucional dos Estados Unidos, caracterizado por um federalismo ora cooperativo, ora dual. Entretanto, o tema ganha novas proporções com o governo Trump, devido, em grande medida, ao discurso anti-imigração que se destacou na agenda do atual presidente, mesmo antes de sua eleição. Como reflexo disso, as regiões santuário ganham destaque ao se organizarem para enfrentar as ordens executivas e outras medidas que têm os imigrantes como alvo, seja através da elaboração de políticas locais ou de disputas judiciais, contribuindo assim para o reaquecimento dos debates tanto sobre o pacto federativo estadunidense, quanto em relação aos impactos gerados pela polarização político-partidária.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Estados Unidos. Federalismo. Cidades-santuário.

Introdução

Em 2016, a maioria das pesquisas de opinião apontava para a eleição da primeira mulher à presidência dos EUA. Apesar

¹ UFU – Universidade Federal de Uberlândia. Instituto de Economia e Relações Internacionais. Uberlândia – MG – Brasil. 38440-902. deboraprado@ufu.br.

² UFU – Universidade Federal de Uberlândia. Mestre em Relações Internacionais. Uberlândia – MG – Brasil. 38440-902. robevilacqua5@hotmail.com.

desta expectativa, Donald Trump foi eleito, alavancado também pelos votos do *Rust Belt* e do *Bible Belt*. Desde então o país vive um emaranhado de crises que se manifestam no âmbito nacional, com importantes desdobramentos institucionais, e no âmbito internacional, com desdobramentos no tipo de engajamento externo dos Estados Unidos. No nível doméstico, além da dificuldade para nomeação da equipe de governo e a forte oposição que inclusive tomou as ruas do país, destaca-se a postura de alguns governos subnacionais contrários à posição da Casa Branca, especialmente em questões de imigração. Como se sabe, as questões envolvendo imigração nos Estados Unidos são sensíveis e, desde que assumiu o governo, Trump tem adotado medidas mais duras aos residentes ilegais no país. Junto a estas medidas, o governo intensificou a pressão nas chamadas “cidades-santuário” gerando reação por parte destas regiões.

As declarações e medidas do governo de Donald Trump receberam reação de prefeitos e governadores de oposição. Este movimento traz à tona as características de um modelo de unificação nos Estados Unidos sempre marcado por conflitos significativos entre os governos subnacionais e o governo federal. Embora as tensões no pacto federativo norte-americano não sejam algo novo, argumentaremos que, em conjunturas de crise e de polarização partidária aguda como a que está colocada nesta conjuntura, o pêndulo tende para relações mais conflituosas entre os atores subnacionais e o governo federal. Isso posto, pretendemos neste artigo compreender os atuais choques como consequências tanto da história política norte-americana quanto do modelo federalista adotado pelos Estados Unidos. Ademais, argumentaremos que a atual conjuntura política estadunidense, marcada por uma forte crise institucional, contribui para intensificar as tensões no pacto federativo do país.

Todavia, ao contrário do que aponta Schiavon (2004)³, não necessariamente esse embate surge devido à polarização político-partidária. Para analisar tais questões, em um primeiro momento apresentaremos uma análise sobre as raízes históricas do federalismo norte-americano de modo a identificar como tem sido historicamente o desenho institucional do país. Em um segundo momento, buscaremos apresentar as principais ações

³ Schiavon (2004) estuda o caso do envolvimento de governos subnacionais no México. Em sua pesquisa, aponta que, neste caso, naqueles entes federativos cujo partido do governador se difere daquele do Presidente, há maiores incentivos para que esses atores se engajem em atividades internacionais, devido às divergências de interesses e preferências.

do governo de Donald Trump na temática imigratória para, posteriormente, mapear e analisar como tem sido a resistência dos governos estaduais a estas medidas. Para isso, foi realizado um mapeamento das regiões santuário tendo como referência os dados disponíveis pelo *Center for Immigration Studies* (CIS) e pelo *US Immigration and Customs Enforcement* (ICE). A análise da atuação dos legislativos estaduais levou em consideração os dados primários da *National Council of State Legislatures* (NCSL) bem como os documentos disponíveis nos Congressos de cada estado. As decisões judiciais questionadas pelos estados foram analisadas tendo em vista os documentos disponíveis nas cortes federais e na Suprema Corte.

O federalismo norte-americano e a atuação dos governos subnacionais

O federalismo norte-americano tem especificidades importantes que contrariam uma interpretação arraigada na sociedade de que a formação dos Estados Unidos foi marcada por um cenário de unidade, com convergência de ideias e interesses entre os seus pais fundadores. Neste entendimento, a formação dos Estados Unidos e a promulgação da Constituição norte-americana contaram com o apoio da ampla maioria dos estados, críticos do modelo da Confederação e favoráveis à centralização da autoridade para o governo nacional. A construção deste mito sobre a fundação dos Estados Unidos está presente desde as análises sobre a Revolução norte-americana passando pela Declaração de Independência até os debates da Convenção Constitucional que formulou a proposta da nova Constituição do país em 1787 (PRADO, 2013). Esta percepção de unidade e harmonia de ideias e interesses dos estados norte-americanos dificulta a identificação e análise de um modelo federativo no qual a reafirmação da autonomia dos estados perante o governo federal é um marco definidor das relações entre os atores no nível subnacional. Dessa forma, as interações entre os estados e o governo federal são marcadas tanto pela cooperação quanto pelo conflito. Este padrão de relacionamento possui características tanto do federalismo dual quanto do federalismo cooperativo e tem suas origens na fundação da República norte-americana desde o período da Confederação de Estados até a construção do novo modelo de federalismo, conhecido como Federalismo Moderno (ANDERSON, 2009).

O formato de Confederação de estados foi o primeiro modelo adotado pelos estados norte-americanos após a independência e estabeleceu poderes extremamente limitados ao governo nacional, garantindo a autonomia dos estados em questões políticas e comerciais. Os artigos da Confederação de 1781, por exemplo, reconheciam a necessidade de unificação entre os treze estados, mas mantinham a independência deles ao determinar que o governo federal não poderia interferir nos assuntos individuais de cada estado. Assim, o objetivo dos artigos foi criar um modelo que mantivesse a soberania e a independência de cada estado, ao mesmo tempo em que garantia a segurança dos mesmos contra possíveis ameaças externas. Mas, tal arranjo minou as possibilidades de uma articulação mais ampla pelo governo federal ao impor limites institucionais e orçamentários ao poder central. As fragilidades do modelo de Confederação motivaram a realização em 1787 da Convenção Constitucional da Filadélfia que discutiu as possibilidades de reforma deste sistema. Neste período duas propostas concorrentes foram apresentadas na Convenção: o plano Virgínia e o plano New Jersey, os quais divergiam em relação a como deveria ser reorganizado o arranjo institucional do país (BRANCOFT, 2000).

Após intensos debates, o plano Virgínia foi escolhido como referência para a elaboração da proposta constitucional da Convenção, mas com alterações. O Grande Compromisso, também conhecido por Compromisso de Connecticut, foi apresentado no dia 5 de julho de 1787 e aprovado pelos delegados no dia 16 de julho. A proposta buscou solucionar as tensões⁴ entre os *large* e *small states* ao prever o estabelecimento de um sistema dual de representação no Congresso: na Casa dos Representantes cada estado teria o número de assentos proporcional à sua população. Outra mudança importante diz respeito à formação de um executivo único, sob o comando do presidente.

A ratificação do Grande Compromisso foi um marco na formação dos Estados Unidos ao propor não somente poderes adicionais ao Congresso, mas principalmente por criar uma Constituição que estabelecia um governo nacional unificado (WOOTTON, 2003). O envio da nova proposta constitucional

⁴ O tema mais problemático envolvia a questão da representação. Os delegados dos estados maiores entendiam que como sua contribuição financeira ao governo nacional e aos recursos de defesa seriam maiores, eles deveriam obter um número maior de assentos no Senado. Em contrapartida, os estados menores entendiam que todos os estados deveriam contar com representação igualitária nas duas casas do Legislativo. O objetivo da proposta foi então conciliar os interesses dos dois grupos.

pelos estados na Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787 também inaugurou um novo momento da história do país. Isto porque o debate sobre a manutenção dos Artigos da Confederação foi superado e, em substituição, os estados passaram a debater sobre o papel destinado a eles e ao governo nacional no novo sistema de federação. Como ressalta Anderson (2009), este período inaugura o federalismo moderno pelos Estados Unidos, com o abandono do sistema de confederação e a ratificação da nova proposta constitucional.

O sistema federalista corresponde a um mecanismo organizacional no qual a soberania é centralizada pelo governo nacional. A estrutura de Confederação na qual os estados são soberanos e independentes foi substituída por um novo modelo, que estabeleceu mecanismos de distribuição de poder e responsabilidades entre as unidades subnacionais e nacionais por meio de um mecanismo de governança coletiva (MORGAN; DAVIES, 2008). Kincaid (2011) define este arranjo como um modelo de governança que preserva a diversidade por meio de uma união constitucional de diferentes comunidades políticas “*in a limited, but encompassing, political community*” (KINCAID; TARR, 2005).

Para Elazar (1987), na federação o poder é constitucionalmente dividido e distribuído entre um governo geral (no caso o governo nacional) e os governos constitucionais (ou estados) que teriam responsabilidades ampliadas no âmbito regional e local. Este tipo de sistema possui variações importantes quando se considera o equilíbrio estabelecido entre suas unidades constitutivas (estados e governo nacional), o qual determinará as características de um sistema harmônico, estável ou conflituoso. E serão as características deste sistema que determinarão o grau de centralização de poder e autonomia entre as unidades (ANDERSON, 2009).

Ao considerarmos o estudo do federalismo norte-americano, duas principais teorias analisam os diferentes arranjos estabelecidos entre os estados e governo federal no federalismo norte-americano: o Federalismo Dual e o Federalismo Cooperativo (ZIMMERMAN, 2001).⁵

⁵ Há autores que subdividem os arranjos federativos nos Estados Unidos em outros modelos. Além do Federalismo Dual (ou “*Layer-cake*” *Federalism*) e do Federalismo Cooperativo (ou “*Marble-cake*” *Federalism*) há uma literatura que trabalha com a inclusão do *Coercive Federalism*. Este federalismo coercivo refere-se a situações nas quais o governo federal interfere em assuntos antes exclusivos dos governos estaduais. Kincaid (1996) destaca que este processo é identificado nos últimos sessenta anos. Para um aprofundamento deste modelo de federalismo ver: Wright (1988), Walker (1989), Edwards e Lippucci (1998); Anderson (2009); Morgan e Davies (2008).

O primeiro arranjo de federação adotado no país foi o Federalismo Dual⁶. Neste modelo, o governo federal e os estados mantiveram suas autonomias, sendo consideradas esferas de poder com igual importância. Edward Corwin (1950) define o Federalismo Dual como um sistema em que o governo nacional é apenas um dos poderes enumerados, sendo seus poderes limitados. Neste modelo, as duas esferas de governo são soberanas e iguais, e o relacionamento entre os dois centros de poder são marcados mais pela tensão do que pela colaboração⁷.

Já o Federalismo Cooperativo pode ser definido como um modelo no qual:

[...] the states have preserved their integrity not through a sharp separation of their political systems from the national system but within an intricate framework of cooperative relationships that preserve their structural integrity while trying all levels of government together functionally in the common task of serving the American people (ELAZAR, 1966 apud SAGER, 1995, p. 34).

A teoria do federalismo cooperativo entende que nos Estados Unidos estabeleceu-se um arranjo cooperativo que encerrou a competição por poder entre os estados e o governo federal. Na interpretação da literatura especializada, o modelo Dual foi característico da primeira fase do federalismo norte-americano, desde o período Constitucional (1790) até o governo Roosevelt (1930), quando a preocupação em garantir a soberania estatal era mais marcante⁸.

Embora a interpretação do Federalismo Dual seja mais presente na primeira fase do federalismo norte-americano, é importante destacar que as discussões envolvendo a autonomia

⁶ Expressão cunhada por Corwin (1950), que ficou posteriormente conhecida pelo termo *"layer-cake" federalism*, criado por Grodzins em 1966, descrevendo um sistema no qual instituições e funções em cada nível de governo são consideradas separadamente.

⁷ "1. The national government is one of enumerated powers only; 2. Also the purposes which it may constitutionally promote are few; 3. Within their respective spheres the two centers of government are "sovereign" and hence "equal"; 4. The relation of the two centers with each other is one of tension rather than collaboration" (CORWIN, 1950, p. 4).

⁸ Contudo, esta delimitação temporal não é consensual. Há diferentes interpretações sobre o fim deste modelo. Contrariamente à interpretação geral de que o Federalismo Dual chegou ao fim no governo Roosevelt em consequência das políticas envolvendo o New Deal e que levaram o governo federal a trabalhar de forma cooperativa com os estados, parte da literatura entende que o arranjo cooperativo foi anterior a este período. Para Elazar e Sager (1995), o fim da competição por poder entre estados e governo federal foi anterior ao New Deal. Elazar (1959) argumenta que a cooperação significativa entre estados e governo federal esteve presente desde o início do século XIX, durante a Guerra Civil.

entre estados e o governo federal se mantêm na vida política norte-americana, e devem ser entendidas como a essência do modelo federalista adotado no país. Como buscaremos argumentar, a eleição de Donald Trump gerou tensionamentos entre estados e governo federal, principalmente em temas ligados à imigração.

As tensões entre governos subnacionais e governo federal: o caso das cidades-santuário

Como vimos brevemente, as tensões envolvendo a autonomia dos estados e a centralização do governo nacional são parte da história dos Estados Unidos e influenciaram decisivamente o desenho institucional adotado pelo país. Este comportamento também é identificado quando analisamos o relacionamento intergovernamental na arena internacional. Como destaca Sager (1998, p. 301), na arena internacional “[...] *cooperation exists side-by-side with ‘conflictual federalism’ on issues such as trade sanctions and potencial preemption of state laws*”. Assim, o envolvimento dos estados na política internacional não é recente e gera controvérsias sobre os limites dos governos subnacionais ao lidar com temas que seriam prerrogativas do governo nacional.

Na temática da imigração, é possível identificar iniciativas estaduais voltadas para a regulação da imigração que geraram constrangimentos para o governo federal ainda no século XIX. Ao analisar este processo, Frank (1998) argumenta que a inclusão da imigração aos interesses estaduais ocorreu porque “*many states established immigration bureaus for the purpose of attracting foreign nationals to their states*” (FRANK, 1998, p. 19).

Um caso recente e emblemático envolvendo a temática da imigração foi a implementação da lei de imigração pelo estado do Arizona (Lei SB-1070)⁹ em 2010. A legislação gerou constrangimentos ao governo nacional porque se posicionava contrariamente à política do governo Obama, que buscava realizar uma reforma integral no sistema de imigração norte-americano.

O Departamento de Justiça tentou bloquear a sua implementação na Corte Distrital e a mesma entendeu que quatro provi-

⁹ A legislação criminaliza a imigração ilegal, transformando em crime estadual o indivíduo não documentado. Dentre as cláusulas mais polêmicas da lei estão as que exigem que os policiais chequem o status de imigração de um indivíduo enquanto executa outras leis; os imigrantes carreguem consigo seus documentos e a cláusula que torna ilegal aos trabalhadores indocumentados a demanda por emprego em locais públicos.

sões específicas da lei do Arizona eram de competência exclusiva do governo federal: seções 2(B), 3, 5(C), e 6, as quais envolviam a verificação do *status* imigratório e a criminalização do trabalho sem autorização. Os impasses relacionados a esta lei levaram-na até a Suprema Corte em maio de 2011. A decisão da Suprema Corte, em 2012, deixou aberta a possibilidade de leis similares para a polícia local em outras regiões.

Ainda no ano de 2011, os estados do Alabama, Geórgia, Indiana, Carolina do Sul e Utah adotaram medidas similares às daquelas do Arizona (*National Immigration Law Center*). No estado do Alabama, por exemplo, a lei HB56 contém mecanismos que estabelecem a verificação do *status* dos estudantes imigrantes nas escolas do estado (SOUTHERN CALIFORNIA PUBLIC RADIO, 25 de junho 2012)¹⁰.

Na percepção de alguns legisladores, a decisão da Suprema Corte fortaleceu o papel dos estados de legislar sobre essa temática. Para o representante da Pensilvânia, Daryl Metcalfe, fundador da State Legislators for Legal Immigration, “*the decision reaffirms our position that we do have a place in this debate*” (GOMEZ et al., 2012). No caso específico do Alabama, a Suprema Corte decidiu não legislar sobre o fato, deixando prevalecer as decisões de cortes inferiores, as quais buscaram bloquear diversas partes da lei, como a questão do *status* imigratório de estudantes (BEADLE, 2013). Para o senador Steve Gallardo, “*the Supreme Court has really sent us a mixed message*” (GOMEZ et al., 2012).

Como pode ser observado, as ações dos governos subnacionais na temática de imigração nos Estados Unidos são levadas a extremos e expõem as divisões políticas no país. Ao contrário dos casos voltados para um endurecimento no tratamento dos imigrantes ilegais, temos no país as regiões conhecidas como “santuários”. Essas localidades existem no país desde o século XVIII, mas foi na década de 1980 que ganharam maior notoriedade, através do que ficou conhecido como Movimento Santuário¹¹. Nesse momento, tanto cidades e estados, como instituições religiosas se denominavam santuários, chegando à marca de 200 espaços de proteção aos imigrantes em território estadunidense (CENTER FOR IMMIGRATION STUDIES, 2019).

¹⁰ Esta medida foi temporariamente bloqueada por uma Corte Federal.

¹¹ O Movimento Santuário surgiu com o objetivo de oferecer proteção aos refugiados não documentados que fugiam das guerras que vinham ocorrendo na América Central (MCDANIEL, 2017).

A partir do contexto recente de importantes mudanças de rumo da política de imigração dos Estados Unidos e de muita instabilidade jurídica, as cidades-santuário ganharam destaque. Não à toa, o governo intensificou a pressão nestas regiões. Atualmente, considera-se que o termo cidades-santuário define aquelas cidades, condados e estados que possuem regulamentos, políticas ou outras práticas que possam obstruir a atuação da Agência de Imigração e Alfândega do Departamento de Segurança Interna (ICE)¹², seja pela recusa ou a proibição das agências em cooperar com os funcionários da ICE (CIS, 2019).

A decisão destes governos subnacionais tem impactos significativos uma vez que estas regiões, além de negarem a cooperação com a agência federal, se recusam a entregar imigrantes ilegais para deportação (CAMERON, 2017). Em 2017, o ex-Procurador Geral dos EUA, Jeff Sessions elaborou um memorando contendo o entendimento do governo federal do que seria uma região santuário. Assim, segundo sua definição, cidades-santuário seriam aquelas localidades que se recusam a cumprir a lei federal 8 U.S.C. 1373. Por meio dessa lei, governos e agências locais e estaduais são proibidos de promulgar leis ou políticas que limitem a comunicação com o Departamento de Segurança Interna (DHS) sobre “informações a respeito do status de imigração ou cidadania” de indivíduos (OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL, 2017).

A figura abaixo apresenta o último levantamento do Center for Immigration Studies (CIS) acerca das regiões santuário, incluindo condados, cidades e estados que em março de 2020 se enquadravam no conceito:

¹² A US Immigration and Customs Enforcement (ICE) é um órgão do governo federal criado em 2003 através da fusão do Serviço de Alfândega dos Estados Unidos e do serviço de imigração e naturalização, tendo seus trabalhos voltados para a aplicação das leis federais que regem o controle de fronteiras, alfândega, comércio e imigração.

Minutes” da CBS, em novembro de 2016, Trump afirmou que “o que vamos fazer é deportar milhões de criminosos ou pessoas com registros criminais” (OPEU, 2016). O aumento no número de deportações de imigrantes em situação irregular foi uma promessa de campanha de Donald Trump. Como vimos nos meses seguintes, o tema não ficou apenas na retórica de campanha e se materializou em políticas públicas que enxergam o imigrante ilegal como inimigo.

Esta iniciativa ganhou força com a liberação de novas diretrizes que buscaram ampliar o número de deportações, acelerar os processos e ampliar os poderes da Agência de Imigração e Alfândega do Departamento de Segurança Interna (ICE). Esta leitura tem contribuído para a adoção de medidas mais duras a residentes ilegais no país, evidenciadas, por exemplo, pelas novas práticas do Departamento de Segurança Interna.

De início, as principais medidas adotadas neste sentido foram as Ordens Executivas de número 13768 (*Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*) e de número 13767 (*Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements*), instauradas apenas cinco dias após a posse do novo presidente (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017b; 2017c). Embora tratem de assuntos diversos, as duas medidas retroalimentam a ideia presente em boa parte dos Estados Unidos, e em grande medida entre os eleitores de Donald Trump, de que os imigrantes devem ser entendidos como ameaça.

É interessante notar que a primeira Ordem Executiva (OE) – 13768 – se inicia fazendo referência explícita à ameaça representada pela figura do imigrante, ao afirmar que o objetivo principal do texto seria “*to ensure the public safety of the American people in communities across the United States*”. Mais adiante, na seção 1, afirma-se que “*many aliens who illegally enter the United States and those who overstay or otherwise violate the terms of their visas present a significant threat to national security and public safety*”. Nota-se, portanto, o constante vínculo entre imigração e segurança nacional.

De modo diferente das políticas adotadas na gestão do presidente Barack Obama, em que a prioridade era deportar imigrantes indocumentados e condenados por crimes graves ou que representassem uma ameaça à segurança nacional, a Ordem Executiva 13768 determina que todo e qualquer tipo de infração é passível de deportação, tendo em vista que “*the order call as for the removal of those who 'have committed acts that constitute a*

chargeable criminal offense' or pose a risk to public safety in the judgement of an immigration officer" (CAMERON, 2017). Como resultado, um número maior de indocumentados passou a ser alvo da ICE. Em uma das primeiras operações durante o governo Trump, oficiais detiveram 161 pessoas na Califórnia sendo que dez não possuíam histórico criminal (BERNSTEIN; COOKE, 2017).

Além desta temática, essa mesma OE também trata especificamente das cidades-santuário. Já na introdução, afirma-se: "*Sanctuary jurisdictions across the United States willfully violate Federal law in an attempt to shield aliens from removal from the United States. These jurisdictions have caused immeasurable harm to the American people and to the very fabric of our Republic*". O texto caracteriza a atuação das cidades-santuário como ilegais por considerá-las uma violação às leis federais, especificamente ao *Immigration and Nationality Act* (8 U.S.C. 1101 et seq.), além de prever a possibilidade de cortes no orçamento e em fundos federais caso os santuários permaneçam com a mesma conduta.

Visando a implementação da ordem executiva, o procurador-geral Jeff Sessions publicou o memorando *Enhancing Public Safety in the Interior of the United States* definindo as cidades-santuário e prevendo a redução do escopo dos fundos federais e limitando os subsídios à supervisão do Departamento de Justiça ou o Departamento de Segurança Interna. Segundo esse documento:

[...] the Department of Justice will require jurisdictions applying for certain Department grants to certify their compliance with federal law, including 8 U.S.C. § 1373, as a condition for receiving an award. Any jurisdiction that fails to certify compliance with section 1373 will be ineligible to receive such awards. This certification requirement will apply to any existing grant administered by the Office of Justice Programs and the Office of Community Oriented Policing Services that expressly contains this certification condition and to future grants for which the Department is statutorily authorized to impose such a condition. All grantees will receive notice of their obligation to comply with section 1373. The Department will administer this certification requirement in accordance with the law and will comply with any binding court order (*Enhancing Public Safety in the Interior of the United States* (OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL, 2017).

Como pode ser observado, as jurisdições passam a ser consideradas inelegíveis para certas subvenções caso se recusem intencionalmente a cumprir com a ordem executiva, proibindo então os governos locais de promulgar políticas que restrinjam ou proíbam as comunicações da polícia local com o Departamento de Segurança Interna em questões envolvendo a cidadania ou o status de imigração de qualquer indivíduo. Nesse mesmo sentido, no dia 21 de abril de 2017, a administração chegou a enviar cartas para as consideradas “cidades-santuário”: Estado da Califórnia, Chicago, Nova Orleans, Filadélfia, Las Vegas, Miami, Milwaukee, Nova Iorque e Cook County.

Todavia, a Decisão da Corte Federal da Califórnia em 26 de abril, bloqueou a tentativa do presidente Donald Trump de reter o financiamento de cidades-santuário que não cooperam com funcionários de imigração dos EUA, ao destacar que o presidente não tem autoridade para atribuir novas condicionalidades aos gastos federais. O juiz William Orrick rejeitou o argumento do governo, segundo o qual a ordem executiva se aplica apenas a uma quantidade de dinheiro relativamente pequena, e ressaltou que o presidente Trump não pode estabelecer novas condições sobre os gastos aprovados pelo Congresso. Mesmo após ter sido declarada inconstitucional pelo juiz em 2017, a questão foi novamente pautada e proibida de entrar em vigor no 9º Circuito de Apelações dos EUA, em agosto de 2018. Os argumentos também foram baseados no fato de que a OE excedeu a autoridade do presidente, pois somente o Congresso controla os gastos sob a égide da Constituição (THE ASSOCIATED PRESS, 2018).

A segunda ordem executiva do dia 25 de janeiro de 2017 (13767) aborda a questão da construção de um muro na fronteira com o México, bem como o aumento de prisões de imigrantes ilegais e a ampliação da quantidade de agentes nas fronteiras. Logo na introdução, o texto afirma que o objetivo do mecanismo seria “to ensure the safety and territorial integrity of the United States as well as to ensure that the Nation's immigration laws are faithfully executed”. Já na primeira seção, afirma-se que “Aliens who illegally enter the United States without inspection or admission present a significant threat to national security and public safety” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017c).

De forma a forçar repasses para a construção do muro, o governo Trump chegou a causar um *shutdown* na economia ao início de 2019, por não assinar o orçamento geral do ano, visto que o Congresso não aceitava o repasse de US\$ 6,7 bilhões – quantia

solicitada para o ano fiscal de 2019. Para alcançar um meio termo, o Legislativo aprovou um pacote orçamentário que incluiu US\$ 2,5 bilhões para realizar tais medidas, os quais foram bloqueados para uso por uma corte federal. Em junho de 2019, todavia, a administração Trump conseguiu uma vitória na Suprema Corte, liberando a verba orçamentária que havia sido acordada, o que demonstra a relevância dada ao tema pelo governo federal (VAN WAGTENDONK, 2019).

Além destas duas primeiras ordens executivas, no dia 27 de janeiro de 2017, o presidente Trump ordenou, por meio do decreto 13769 intitulado "*Protecting the nation from foreign terrorist entry into the United States*", o fechamento temporário das fronteiras dos Estados Unidos aos imigrantes de alguns países de maioria muçulmana. O decreto proibia a entrada de cidadãos de diversos países, por três meses, mas não especificava quais. Todavia, o texto fazia referência a outra medida aplicável a indivíduos da Síria, Irã, Sudão, Líbia, Somália, Iêmen e Iraque, tornando possível concluir que a entrada seria restringida principalmente aos cidadãos destes países. Além desta medida, o texto "inovou" ao implementar um veto aos refugiados da Síria por tempo indeterminado e de refugiados de outros países por quatro meses. Também reduziu a 50.000 o número máximo de refugiados que seriam aceitos no ano de 2017, número bem inferior quando comparado com o ano anterior (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017d).

Todavia, a ordem executiva foi desafiada nas cortes federais, principalmente pelos governos subnacionais santuário. Com as inúmeras suspensões e disputas ao redor dessa OE, o presidente Trump reeditou a Ordem Executiva (13780) em março de 2017. O novo decreto proibiu a emissão de vistos e a entrada no país para cidadãos do Irã, Líbia, Somália, Sudão, Síria e Iêmen por 90 dias, além de suspender por 120 dias o programa de amparo a refugiados. O Iraque não fez mais parte da lista, já que, segundo funcionários do governo americano, o Executivo iraquiano assegurou que iria colaborar com o Departamento de Imigração dos EUA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017e).

Em 16 de março de 2017, um juiz do Havaí e um juiz do estado de Maryland suspenderam o segundo decreto imigratório de Trump, alegando que o novo decreto permanecia ainda incongruente com a liberdade religiosa que deveria ser protegida a nível federal. No dia 25 de maio, um tribunal de apelações da Virgínia rejeitou o pedido do governo dos EUA para que voltasse a

vigorar o segundo decreto de imigração. Todavia, em 02 de junho de 2017, a administração dos Estados Unidos pediu ao Supremo Tribunal do país para restituir o decreto de lei para impedir a entrada de pessoas desses seis países de maioria muçulmana. De acordo com a alegação do Departamento de Justiça, o tribunal de recurso em Richmond, Estado da Virgínia, que julgou o primeiro pedido de suspensão cometeu vários erros na sua decisão contra o veto migratório de Trump.

Considerando novamente as disputas ao redor do banimento de viagem, no dia 24 de setembro de 2017 a administração Trump impôs o terceiro banimento em menos de um ano de governo. Desta vez, as restrições passaram a incluir cinco dos países anteriormente citados – Síria, Irã, Somália, Iêmen e Líbia – além do Chade, totalizando seis países de maioria muçulmana. Porém, o governo Trump decidiu também incluir na proibição viajantes da Coreia do Norte e Venezuela, além de colocar os viajantes iraquianos sob “escrutínio adicional”, ou seja, estariam sujeitos a inspeções mais rigorosas do Departamento de Imigração. Em relação à Venezuela, a proibição incluiu apenas um grupo pequeno de oficiais do governo e suas famílias, pois para o governo dos EUA o país tem falhado em cooperar para que haja uma verificação efetiva sobre as atividades de seus cidadãos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017a).

Em contraste com os dois primeiros banimentos, as novas restrições anunciadas tinham caráter temporal indefinido, mesmo que o governo tivesse afirmado que essas seriam revisadas caso os países envolvidos melhorassem a cooperação com o governo dos EUA. No entanto, em meio a novas disputas constitucionais em cortes mais baixas, a Suprema Corte dos EUA decidiu abrir o processo, a partir de um pedido do Havaí, para decidir se o banimento feria a Constituição ou as leis imigratórias vigentes. Tal aceitação do processo foi considerada uma vitória por dezesseis entes federativos, dentre eles a Califórnia, Connecticut, Maryland e Washington, os quais elaboraram um documento que apoia formalmente o Havaí em seu pleito (SCHALLHORN, 2018). No entanto, como aponta Siddiqui (2018), ao final do mês de junho de 2018, a Suprema Corte decidiu liberar a entrada em vigor dessa ordem executiva, se posicionando a favor do governo federal, o que permanece até os dias atuais.

A reação dos estados e os tipos de engajamento

A reação à política imigratória de Trump tem ocorrido em três frentes principais: 1) através de posicionamentos políticos contrários à postura do governo com orientação de políticas tais como “*don't ask, don't tell*”; 2) através do questionamento das legislações federais na Suprema Corte; e 3) pela aprovação de legislações estaduais que ampliam a proteção e os direitos dos imigrantes.

Em relação aos posicionamentos políticos, eles variam no sentido da cooperação que os governos têm com a ICE. No caso da política “*don't ask*” (“não pergunte”, tradução nossa), os funcionários da polícia local são instruídos a limitar as investigações sobre o status de imigração dos indivíduos, especialmente em situações que não são consideradas de risco, como em abordagens de trânsito ou de rotina. Já no caso das políticas “*don't tell*” (“não diga”, tradução nossa), ocorre uma restrição no compartilhamento de informações sobre o status de imigração de indivíduos aos funcionários da ICE (BHATT, 2016).

Em segundo lugar, tem sido frequente desde o início do governo Trump a interpelação de disputas judiciais envolvendo os estados - e outras localidades - que são contrários às políticas desenvolvidas em âmbito subnacional. Dois casos se destacam, neste sentido: a ameaça de cortes de repasse de fundos federais às cidades-santuário e a suspensão dos banimentos de viagem.

Sobre o primeiro caso, quando em janeiro de 2017, através da Ordem Executiva 13769 (“Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”), o governo federal ameaçou cortar o repasse de verba àquelas jurisdições consideradas santuários, houve uma pronta reação de estados e localidades, alegando a inconstitucionalidade da questão. Neste ponto, os governos subnacionais saíram vitoriosos, sob o argumento de que não cabe ao Executivo definir os gastos orçamentários, mas sim apenas ao Congresso (SPIVAK, 2017).

Já o segundo caso envolve a ordem executiva “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States” e as OEs subsequentes, as quais tratavam de banimentos de viagem a indivíduos de países-foco. Nesta ordem, Trump anunciou o fechamento das fronteiras para a recepção de cidadãos da Síria, Irã, Sudão, Líbia, Somália, Iêmen e Iraque, sob o argumento de visar proteger os americanos. Ao longo de 2017, todavia, o governo Trump sofreu sucessivas derrotas judiciais

nas instâncias menores, as quais foram ativadas pelos governos estaduais e locais que se colocavam contrários aos banimentos. Porém, quando o caso foi levado à Suprema Corte dos EUA para apreciação, ao final do mês de junho de 2018, o governo federal conseguiu uma decisão favorável, na medida em que a Corte decidiu liberar a entrada em vigor da última OE para banimento de viagem que foi elaborada em setembro de 2017 (SIDDIQI, 2018).

Por fim, os legislativos estaduais também têm sido uma peça-chave no que a literatura denomina como terceira fase do federalismo migratório. De acordo com Gulasekaram e Ramakrishnan (2013), este tipo de atividade, além de dominar o ativismo subnacional em questões de imigração, deve ser considerada como uma solução pré-estabelecida por jurisdições que procuram se manter politicamente presentes, mesmo frente a cenários nacionais não favoráveis.

Em 2017, segundo levantamento da NCSL (2017), o número de legislações promulgadas aumentou 110% para 206 leis, comparadas com 98 leis em 2016. O número de resoluções aumentou de 263 para 172. Neste período foram promulgadas nos 49 estados, 206 leis e 263 resoluções relacionadas à temática da imigração, totalizando 463 ações. Os estados mais ativos neste período foram a Califórnia (com 91 leis e resoluções), Texas (61 leis e resoluções) e Illinois (39 leis e resoluções). O relatório ainda aponta que:

[...] at least 37 states and the District of Columbia considered more than 120 bills this year regarding sanctuary jurisdictions or noncompliance with immigration detainers. The District of Columbia enacted legislation supporting sanctuary policies and Illinois enacted the Trust Act prohibiting state enforcement of federal civil immigration laws, without restricting communication on citizenship or immigration status required under Sections 1373 and 1644 of Title 8 of the US Code. Vermont prohibited state and local government officials from sharing information with the federal government regarding the religion, immigration status or national origin, among other personal information, of the residents of Vermont but does not prohibit compliance with 8 USC Sections 1373 and 1644. A California resolution called upon President Trump and Secretary Kelly to publicly reaffirm the principles of the ICE policy memorandum dated Oct. 24, 2011, regarding enforcement actions

at sensitive locations such as courthouses, hospitals and houses of worship (NCSL, 2017).

De acordo com o relatório da NCSL (2018), ao menos 25 estados consideraram 66 leis relacionadas a políticas santuário em 2018 sendo que três estados aprovaram legislações de cunho santuário: Califórnia, Iowa e Tennessee:

California prohibited law enforcement agencies from contracting with the federal government to house individuals as federal detainees for purposes of civil immigration custody. Iowa required state law enforcement to comply with federal immigration requests, and Tennessee barred state or local government entities or officials from adopting or enacting sanctuary policies. In Oregon, a ballot initiative to repeal the state's sanctuary laws failed 2 to 1 (NCSL, 2018).

O levantamento também aponta a movimentação dos legislativos estaduais sobre refúgio, desde o início da administração Trump. Em 2017, mais da metade dos estados analisaram legislações para refugiados. Califórnia, Illinois, Nebraska, Nova Jersey e Utah adotaram resoluções de apoio aos refugiados (NCSL, 2017). Em 2018, 13 estados introduziram 21 projetos de lei que buscam promover um controle estatal adicional sobre o reassentamento de refugiados, em comparação com 65 projetos apresentados em 2017:

Colorado stated that any foreign national admitted to the United States as a refugee or with special immigrant status who has settled in Colorado is eligible for in-state tuition, and Massachusetts ordered a study of areas in which there is a need for cultural and integration services for refugees. Several states, including California, Florida, Hawaii and New Mexico, introduced resolutions in support of refugees or child migrants at the southern border and urged Congress to take supportive action. Vermont and Washington enacted laws that focus on integrating refugee populations into the workforce by removing barriers for professional licensure and by increasing access to English education. Washington, D.C., provided funding for services for unaccompanied refugee minors (NCSL, 2017).

Os relatórios da NCSL anteriores ao governo Trump não apontam ações voltadas às políticas santuário e/ou aos refugiados, o que reforça o entendimento de que a partir de 2017 identificamos um maior ativismo e resistência dos estados às políticas restritivas impostas pela administração federal.

A partir de tais considerações, é possível afirmar que as localidades, e principalmente os estados, vêm intensificando seu ativismo ao consolidar um movimento de resistência aos direcionamentos de política imigratória implementados por Donald Trump. De maneira a realizar tais embates ao governo federal, os governos estaduais têm demonstrado uma capacidade de desenvolvimento de políticas e direcionamentos que vão além de reações às medidas implementadas nacionalmente, remetendo à ideia de uma resistência subnacional. Como destaca Reich (2018), os estados pró-imigrantes tornaram-se mais assertivamente pró-imigrantes em resposta às políticas de administração Trump.

Por mais que a atuação desses governos subnacionais não gere alteração no cerne da política federal em si, muitas vezes impede e retarda sua efetiva implementação no cenário nacional. Além disso, esse ativismo coloca em destaque as inúmeras possibilidades de envolvimento subnacional nas mais diversas arenas dentro dos Estados Unidos, evidenciando as particularidades do próprio sistema político do país.

Considerações finais

As tensões e crises institucionais entre o governo federal e as unidades subnacionais nos Estados Unidos são históricas. Desde a sua fundação, é possível identificar contestações de autoridade jurisdicional entre os diferentes níveis de governo no país. Esta característica se explica porque o modelo adotado buscou equilibrar os interesses daqueles defensores da autonomia dos estados e os favoráveis à maior centralização do poder no governo nacional. Como ressalta Morgan e Davies (2008, p. 1), *"such disputes found expression in competing interpretations of the Constitution's intent regarding the relative powers of the federal government and the states"*. As críticas sobre a delegação de poderes aos diferentes níveis de governo marcaram o início da formação da União, sobretudo no debate relacionado à reforma da Confederação e a adoção de uma nova proposta constitucional. E a solução por uma estrutura consensual sempre foi difícil.

Desde os debates dos Federalistas até as reflexões sobre a interpretação da Suprema Corte sobre a autonomia dos estados e do governo federal em questões de política doméstica e internacional, observamos as dificuldades na definição e atribuição de poderes e competências entre as unidades federativas. Madison, ao analisar a distribuição de poderes entre os estados e governo federal no Artigo Federalista nº 45 declarava que “os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos” (MADISON, 1993, p. 320-321). Também Hamilton, no Artigo Federalista n. 32, apresenta elementos importantes para a teoria do federalismo dual, ressaltando que a delegação exclusiva:

[...] ou antes essa alienação da soberania dos Estados, só existiria em três circunstâncias: aquelas em que a Constituição assegura expressamente um poder exclusivo à União e, em outro, proíbe os Estados de exercer um poder similar; e aquelas em que assegura à União um poder com o qual a posse de poder similar pelos Estados seria total e absolutamente contraditória e incompatível (HAMILTON, 1993, p. 240-241).

Os estados gozam assim de uma autonomia significativa e os limites entre a capacidade de atuação de cada ente federativo são nebulosos e pouco definidos. Quando consideramos a capacidade de debater temas de política internacional, as dificuldades ficam mais evidentes, pois a Constituição norte-americana deixa brechas importantes, que são por ora superadas através da atuação da Suprema Corte como órgão responsável pela interpretação da constitucionalidade das ações e da atuação dos legislativos estaduais e federais. É neste sentido que os estados-santuário têm consolidado a sua atuação: nas possibilidades legais de envolvimento com a imigração e também fazendo uso de brechas constitucionais, principalmente a partir da compreensão da Décima Emenda à Constituição e da doutrina *anti-commandeering*. Em relação a esta última, é possível dizer que se permite uma maior proteção contra o governo federal, ao impor o respeito aos poderes policiais dos estados para determinar seus níveis de aplicação das leis federais (BHATT, 2016).

Ao se considerar a atuação nos entremeios da lei, é necessário reforçar que se torna difícil impedir esse envolvimento

dos governos subnacionais por meio de processos judiciais. Neste caso, por não poder obrigar os estados a aplicarem os direcionamentos federais em suas jurisdições, o governo federal é restringido a utilizar do sistema judiciário apenas em alguns casos, como em março de 2018, no qual o governo Trump entrou com uma ação contra a Califórnia por aprovar três leis estaduais que, em sua concepção, seriam impedidas pela lei federal e violariam a Cláusula de Supremacia da Constituição dos Estados Unidos (NCSL, 2019).

Assim, cabe ressaltar que existe uma gama variada de instrumentos e práticas pelos quais esses atores podem limitar a cooperação com a política imigratória. Como demonstram O'Brien, Collingwood e El-Khatib (2017), essa diversidade passa por diversos níveis de não-cooperação, podendo ser mais branda, ao evitar divulgar informações para as investigações da ICE, por exemplo, ou mais radical, recusando-se a honrar solicitações de prisão como apresentado. Além disso, os estados vêm buscando implementar legislações de proteção aos imigrantes, bem como questionar as ações do governo federal pela via judicial.

Este movimento traz à tona as características e as contradições deste modelo federalista, marcado por conflitos significativos entre os governos estaduais e o governo federal. Ao contrário do que defendem Elazar e Sager (1995), que decretaram o fim do federalismo dual nos Estados Unidos, entendemos que o relacionamento ora conflituoso, ora cooperativo entre os estados e o governo federal permanece. Além disso, o debate da polarização política, tradicional no país, somada a uma conjuntura de crise, se coloca em evidência, demonstrando que mesmo dentro do Partido Republicano os direcionamentos em relação à temática imigratória podem variar consideravelmente, especialmente em alguns estados. Assim, em um governo como o de Donald Trump, o pêndulo tende para relações mais conflituosas entre os atores subnacionais e o governo federal.

DO PRADO, D. F. M.; BEVILACQUA, R. M. B. The states government's reaction to Donald Trump's migratory policy. *Perspectivas*, São Paulo, v. 54, p. 207-234, jul./dez. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The purpose of this article is to analyze the strong opposition and tensions between subnational governments, more specifically the states, and the federal government in the United States, on the theme of immigration. We will argue that the current*

American political situation, marked by a strong institutional crisis since the beginning of the Donald Trump administration, contributes to dimensioning tensions that already exist in the country's federal pact. This happens, first, due to the institutional design of the United States, characterized by a federalism that is sometimes cooperative, sometimes dual. However, the issue gains new proportions with the Trump administration, due in large part to the anti-immigration speech that stood out on the current president's agenda, even before his election. As a reflection of this, the sanctuary cities gain prominence when they organize themselves to face the executive orders and other measures that target immigrants, either through the elaboration of local policies or judicial disputes, thus contributing to the reheating of debates both on the pact the United States, as for the impacts generated by political-party polarization.

■ **KEYWORDS:** *United States. Federalism. Sanctuary cities.*

Referências

ANDERSON, G. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro, RJ; São Paulo, SP: FGV; IDESP, 2009.

ARTICLES OF CONFEDERATION AND PERPETUAL UNION BETWEEN THE STATES OF NEW HAMPSHIRE, 1781. Yale Law School. The Avalon Project. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp. Acesso em: 23 de fevereiro de 2013.

BANCROFT, G. *History of the formation of the constitution of the United States of America*. Volume II. New York: D. Appleton and Company, 1882

BEADLE, A. P. Alabama's HB 56 anti-immigrant law takes final gasps. *Immigration Impact*. 30 out. 2013. Disponível em: <http://immigrationimpact.com/2013/10/30/alabamas-hb-56-anti-immigrant-law-takes-final-gasps/>. Acesso em: 03 out. 2018.

BERNSTEIN, S; COOKE, K. *Hundreds of immigrants arrested in 'routine' U.S. enforcement surge*. 2017. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-immigration-arrests/hundreds-of-immigrants-arrested-in-routine-u-s-enforcement-surge-idUSKBN15Q02I>. Acesso em: 29 Out. 2019.

BHATT, R. Pushing an end to Sanctuary cities: will it happen?. *Michigan Journal Of Race And Law*, S.l., v. 22, n. 1, p.139-162, 2016.

CALIFORNIA. *SB-54 Law enforcement: sharing data*. 2017. Disponível em: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB54. Acesso em: 02 set. 2018.

CAMERON, D. *How sanctuary cities work, and how Trump's stalled executive order might affect them*. 2017. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/national/sanctuary-cities/#comments>. Acesso em: 01 out. 2017.

CENSUS BUREAU. *Foreign Born*. Disponível em: <https://www.census.gov/topics/population/foreign-born.html>. Acesso em: 02 set. 2019.

CENTER OF IMMIGRATION STUDIES. *Immigrants in the United States*. 2016. Disponível em: <https://cis.org/Report/Immigrants-United-States>. Acesso em: 02 out. 2018.

CENTER OF IMMIGRATION STUDIES. *Maps: Sanctuary cities, counties, and states*. 2019. Disponível em: <https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>. Acesso em: 02 set. 2019.

CITY OF LOS ANGELES. Executive Directive, nº 20. March, 21, 2017. Standing with immigrants: a city of safety, refuge and opportunity for all. Disponível em: <https://www.lamayor.org/sites/g/files/wph446/f/page/file/Exec.%20Dir.%20No.%2020--Standing%20with%20Immigrants.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

COGLIANO, F.D. *Revolutionary America, 1763-1815: a political history*. Londres: Taylor & Francis, 2013.

CORNELL, S. *The other founders: anti-federalism and the dissenting tradition in America, 1788-1828*. Virginia: University of North Carolina Press, 1999.

CORWIN, E. S. *The passing of Dual Federalism*. Virginia Law Review, February 1950.

EDWARDS, D. V. LIPPUCCI, A. *Practicing American politics: an introduction to government*. Nova Iorque: Worth Publishers, 1998.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press, 1987.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Ordem Executiva nº 13767, de 2017b. *Border security and immigration enforcement improvements*. Washington, 25 jan. 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Ordem Executiva nº 13768, de 2017c. *Enhancing public safety in the interior of the United States*. Washington, 25 jan. 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Ordem Executiva nº 13769, de 2017d. *Protecting the Nation from foreign terrorist entry into the United States*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Ordem Executiva nº 13780, de 2017e. *Protecting the Nation from foreign terrorist entry into the United States*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/06/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Proclamação Presidencial, de 2017a. *Enhancing vetting capabilities and processes for detecting attempted entry into the United States by terrorists or other public-safety threats*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/24/enhancing-vetting-capabilities-and-processes-detecting-attempted-entry>. Acesso em: 30 set. 2017.

FAIR PUNISHMENT PROJECT. *The promise of sanctuary cities and the need for criminal justice reforms in an era of mass deportation*. 2017. Disponível em: <http://fairpunishment.org/wp-content/uploads/2017/04/FPP-Sanctuary-Cities-Report-Final.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

FARRAND, M *The framing of the Constitution of the United States*. Yale University Press: Yale, 1913.

FEINBERG, B. S. *The articles of Confederation: the first Constitution of the United States*. Connecticut: Millbrook Press, 2002.

FRANK, P. E.. *Global governors: foreign affairs activities among the 50 American States*. Dissertation. California State University; Northeastern University, 1998.

GOMEZ, A.; WOLF, R.; CAUCHON, D.; RAASCH, Chuck. *A mixed message*. 2012. Disponível em: <https://www.pressreader.com/usa/usa-today-us-edition/20120626/281479273503052>. Acesso em: 28 out. 2019.

ICE. *Who we are*. Disponível em: <https://www.ice.gov/about>. Acesso em: 02 set. 2018.

KINCAID, J, *Federalism*. Four Volume Set. Sage Publications Ltd: 2011.

KINCAID, J; TARR, A. *Constitutional origins, structure and change in Federal countries*. Vol I, Global Dialogue on Federalism Series, McGill Queen's Press, 2005.

KLINE, J. *State government influence in U.S. international economic policy*. MA: Lexington Books, 1983.

LEE, J.; OMRI, R.; PRESTON, J. *What are sanctuary cities?*. 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2016/09/02/us/sanctuary-cities.html>. Acesso em 15 junho 2019.

MCDANIEL, J. The sanctuary movement, then and now. 2017. Disponível em: <http://religionandpolitics.org/2017/02/21/thesanctuary-movement-then-and-now/>. Acesso em: 07 out. 2017.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. *U.S. immigrant population and share over time, 1850-Present*. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrant-population-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>. Acesso em: 02 set. 2019.

MORGAN, I. W.; DAVIES, P. (Eds.). *The Federal Nation: perspectives on American Federalism*. Palgrave Macmillan: New York, 2008.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (2017). "State sanctuary bills – 2017". Disponível em: [StateSanctuaryBills_050817.pdf \(ncsl.org\)](#) Acesso em: 30 set. 2019.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (NCSL). "Report on state immigration laws, 2018". 1 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.ncsl.org/research/immigration>

gration/report-on-state-immigration-laws.aspx Acesso em: 12 de dezembro de 2019.

O'BRIEN, B. G.; COLLINGWOOD, L.; EL-KHATIB, S. O. The politics of refuge: sanctuary cities, crime, and undocumented immigration. *Urban Affairs Review*, [s.l.], v. 55, n. 1, p.3-40, 7 maio 2017. <https://doi.org/10.1177/1078087417704974>

OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL. *Implementation of Executive Order 13768, "Enhancing public safety in the interior of the United States"*. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/968146/download>. Acesso em: 02 mai. 2019.

OPEU. *Trump diz que expulsará milhões de imigrantes "criminosos"*. 2016. Disponível em: <http://www.opeu.org.br/2016/11/15/trump-diz-que-expulsara-milhoes-de-imigrantes-criminosos/>. Acesso em: 02 set. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. *20 metro areas are home to six-in-ten unauthorized immigrants in U.S.* 2017. Disponível em: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/09/us-metro-areas-unauthorized-immigrants/>. Acesso em: 02 out. 2018.

PRADO, D. F. M. do. *Federalismo e política internacional: os conflitos entre a união e os governos estaduais nos Estados Unidos*. 2013. 322 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

REICH, G. Hitting a wall? The Trump Administration meets immigration Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, [s.l.], v. 48, n. 3, p.372-395, 2018.

SAGER, M. A. *Cooperation without borders: Federalism and international trade*. (Tese). UMI: George Mason University Press, 1998.

SAMUELSON, K. *Miami-Dade is no longer a 'sanctuary' for undocumented immigrants*. 2017. Disponível em: <http://time.com/4651518/miami-dade-mayor-sanctuary-city-donald-trump/>. Acesso em: 02 set. 2019.

SCHALLHORN, K. *Trump travel ban: timeline of a legal journey*. 2018. Disponível em: <http://www.foxnews.com/politics/2018/04/25/trump-travel-ban-timeline-legal-journey.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SCHIAVON, J. A. La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. *Integración & comercio*, S.l., n. 21, p. 109-138, 2004.

SIDDIQUI, S. *Trump's travel ban: what does the supreme court ruling mean?*. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jun/26/trump-travel-ban-supreme-court-ruling-explained>. Acesso em: 02 out. 2018.

SOUTHERN CALIFORNIA PUBLIC RADIO. "Mixed reactions to Supreme Court's decision on SB1070 immigration law. June 25, 2012", 25 de junho 2012. Disponível em: www.scpr.org/news/2012/06/25/32967/mixed-supreme-courts-decision-sb-1070/

STORING, H. J. (Ed.). *The complete Anti-federalist. Volume 2: objections of non- signers of the Constitution and Major Series of Essays at the Outset*. London, Chicago: University of Chicago Press, 1981

STORING, H. J. *What the Anti-federalists were for: the political thought of the opponents of the Constitution*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.

STORING, H. J.; DRY, M (ed.). *The Anti-federalist: Writings by the opponents of the Constitution*. Abridged, 1985.

THE ASSOCIATED PRESS. *Court strikes down Trump push to cut 'sanctuary city' funds*. Disponível em: https://www.nj.com/news/index.ssf/2018/08/court_strikes_down_trump_push_to_cut_sanctuary_cit.html. Acesso em: 02 out. 2018.

THE WASHINGTON POST. "How sanctuary cities work, and how Trump's blocked executive order could have affected them", 18 de Janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/national/sanctuary-cities/> Acesso em 14 abril de 2019.

VAN WAGTENDONK, A. *In a victory for Trump, the Supreme Court frees up \$2.5 billion for the border wall*. 2019. Disponível em: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/7/27/8932874/border-wall-donald-trump-supreme-court-2-5-billion-us-mexico>. Acesso em: 31 jul. 2019.

WALKER, D. *American Federalism: past, present and future*. *Journal of State Government*, 62, n.1, p. 3-11, 1989.

WILLIAMS, W. A. *The contours of American history*. Chicago, IL: Quadrangle Books, 1966.

WOOTTON, D. *The essential Federalist and Anti-Federalist papers*. Hackett Publishing, 2003.

WRIGHT, D. S. *Understanding intergovernmental relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1988.

YERS, P. *Liberating irregularity: no borders, temporality, citizenship*. In: GUILLAUME, X.; HUYSMANS, J. (Eds.). *Citizenship and security: the constitution of political being*. Nova Iorque: Routledge, 2013, p. 37-52.

ZIMMERMAN, J. F. *National-state relations: cooperative federalism in the twentieth century*. *Publius*, 31 (2): 15-30, 2001.

ZIMMERMAN, J. F. *Interstate relations: the neglected dimension of Federalism*. Londres: Prager Publishers, 1996.

ZINN, H. *A people's history of the United States: 1492 to Present*. Harper Collins, 2010.

DO NAFTA AO USMCA: TRUMP E OS INTERESSES NACIONAIS¹

Karina Lilia Pasquariello MARIANO²
Angelo Raphael MATTOS³
Daniela Rodrigues SUGAHARA⁴

■ **RESUMO:** A renegociação do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA) foi tema central na campanha eleitoral do candidato Donald Trump, e em sua agenda de governo. Este artigo analisa o processo de negociação que levou à substituição do NAFTA pelo United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), discutindo a postura do governo estadunidense na renegociação, assim como as principais mudanças contidas no novo acordo e as tensões geradas para a sua ratificação junto ao Congresso dos EUA. O artigo busca demonstrar que o USMCA não é um produto do governo Trump, mas o resultado de uma agenda interna marcada por múltiplos interesses e atores.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** NAFTA. USMCA. Política comercial. Governo Trump.

A renegociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) iniciada em 2017 foi apresentada à opinião pública como uma iniciativa do governo Trump, visando corrigir problemas originados por acordos

¹ Este artigo apresenta resultados de pesquisas financiadas pelo CNPq (A revisão do NAFTA: impacto e comportamento dos atores) e pela CAPES (“Atuação parlamentar em política externa: uma análise comparativa entre Brasil e Estados Unidos”), por meio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).

² UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (FCL – UNESP) e Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). karina.mariano@unesp.br.

³ PPG-STD – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). 01001-900. mattosangelo@hotmail.com

⁴ UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. 14800-901. daniela.sugahara@unesp.br.

comerciais assinados e mantidos por seus antecessores. Havia uma intenção clara de associar esse processo de revisão à iniciativa do presidente e sua disposição de fortalecer o papel dos Estados Unidos no sistema internacional, dentro da lógica de campanha eleitoral *Make America Great Again*.

De fato, a revisão do NAFTA foi um dos principais pontos da campanha presidencial de Donald Trump, que identificava o acordo (juntamente com a China) como a causa dos problemas econômicos e sociais enfrentados pelo país, prometendo que sua substituição iria recompor postos de trabalho exportados para o México, além de reverter o recorrente e significativo déficit comercial com o parceiro do sul.

Essa retórica anti-NAFTA durante a campanha eleitoral foi duplamente benéfica porque atraiu apoio dos setores que se beneficiaram com o acordo, mas que estavam pressionando o governo de Barack Obama (2009-2016) a incorporar mudanças, e dos setores negativamente afetados com a globalização, especialmente os trabalhadores. Aproveitando-se do fato de que o governo democrata não conseguiu levar adiante essa renegociação, o candidato presidencial republicano assumiu abertamente uma postura de forte crítica ao acordo existente.

O fato é que o NAFTA era um acordo defasado e havia um consenso entre os responsáveis pela formulação da política comercial dos Estados Unidos de que seria necessária uma atualização de suas normas. Sua revisão estaria dentro da lógica de atuação norte-americana em política externa: partir de acordos bilaterais para estabelecer novos padrões de comércio.

Desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994, enquanto os acordos regionais foram usados pelos países em desenvolvimento como formas para redução ou eliminação das barreiras protecionistas em mercados com grandes restrições e de difícil acesso, os países desenvolvidos se utilizaram das negociações bilaterais como mecanismos para permitir o avanço em temas mais amplos, que ultrapassam as regras da OMC. Esse comportamento se verificou já no NAFTA, que influenciou as demais negociações comerciais das quais os Estados Unidos participaram e formatou uma geração de tratados em todo o mundo baseados em disposições inovadoras, como Regras de Origem, Investimento Estrangeiro, Resoluções de Conflitos (FMI, 2019; CRS, 2019).

A partir de 2001, com o início da Rodada Doha da OMC, o governo dos EUA buscou implementar uma agenda comercial

mais ampla, mas que não foi possível dentro dessa instituição. Como alternativa, Washington adotou uma estratégia de proliferação de Acordos Preferenciais de Comércio com outros países, abrangendo regras sobre investimentos, compras governamentais, concorrência, serviços e propriedade intelectual. Esta agenda é conhecida como OMC-plus e objetiva desenvolver novas regras e marcos regulatórios de comércio (LOPES; CARVALHO, 2010; MESQUITA, 2013).

Portanto, desde que foi lançada a Rodada Doha estava posto o desafio ao governo estadunidense de ajustar o NAFTA a essa nova agenda do OMC-*plus*, especialmente porque envolve temas que incluem também o trâmite de questões digitais e tecnológicas que modificam-se constantemente e não foram contemplados no acordo original. Contudo, os presidentes que antecederam o governo Trump não foram capazes de introduzir essa discussão por diversas circunstâncias internas e externas, que extrapolam o recorte da proposta deste texto. O objetivo deste artigo é discutir como Donald Trump se apropriou dessa agenda, transformando-a em um discurso eleitoral que aparentemente estaria rompendo a linha de atuação em política externa do país.

Para demonstrar nosso argumento, analisaremos a seguir as características e conteúdos do USMCA, considerando em que medida esse acordo se diferencia dos documentos do NAFTA. Em seguida, discutiremos como foi o debate interno nos Estados Unidos sobre essa renegociação, analisando se o governo Trump estava, de fato, introduzindo uma ruptura ao substituir o acordo existente. Buscamos demonstrar a hipótese, defendida neste artigo, de que o USMCA não é um produto do governo Trump, mas o resultado de uma agenda interna marcada por múltiplos interesses e atores. A última seção apresenta as conclusões gerais desta análise.

NAFTA e USMCA: superação ou *upgrade*?

Assinado pelo presidente George H. W. Bush em dezembro de 1992 e ratificado por seu sucessor Bill Clinton, o NAFTA passou a vigorar em janeiro de 1994. O acordo consistiu na eliminação tarifária das barreiras no comércio de bens e serviços entre os três países membros em um prazo de 15 anos, respeitando as normas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Desde então, tem sido importante tema da política comercial dos EUA pelo significativo comércio entre os parceiros. O acordo está

dividido em 22 capítulos e contém dois acordos colaterais: um sobre cooperação ambiental, e outro sobre cooperação trabalhista.

Inicialmente, o NAFTA não incluía esses dispositivos sobre questões laborais e ambientais, ambos uma importante reivindicação de boa parte do Congresso à época da criação do acordo, sobretudo entre os democratas. A justificativa do Partido Democrata para a inclusão desses dispositivos foi que estes contribuiriam para incrementar as condições trabalhistas e ambientais mexicanas, enquanto havia por parte da classe política estadunidense uma preocupação com a intensificação da migração dos trabalhadores do México para o mercado americano, e/ou o possível deslocamento de empresas norte-americanas aproveitando as vantagens de produzir no país vizinho com baixos salários e regulações mais frouxas.

Como forma de garantir a aprovação do NAFTA pelo Congresso, o então presidente Bill Clinton negociou, junto aos chefes de governo do Canadá e México, a inclusão de acordos paralelos, que implicaram na participação dos EUA em comissões trabalhistas e ambientais do NAFTA, com dotações específicas para essas atividades (FERGUSON; VILLAREAL, 2017).

O Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Trabalhista (NAALC) e o Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Ambiental (NAAEC) entraram em vigor em 1º de janeiro de 1994, juntamente com o NAFTA. A legislação de implementação do NAFTA também continha dois programas de assistência ao ajuste: o Programa de Assistência ao Ajuste Transacional do NAFTA (NAFTA-TAA) e o Programa de Investimento e Ajuste da Comunidade dos EUA (USCAIP).

O NAALC estabeleceu a Comissão Trinacional para a Cooperação Laboral, composta por um Conselho Ministerial e uma secretaria administrativa. Além disso, cada Estado membro criou, domesticamente, um Escritório Administrativo Nacional (NAO, na sigla em inglês), no âmbito do qual o Ministro do Trabalho de cada governo representa uma ponte entre as questões trabalhistas de seu Estado e dos outros Estados Partes. O intuito na criação dessas instâncias domésticas relacionadas ao NAFTA, segundo o relatório do USTR (2018), foi dar publicidade e transparência às questões trabalhistas e disponibilizar informações aos países parceiros no NAFTA.

Somado a isso, Estados Unidos e México firmaram um acordo bilateral, também sob os auspícios do NAFTA, sobre cooperação ambiental nas fronteiras. Nesse acordo, explicam

Fergusson e Villarreal (2017), os dois governos se comprometeram a cooperar no desenvolvimento de projetos de infraestrutura ambiental ao longo da fronteira EUA-México. Ambos também se comprometeram a abordar problemas relacionados à degradação do meio ambiente derivado do aumento da atividade econômica.

A implementação do NAFTA representou custos para os três países, considerando-se que todos eles sofreram os impactos das mudanças advindas do acordo de livre comércio. Esses impactos geraram críticas ao acordo, inclusive do lado estadunidense, apesar do evidente desequilíbrio existente entre as três economias envolvidas. Ao longo do tempo, as críticas em relação aos benefícios produzidos com o NAFTA ganharam força, sob o argumento de que este acordo promoveria déficits para o país nas suas relações comerciais com os parceiros, e que o NAFTA, portanto, não seria tão significativamente positivo.

Ainda que esse argumento seja válido para alguns setores econômicos dos Estados Unidos, é também verdade que grande parte dos estados norte-americanos têm como destino do excedente de sua produção o Canadá e o México, sendo estes países importantes mercados para as economias de algumas regiões norte-americanas, como indica as figuras a seguir:

Figura 1: Principal destino das exportações dos estados



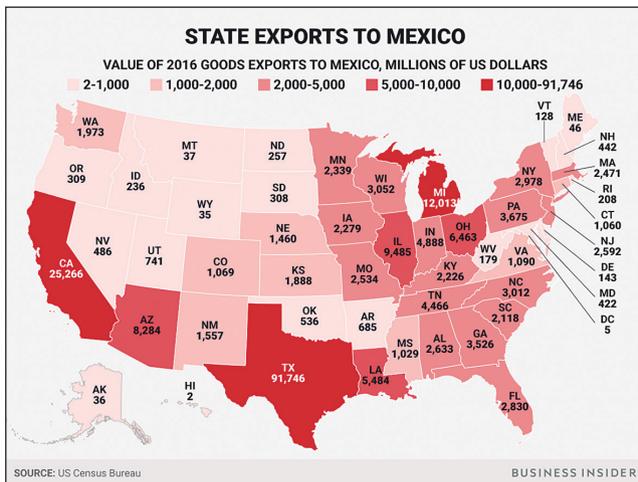
Fonte: Business Insider (2019).

Figura 2: Exportações dos estados ao Canadá (em milhões de US\$)



Fonte: Business Insider, 2019.

Figura 3: Exportações dos estados ao México (em milhões de US\$)



Fonte: Business Insider, 2019.

Além disso, o efeito líquido global do NAFTA sobre a economia dos EUA teria sido relativamente pequeno, sobretudo porque o comércio total com o México e com o Canadá era menor

que 5% do Produto Interno Bruto (PIB) dos EUA no momento em que o NAFTA entrou em vigor. Ainda que tenha havido um incremento de comércio significativo entre os três países por conta do NAFTA – embora essa tendência de crescimento fosse anterior -, esta não foi suficiente para alterar os padrões de comércio desses países em relação à economia global dos EUA.

Segundo Fergusson e Villarreal (2017), um relatório de 2003 do Escritório de Orçamento do Congresso observou que era difícil medir com precisão os efeitos do NAFTA. Estimava-se que o acordo tenha contribuído com o crescimento do PIB anual dos EUA durante a sua vigência, mas em um montante muito pequeno. Do mesmo modo, era difícil precisar se os impactos negativos eram decorrentes do Acordo ou do contexto econômico global, isto é, decorrentes do aprofundamento da globalização e das crises financeiras internacionais.

As regras de origem também se tornaram um tema recorrente nas discussões sobre o NAFTA e a necessidade de sua revisão, visto que a proliferação de acordos de livre comércio resultou na criação de regras sobrepostas para determinar se os produtos se qualificariam ou não para impostos preferenciais. Além disso, Lester e Manak (2019) afirmaram que se deve levar em consideração o fato das redes globais de produção terem introduzido uma nova realidade no comércio global, na qual os produtos são produzidos de forma descentralizada. Peças, componentes ou processos de produção podem abranger vários países e, conseqüentemente, um regime restritivo de regras de origem impede os benefícios totais de uma economia amplamente global.

Em princípio, o fortalecimento das regras de origem para o NAFTA poderia estimular a fabricação de produtos com maior conteúdo estadunidense, o que fomentaria a geração de postos de trabalho nos três países membros. No entanto, regras de origem mais fortes também poderiam incentivar um desvio de comércio como apontado por Blecker, Moreno-Brid e Salat (2019), causando perdas no bem-estar do consumidor ao estimular a compra de bens de outras regiões do globo, onde são comercializadas com menor preço. Esses autores também ressaltam que regras de origem cuidadosamente elaboradas poderiam ser úteis em alguns setores, quando formuladas como parte de um conjunto maior de políticas para promover esses setores.

Além das regras de origem, questões ambientais e laborais também foram pautas de discussões no âmbito da renegociação do NAFTA. Ainda em 2016, o Departamento do Trabalho dos EUA

(DOL, na sigla em inglês) e a Secretaria do Trabalho e Previdência Social do México (STPS) publicaram um relatório conjunto que resumia as atividades educacionais e de extensão realizadas no ano anterior sobre os direitos dos trabalhadores nos EUA, no que se refere, portanto, aos tipos de visto H-2A. e H-2B.

Quanto às pautas ambientais, desde 1993 México e EUA têm apoiado projetos de infraestrutura ambiental de comunidades que vivem na fronteira entre os dois países, a fim de que as metas estabelecidas pelos órgãos criados a partir do NAFTA alcancem suas metas. Em relatório de 2016, o USTR afirmou que “[...] A Comissão de Cooperação Ambiental de Fronteiras (BECC, na sigla em inglês) e o Banco de Desenvolvimento da América do Norte (NADB, na sigla em inglês) estão trabalhando com comunidades em toda a região de fronteira entre os Estados Unidos e o México para atender às suas necessidades de infraestrutura ambiental.” (USTR, 2018, p. 129, tradução nossa).

A imprecisão sobre os efetivos resultados e impactos gerais do NAFTA contribuiu para a associação deste acordo aos problemas econômicos e sociais dos EUA. Em uma estratégia muitas vezes associada à lógica populista, o então candidato republicano Donald Trump conseguiu estabelecer uma retórica na qual identificava os inimigos e causadores desses problemas: México e China. Ao mesmo tempo, indicava como agravante dessa situação uma certa passividade por parte do governo do presidente Barack Obama em relação aos custos impostos pelos parceiros comerciais à economia estadunidense.

Esse reducionismo-causal usado nos discursos eleitorais servia para simplificar tanto a explicação da complexa situação econômica do país, como também da solução do problema: bastaria um presidente disposto a renegociar o NAFTA e as relações com a China. O que efetivamente foi realizado pelo governo Trump, ainda que produzindo um aumento significativo na instabilidade do sistema internacional.

Em maio de 2017, o governo de Donald Trump notificou o Congresso dos EUA sobre a intenção de iniciar a renegociação do NAFTA, como já havia sido requerido por meio do *Trade Promotion Authority* (TPA⁵) de 2015. A renegociação do NAFTA não é, portanto, uma reivindicação exclusiva da administração

⁵ Também chamado de *fast-track*, o TPA é mecanismo pelo qual o Congresso confere poder provisório ao presidente da República para negociar acordos comerciais. Com esse instrumento, o tratado negociado não poderá sofrer emendas oriundas do Legislativo, apenas ser ratificado ou recusado em sua integralidade, o que confere maior confiança ao Executivo durante as negociações e agilidade na aprovação.

Trump. A revisão do acordo de livre-comércio da América do Norte já havia sido proposta pela gestão Obama.

No discurso do presidente Trump, o termo NAFTA se tornou sinônimo de ineficiência e de desastre. Por diversas vezes, o presidente norte-americano se referiu a esse bloco como o pior acordo realizado na história dos EUA. Sua renegociação se tornou uma questão central na agenda governamental, inclusive indicando que uma recusa por parte dos parceiros em revisar o acordo poderia levar o governo a se retirar do mesmo, por meio da aplicação do artigo 2205 (USTR, 2018).

Com isso, foram realizadas audiências no Congresso com especialistas em comércio exterior para estudar as possíveis consequências no comércio da região, e na economia doméstica norte-americana, com a retirada dos EUA do acordo. Essa ameaça fez com que até mesmo os governos de Canadá e México tivessem que avaliar os impactos do fim do NAFTA, caso a renegociação também não contemplasse suas preferências e demandas (FERGUSSON; VILLARREAL, 2017).

Ainda que a principal crítica da campanha de Trump ao NAFTA resida no fato dos EUA serem deficitários na relação comercial com o México depois do acordo, é importante salientar que o volume das exportações dos EUA para o parceiro do sul cresceu significativamente nesse um quarto de século em que vigora o acordo. Segundo dados do Departamento de Comércio norte-americano, o valor total das exportações dos EUA para o México entre 1991 (US\$ 33,2 milhões) e 2017 (US\$ 242,9 milhões) cresceu sete vezes (MATTOS, 2018).

Portanto, como grande parte da economia doméstica dos EUA está ligada ao NAFTA (como apontado nas Figuras 2 e 3), a modernização do acordo foi a opção mais adequada, e apesar da ameaça de saída sem qualquer acordo, esta alternativa nunca foi uma opção real para o governo Trump. O objetivo era atender à demanda pela modernização dos seus termos e incorporar aspectos que não haviam sido tratados. Esse processo de renegociação buscava estabelecer o NAFTA 2.0, como ficou conhecido o processo de renegociação.

As negociações em torno da revisão do NAFTA podem ser divididas em temas antigos (como Regras de Origem, por exemplo) e temas novos, ligados às novas questões comerciais, isto é, à agenda OMC-plus que envolve aspectos como barreiras não-tarifárias, propriedade intelectual e comércio digital (FPRI, 2018).

Desde a Rodada Uruguai vigora o acordo referente à Propriedade Intelectual, chamado de *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right* (TRIPS). Uma das estratégias dos Estados Unidos é com os padrões TRIPS-plus, como parte de sua política global para aprofundar regras de proteção às suas inovações científicas e tecnológicas e estender a internalização dessas cláusulas para membros da OMC, com base nas experiências bilaterais (MENEZES, 2015). Desta forma, a proposta do governo estadunidense se concentrou em Regras de Origem, em especial para o setor automotivo; Direitos aduaneiros em nome da segurança nacional (seção 232); Cláusulas trabalhistas; Propriedade intelectual; Comércio Digital; e Resolução de Controvérsias (BOJIKIAN, 2018).

Liberalização das Regras de Origem foi um dos assuntos recorrentes nas pautas de negociação entre os três países desde 2004, tendo sido encaminhado por meio de acordos provisórios de liberalização de produtos. Desde 1995, inclusive, os parceiros deveriam implementar modificações técnicas (não substanciais) nas Regras de Origem expressa no Artigo 401⁶ do NAFTA, para criar uma certa coerência entre as leis tarifárias e o anexo em questão. Isso significou que desde sua implementação até o ano de 2012, foram instaladas cinco rodadas de modificações das Regras de Origem no NAFTA, a fim de reduzir os direitos aduaneiros nas transações comerciais entre os países, com um montante de bens estimados em US\$ 90 bilhões.

O ponto central nas negociações do NAFTA 2.0 era a porcentagem utilizada nas Regras de Origem para o setor automobilístico. Partindo do patamar de que 62,5% da matéria-prima utilizada na produção de automóveis no México fosse originária de território norte-americano, a renegociação estava fundamentada na elevação dessa cota, havendo uma clara discordância: enquanto o governo do México se propunha a aumentar para 70%, o dos Estados Unidos exigia um montante aproximado de 80% (EXAME, 2018).

Um dos objetivos da administração Trump durante a renegociação era assegurar a maior participação da produção norte-americana nos veículos comercializados entre EUA, Canadá e México, diminuindo a competição dos componentes automotores europeus e asiáticos, ao mesmo tempo que atendia às demandas

⁶ Artigo 401 define as regras para medição da quantidade, em porcentagem, da matéria originária que um produto deve conter de cada um dos territórios das partes signatárias (FEDERAL REGISTER, 1997).

da indústria do aço, com forte influência sobre alguns membros do Congresso.

E essa elevação da taxa na regra de origem no setor automobilístico teria um impacto significativo nas tarifas sobre automóveis e autopeças mexicanas e canadenses, criando resistência por parte dos fabricantes de veículos estadunidenses. Para amenizar essa oposição, o governo dos EUA se comprometeu com algumas isenções compensatórias (USTR, 2018a).

Essa discussão está relacionada à decisão da administração Trump de elevar as tarifas sobre o aço e o alumínio, durante a renegociação do acordo, estabelecidas pelo seção 232 da Lei de Expansão do Comércio dos Estados Unidos que permite ao presidente inserir impostos sobre bens importados quando considerar que estes ameaçam a segurança nacional dos Estados Unidos.

Esse conflito gerou reações negativas nos três países, afetando o comércio em outros setores. Em março de 2019 houve uma queda de 21% na exportação de bovinos, suínos e hortaliças dos Estados Unidos. Diante de tal episódio, senadores de estados agrícolas se uniram pela eliminação das tarifas do aço e do alumínio, caso contrário iriam se recusar a aprovar o “novo NAFTA”. Finalmente, em 17 de maio, o governo dos Estados Unidos recuou em sua posição e anunciou a assinatura de um acordo com o Canadá e o México para a remoção das tarifas da seção 232 para importações de aço e alumínio (USTR, 2018).

Também por insistência da administração Trump, o USMCA introduziu novos requisitos para a importação de automóveis e de autopeças não relacionados com o valor de conteúdo regional, sob o argumento de que essa medida estabeleceria uma maior equilíbrio no NAFTA, amenizando as vantagens desleais dos parceiros. Enquanto no México os trabalhadores do setor automotivo recebem um salário de US\$ 25 por dia, seus equivalentes nos EUA ganham aproximadamente US\$ 160 por dia. Tal diferença foi apontada pelo governo como injusta porque estimularia as empresas estadunidenses a terceirizarem sua produção para os trabalhadores mexicanos (USTR, 2018).

O USMCA traz como novidade agora as regras sobre o Conteúdo Valor-Trabalho (CVT) que exigem que uma parcela significativa de um carro ou conteúdo de caminhões seja produzido por trabalhadores que recebam mais de US\$ 16/hora de trabalho. Para veículos de passageiros, o CVT será inicialmente de 30% do conteúdo do automóvel e em três anos subirá para 40%.

Para veículos pesados a exigência será de 45% logo no primeiro dia. A adequação interna para a implementação dessa medida implicou numa reforma trabalhista no México.

Para Bojikian (2018), a estratégia da administração Trump em se concentrar nas Regras de Origem, buscava agradar seu eleitorado da Pensilvânia, de Ohio e de Wisconsin. Durante a campanha eleitoral, o então candidato Trump foi incisivo em seus discursos nessas localidades, ao creditar o declínio da economia norte-americana aos acordos comerciais firmados pelos EUA. Segundo o USTR (2019a), o cumprimento destes dispositivos geraria aproximadamente 76 mil empregos adicionais nos Estados Unidos no setor automotivo (22.800 no ramo de montagem automotiva, 8.000 entre os fornecedores de baterias e 45.600 entre fornecedores automotivos), além do incremento de empregos em bens e serviços nas áreas que receberão os investimentos.

A Casa Branca alega que o acordo havia ocasionado a perda de mais de 5 milhões de postos de empregos nos EUA, sobretudo em face do deslocamento de fábricas do setor automobilístico e de transporte para o México, onde os salários pagos por essas empresas são menores. Resgatar esses empregos é promessa de campanha de Trump e atenderia, portanto, à expectativa da classe média operária. O novo acordo de livre comércio tem sido usado pelo presidente Trump como meio de pressionar o México também em outras questões de política externa, como fronteira e migração.

Na prática, o USMCA não altera a realidade dos trabalhadores norte-americanos e canadenses, atingindo apenas os mexicanos. A nova regra que determina que as fábricas automotivas respeitem um salário mínimo de US\$ 16/hora para operários de linha de produção, e que até 2023 aproximadamente 40% das peças e partes de veículos provenham de fornecedores que paguem esses “salários altos”, na realidade forçará as montadoras a priorizar os fornecedores estadunidenses (BOJIKIAN, 2018).

O principal ponto de inovação do USMCA em relação ao NAFTA está na regulação do comércio e dos serviços digitais, pois não há nenhum capítulo que regule a economia digital neste último. É interessante apontar que apesar da administração Trump ter se retirado da Parceria Trans-Pacífica (TPP), o novo texto do USMCA utilizou como base o capítulo referente ao comércio eletrônico da TPP, que especifica os impostos alfandegários para produtos digitais, e também a disposição que impede a localização de dados. No geral seus objetivos giram em torno da promoção

do comércio digital e do livre fluxo de informações, com base em algumas medidas como proibições (de fronteiras para fluxos de dados e restrições de requisito de localização; de requisitos para códigos-fonte ou algoritmos de divulgação para acesso ao mercado; de direitos aduaneiros ou demais encargos para produtos transmitidos eletronicamente; e de responsabilidade por danos contra prestadores de serviços de Internet), exigência de proteção *on-line* do consumidor; promoção da segurança cibernética e de publicação de dados governamentais abertos e legíveis ao público geral (CRS, 2019).

O capítulo 19 do USMCA - que define as regras para o comércio digital - também aborda questões amplas, como o fluxo de dados transfronteiriços e requisitos para armazenamento local de dados. Estes tópicos são os itens que mais interessam empresas de alta tecnologia, pois elas buscam contornar legislações que exigem o armazenamento de dados pessoais em determinadas jurisdições. Em uma posição oposta à adotada pela União Europeia, que limita o uso e a transferência de dados, e regulamenta o armazenamento de dados dos seus cidadãos em servidores locais, o USMCA proíbe tais limitações (BOJIKIAN, 2018).

Um aspecto importante é a decisão sobre responsabilidade em relação aos conteúdos propagados por usuários. Por pressão do governo norte-americano, o USMCA estabelece que os fornecedores de serviços de internet não sejam considerados editores de conteúdo, portanto, que estejam imunes à responsabilidade civil do material divulgado. Essa questão ainda gera polêmica, especialmente em relação às possíveis repercussões de sua implementação. Como bem apontado por Bojikian (2018), há um paradoxo no novo acordo: se de um lado, os EUA defendem proteções severas para a propriedade intelectual, por outro lado, busca a remoção de proteções ao comércio digital.

Com o USMCA, os direitos autorais foram estendidos de 50 anos após o falecimento do autor para 70 anos, o que representa um ganho para os EUA, de onde provém boa parte da produção científica e tecnológica entre os parceiros do NAFTA. A proteção a um novo medicamento também foi estendida. Nesse caso, de oito para dez anos. Isso significa que, dentro desse período, não poderá haver genéricos.

Destacamos que toda a reestruturação do acordo envolve também as garantias quanto ao seu cumprimento. Isto é, o grau de aplicabilidade varia segundo as regras estabelecidas previa-

mente, em especial no que se refere à solução de controvérsias, como apontam Ikenson, Lester e Manak (2019). Normalmente, a solução de controvérsias envolve painéis *ad hoc* com especialistas que ouvem as alegações de governos ou atores privados e, em seguida, emitem decisões sobre essas alegações. Essencialmente, esses painéis atuam como o braço judicial do sistema de negociação. Vale ressaltar que os negociadores de México e Canadá enfatizaram a continuidade no USMCA do conteúdo do capítulo 19 do NAFTA, o que de fato aconteceu em boa medida. Segundo esse dispositivo, os Estados Partes podem adotar medidas contra decisões provenientes do Judiciário dos EUA, em casos de controvérsias.

Finalmente, uma novidade importante do USMCA em relação ao NAFTA está na Cláusula de Caducidade ou *Sunset Clause* que prevê um prazo de validade para o acordo, ao final do qual os países-membros deverão decidir se continuam ou saem do bloco. Essa proposta surgiu durante a quarta rodada de negociações, ocorrida em Arlington (estado da Virginia), quando os negociadores dos EUA propuseram a criação da cláusula de caducidade – cláusula *sunset* – que estabeleceria o fim do NAFTA a cada cinco anos, a menos que os países optassem por sua continuidade a partir de novas negociações. A proposta foi rechaçada por Canadá e México. Para o então secretário mexicano da Economia, Ildefonso Guajardo, a cláusula seria contraproducente, ao passo que criaria um efeito contrário ao que se pretende, que é a maior segurança para os investidores. (ICSTD, 2017).

No USMCA o que ficou acordado é a revisão periódica, segundo a qual o acordo deve ser revisto pelos Estados membros a cada seis anos, ou seja, um ano a mais do inicialmente previsto. Este ponto gerou polêmicas porque representa um acordo com prazo de validade, prática que não é usual. Normalmente, os acordos comerciais são pensados como compromissos de longo prazo. A justificativa para a sua aprovação é de que a regra de revisão a cada seis anos permitiria o ajuste regular do processo, evitando descontentamentos que possam levar à sua não renovação ao final do prazo de validade.

Toda essa renegociação esteve envolvida em uma estratégia governamental de apresentar o comportamento dos representantes dos EUA nas negociações como uma posição do presidente que, em sua "saga" para devolver a grandeza do país, impõe aos seus parceiros acordos mais rígidos e benevolentes para o povo

americano. Para além dessa lógica de propaganda política, o que existe de fato é uma articulação que representa interesses de setores econômicos e políticos, como apresentamos na próxima seção.

Atores, interesses e comportamentos na renegociação

Finalizado em 1994, o acordo de livre comércio entre Canadá, EUA e México, contribuiu significativamente para o adensamento do volume comercial entre os sócios. Mesmo assim, durante a renegociação o governo norte-americano chegou a ameaçar seus sócios com a possibilidade de sua retirada do bloco, caso os interesses do país não fossem acomodados de forma satisfatória. Apesar do tom ameaçador e intransigente adotado pela Presidência estadunidense, o fato é que desde o início dessa cooperação há coalizões domésticas entre congressistas e entre governadores estaduais e grupos de interesse locais que têm pressionado pela participação e permanência do país no acordo trilateral de livre comércio que abrange uma área geográfica cuja população é de 478 milhões de habitantes.

Ainda assim, esse discurso radicalizado por parte do governo dos EUA infringiu desgaste aos seus sócios porque estava baseado em uma visão de soma zero do comércio. Segundo Blecker, Moreno-Brid e Salat (2019), a retórica do presidente Trump por si só já teria comprometido o clima dos negócios no México e ocasionado a fuga de investimentos daquele país antes mesmo da renegociação ter sido iniciada pois pouco tempo depois de sua eleição, por exemplo, a empresa Ford cancelou seus planos de abrir uma nova fábrica em San Luis Potosí, no México.

Em seguida, Trump ameaçou a General Motors com um significativo imposto fronteiriço, a menos que transferisse a produção do Chevy Cruze de volta para os EUA. De fato, como afirmam Blecker, Moreno-Brid e Salat em um relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), uma renegociação fracassada e a retirada dos EUA do NAFTA poderiam empurrar a economia mexicana para uma recessão. Segundo tais dados, as exportações mexicanas representaram 37,5% do Produto Interno Bruto (PIB) do país em 2015, e mais de 80% dessas exportações tiveram como destino os EUA.

Naquele momento, o governo mexicano, como resposta à postura nacionalista de Trump sobre o NAFTA, apresentou pontos que traziam à mesa de negociação uma postura mais conciliatória,

demonstrando estar disposto a modernizar o NAFTA – sem a retirada do México do acordo, portanto -, ao mesmo tempo em que adotou uma estratégia “ganha-ganha” do comércio na região. O governo mexicano declarou sua disposição de atualizar o NAFTA incluindo atividades econômicas que não foram consideradas na negociação original, como, por exemplo, comércio eletrônico e produção de petróleo, entre outros (BLECKER; MORENO-BRID; SALAT, 2019).

Além disso, o governo mexicano quis incorporar dispositivos para transformar o setor de energia, desde que fossem consistentes com as leis implementadas pela reforma energética do presidente Enrique Peña Nieto. Embora tenha havido nos bastidores das negociações a influência de grupos de interesse tanto no México quanto nos EUA, sobretudo do setor empresarial e do *lobby* corporativo, o USMCA previu em seu texto que os hidrocarbonetos mexicanos são de posse exclusiva, inalienável e imprescritível do México, como forma de reafirmar, no âmbito do comércio regional, a soberania do Estado mexicano sobre suas fontes energéticas.

O debate político em torno do acordo esteve dividido entre os defensores da permanência dos EUA no acordo, argumentando que o NAFTA era responsável pela geração de milhares de empregos e, conseqüentemente, por reduzir a disparidade de renda na região, enquanto os opositores afirmavam que o acordo causava enormes perdas de empregos nos EUA na medida em que as empresas transferiam a produção para o México, em decorrência dos custos locais mais baixos. (FERGUSSON; VILLAREAL, 2017). Como apontamos anteriormente, o NAFTA não teria causado nem as grandes perdas de empregos temidas pelos críticos, nem teria sido a causa da geração de grandes ganhos econômicos previstos pelos apoiadores. Para Fergusson e Villarreal (2017, s.p.), “o efeito geral líquido do NAFTA sobre a economia dos EUA parece ter sido relativamente modesto, principalmente porque o comércio com o Canadá e o México representa uma pequena porcentagem do PIB dos EUA.”

Ainda assim, havia um consenso por parte dos atores políticos e econômicos norte-americanos sobre a importância de dar continuidade ao acordo. Governadores estaduais e associações de classe se posicionaram em favor da modernização do acordo trilateral de comércio. Nesse sentido, o USMCA parece acomodar essas reivindicações de grupos internos dos EUA, sem, no entanto, deixar de lado a promessa de campanha de Trump.

Tal acomodação de interesses significa condições mais favoráveis aos EUA nas relações comerciais, por meio da modernização desse acordo de livre comércio.

É importante ressaltar que diferentemente do período de negociação para o estabelecimento do NAFTA, no início dos anos 1990, quando havia uma clara cisão no posicionamento dos partidos Republicano (a favor do acordo) e Democrata (contrário), a renegociação contava com apoio de ambos. Durante a renegociação do NAFTA, congressistas como o democrata Vicente Gonzalez (TX) e o republicano Dan Newhouse (WA) escreveram ao presidente Trump solicitando que os EUA permanecessem no acordo a partir da modernização de seus dispositivos. A carta, que também foi assinada por outros congressistas, enfatizava que dependiam desse acordo milhões de empregos nos EUA, e que pequenos e médios empresários puderam expandir seus negócios apenas por conta do livre-comércio garantido pelo NAFTA, visto que cerca de metade de todos os bens importados por Canadá e México é oriunda dos EUA.

Coalizões internas e governadores estaduais também se manifestaram em favor da permanência dos EUA no NAFTA. Em declaração à imprensa (CUMMINGS, 2018), a governadora do Iowa, Kim Reynolds (Partido Republicano), considerou que a retirada dos EUA do NAFTA teria consequências sem precedentes para produtores rurais e industriais do estado. No que se refere à produção excedente para o mercado externo, seria “devastador”, afirmou a governadora Reynolds (CUMMINGS, 2018).

O Missouri, por exemplo, tem mais de 60% de suas exportações destinadas a áreas de livre comércio, como os mercados do Canadá e do México. Essa importância para os estados da relação comercial com o Canadá e com o México já foi apontada (Figuras 1, 2 e 3) e explica as mobilizações políticas a favor da continuidade do acordo. Os republicanos Roger Marshall (KS) (2018) e Kevin Brady (TX) (2018), esse último também presidente do Conselho de Lideranças dos Negócios do Texas, reconheceram a necessidade de atualização dos termos do NAFTA, portanto sem a saída dos EUA do acordo. Para eles, o acordo de livre comércio da região tem sido benéfico não apenas para grupos específicos no país, de diferentes setores da economia, como também tem beneficiado a economia dos EUA como um todo. Para Marshall, a modernização do NAFTA não é tarefa fácil, mas é perfeitamente possível. Ambos, partidários de

Trump, acompanharam as rodadas de renegociação dos NAFTA até a criação do USMCA.

À época da assinatura do NAFTA, e até hoje, no contexto de sua renegociação, muitos no Capitólio ressaltaram a relevância de haver a previsão de dispositivos sobre proteção ao meio ambiente e sobre regulação trabalhista, o que, dentre outros objetivos alegados, ajudaria o México a se desenvolver no sentido de valorizar os salários de seus trabalhadores, mitigando a ida de empresas do EUA para o território mexicano. Dessa forma, a questão ainda é ponto fundamental das discussões em torno das regras que estabelecem o livre comércio na região.

Os representantes democratas Bill Pascrell (2018) (Nova Jersey) e Sandy Levin (2018) (Michigan), integrantes do mesmo Comitê, pronunciaram-se sobre questões trabalhistas no México. Para eles, os salários mais baixos pagos no vizinho do sul têm implicações sérias na redução de postos de trabalho em território estadunidense, e, portanto, essa questão era um ponto fundamental que não deveria ser marginalizado da renegociação do NAFTA.

Para os deputados Pascrell e Levin (2018), o México não conseguiria reverter os baixos salários pagos aos seus trabalhadores porque haveria uma falta de coesão de classe para negociar salários mais valorizados, o que atrai a terceirização oriunda dos EUA. “Os salários não serão apenas um obstáculo para um novo NAFTA, serão uma sentença de morte para qualquer acordo que esteja tramitando no Congresso” (tradução nossa) afirmaram Pascrell e Levin em declaração conjunta endereçada ao ministro mexicano do Trabalho Roberto Campa, que, segundo os congressistas norte-americanos, estava subestimado as questões trabalhistas na renegociação do NAFTA (MATTOS, 2018).

Essa posição democrata fortaleceu o comportamento de Trump em pressionar o vizinho do sul em questões de fronteira e migração, o que demonstra que a praxis do *America First* é mais complexa que um slogan de campanha, e que, portanto, depende de outras variáveis e atores do campo doméstico e da arena internacional.

O deputado republicano Roger Marshall, do Kansas, acompanhou presencialmente parte das conversas da renegociação nas últimas tratativas ocorridas no México, justificando sua atuação pela importância do acordo para os interesses dos produtores do Kansas. Sua posição nesse contexto foi que: “embora haja desacordo em questões específicas, os três países compartilham

a mesma meta de modernizar o NAFTA de forma que ninguém seja desprezado” (MARSHALL, 2018).

Posição semelhante também foi externada pelo deputado republicano, Kevin Brady (do Texas), que liderou essa delegação congressual nas tratativas correntes do NAFTA. Em seu discurso no Conselho de Liderança dos Negócios do Texas (TBLC, na sigla em inglês), Brady afirmou que “modernizar o NAFTA representa uma grande oportunidade para nós [EUA] de crescimento da economia [...] esse acordo tem sido incrivelmente benéfico ao Texas, às minhas comunidades de nossa região, e aos EUA como um todo.” (BRADY, 2018). O congressista acrescentou que as renegociações requeriam “significativa coordenação entre o Congresso e a Casa Branca” (tradução nossa). Não sendo, pois, tarefa fácil.

Assim como políticos de outros estados, o governador de Minnesota, Mark Dayton, defendeu a continuidade do acordo a partir de sua renegociação. Em carta por ele assinada e entregue ao Representante de Comércio dos EUA (USTR), Robert Lighthizer, Dayton enfatizou a importância do NAFTA para fabricantes e produtores agrícolas de seu estado de origem (DAYTON, 2018).

As mobilizações pela renegociação (e continuidade) do NAFTA não ocorreram apenas entre os políticos norte-americanos, estando também presentes nas falas das associações de classe e grandes empresas, que em seus posicionamentos públicos sinalizaram a importância do NAFTA para os seus interesses. O grupo Americanos pelos Fazendeiros e Famílias (*Americans for Farmers and Families – AFF*) “[...] é uma ampla coalizão de [...] produtores, transportadores, varejistas e consumidores que está se empenhando para garantir que o presidente Trump e os líderes do Congresso entendam a importância de preservar e modernizar o Acordo de Livre Comércio da América do Norte” (AFF, 2018, p. 1).

Nesse sentido, Zippy Duvall (presidente da *American Farm Bureau Federation* e membro do comitê de liderança da AFF) enfatiza que não era surpresa a existência dessa ampla coalizção, em diferentes regiões dos EUA, advogando pela permanência do país no acordo. “A *Farm Bureau* tem o prazer de trabalhar com a AFF para envolver agricultores e líderes nos níveis local, estadual e nacional, e entregar essa mensagem ao Congresso e ao Presidente” (DUVALL, 2018, p. 1-2, tradução nossa).

Grupos empresariais, como a Softwear Alliance e a Heineken, também se manifestaram pela manutenção do NAFTA. Em

um comunicado, a cervejaria expressou otimismo em relação à renegociação do acordo de livre comércio. A recém inaugurada fábrica de US\$ 500 milhões da Heineken no norte do estado de Chihuahua, no México, fronteira com os EUA, estava em 2018 funcionando a todo vapor e apresentava perspectivas de aumento da produção para o mercado interno mexicano e para as exportações, e tem mostrado otimismo com a renegociação do NAFTA, no sentido da continuidade de uma área de livre-comércio na região, segundo nota da empresa publicada pela Nation News (2018).

Já a Software Alliance, enviou carta assinada por sua presidente e CEO, Victoria A. Espinel, ao USTR Robert Lighthizer, em que expressou a posição favorável da empresa pela modernização do NAFTA, destacando que esse momento representava importante precedente para futuras negociações de outros acordos. Espinel (2018) afirmou que estava otimista e esperava que Canadá e México compartilhassem o compromisso dos EUA de garantir que o NAFTA fosse modernizado.

Segundo a empresária, os resultados dessa renegociação representariam as referências para todos os futuros acordos concluídos pela administração Trump, “[...] estabelecendo um sólido precedente para os Estados Unidos utilizar em negociações comerciais com outros parceiros importantes ao redor do mundo.” (ESPINEL, 2017, tradução nossa).

A Software Alliance expressou seu interesse de que fossem preservados os elementos positivos já existentes no acordo, e que se discutisse a elaboração de leis internacionais sobre o comércio eletrônico/digital, que se debatessem as questões relativas aos desafios atuais enfrentados pela indústria de *software* dos EUA, e que se elaborassem regras específicas sobre dados de atividade econômica.

Mesmo aqueles que se posicionaram de forma contrária ao acordo do NAFTA em 1994, como a Federação Americana do Trabalho e o Congresso de Organizações Industriais (AFL-CIO) a grande central sindical norte-americana, que recorrentemente critica o acordo por beneficiar apenas os grandes empresários, declararam seu apoio à renegociação, considerando que seria uma oportunidade importante para reverter essa desigualdade na distribuição de benefícios. Segundo seu presidente, Richard Trumka, o comportamento e o posicionamento do governo Trump estariam condizentes com suas demandas. Em suas próprias palavras:

Eu acho que ele entende a nossa posição. Ele entende que a imposição é importante. Veja. Os mexicanos têm um modelo de baixos salários, e eles sustentam por terem sindicatos dominados por empregadores. Este acordo, até o momento, ajudará a eliminar os sindicatos dominados por empregadores. Isso nos ajudará a fazer cumprir esse acordo com regularidade e rapidez, para que os salários possam subir no México, no Canadá e nos EUA e, no fim, todos ganham (NPR, 2018, tradução nossa).

As falas aqui apresentadas demonstram que a renegociação do NAFTA era um consenso dentro da sociedade norte-americana, e foi canalizada pelo presidente Trump de forma astuta. O pressuposto de que o governo estaria implementando uma ruptura com os comportamentos passados não é verdadeiro, embora certamente a forma como a Presidência se comportou não tenha seguido os parâmetros tradicionais da diplomacia.

Conclusão

Ao analisar como a sociedade estadunidense reagiu à renegociação do NAFTA por meio de seus representantes políticos e setoriais, percebe-se que, ao longo do tempo, esse processo de integração conseguiu criar um consenso favorável. Isso não significa que não existam críticas e descontentamentos. Certamente, ele não é perfeito e, assim como todo acordo internacional, é produto de vários compromissos e interesses, mas tampouco é o fracasso que muitos de seus críticos ferrenhos alegam ser.

À época de sua criação, havia uma desconfiança muito grande em relação aos seus efeitos, especialmente sobre o México, devido às disparidades existentes entre os parceiros, tanto econômicas como sociais. Após 25 anos, percebe-se que o acordo de livre comércio da América do Norte foi um bom negócio para os três parceiros, havendo uma convergência quanto à necessidade de sua modernização. As divergências apareceram na forma como essa renegociação foi encaminhada (especialmente no comportamento do governo Trump) e nos aspectos a serem renegociados.

Como apontamos em nossa análise, a renegociação foi mais um processo de ajuste e aprimoramento do que a concretização de um novo acordo. Por questões discursivas, porém, optou-se por adotar um novo nome (USMCA) como forma de demarcar

para a opinião pública estadunidense que o governo havia substituído o pior acordo já assinado – ainda segundo o discurso do presidente Trump – por um acordo que colocava os interesses norte-americanos em primeiro lugar.

Essa percepção de vantagem no novo acordo não é mera retórica política. Demonstramos ao longo desta análise a sua importância econômica, pois grande parte dos estados norte-americanos tem importante relação comercial com os parceiros do NAFTA, seja como importadores de bens intermediários para manufaturas avançadas ou para o setor energético, seja como exportadores agrícolas. Os dados de comércio do país também mostram que, apesar dos déficits na balança comercial dos EUA, o volume de comércio entre EUA, Canadá e México cresceu exponencialmente nestes 25 anos de vigência do acordo, o que é bastante relevante. Com efeito, a modernização do NAFTA na forma do USMCA se mostrou acertada para os EUA.

Como visto, foi massiva a posição dos grupos domésticos norte-americanos pela modernização do acordo de livre comércio da região, com demandas importantes sobre regulamentação trabalhista, ambiental, regras de origem e, também, acerca do comércio digital e de propriedade intelectual, incorporadas no USMCA. Isso permitiu a sua aprovação relativamente tranquila no Congresso norte-americano, inclusive ainda antes que no Canadá.

O USMCA entra em vigor a partir de 1º de julho de 2020 num cenário bem distinto de sua renegociação. Em meio à pandemia da Covid-19, o governo Trump perdeu fortemente sua base de apoio, colocando em risco inclusive a sua possibilidade de reeleição. A crise econômica provocada pela crise sanitária exacerbou nos setores produtivos demandas por ajudas e proteções governamentais, o que tende a aumentar os conflitos e posicionamentos nacionalistas. É possível pensar que revisões devam ser necessárias antes do programado, mas isso somente a sua efetiva implementação mostrará. Por enquanto, importa ressaltar que o consenso sobre a necessidade de cooperação e integração para a promoção dos interesses presentes nas sociedades prevaleceu sobre a percepção protecionista.

MARIANO, K. L. P; MATTOS, A. R; SUGAHARA, D. R. From NAFTA to USMCA: Trump and the national interests? *Perspectivas*, São Paulo, v. 54, p. 235-260, jul./dez. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) was a central theme in candidate Donald Trump's election campaign, and in his government agenda. This article analyzes the negotiation process that led to the replacement of NAFTA by the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), discussing the stance of the U.S. government in the renegotiation, as well as the main changes contained in the new agreement and the tensions generated for its ratification before the U.S. Congress. The article seeks to demonstrate that the USMCA is not a product of the Trump administration, but the result of a domestic agenda marked by multiple interests and actors.*

■ **KEYWORDS:** NAFTA. USMCA. Trade politics. Trump administration.

Referências

BLECKER, R. A.; MORENO-BRID, J. C., SALAT I. Trumping the NAFTA renegotiation: an alternative policy framework for Mexican-United States cooperation and economic convergence. In: *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42579/1/S1701227_en.pdf. Acesso em: 22 mai. 2019.

BOJIKIAN, N. M. Panorama EUA. In: *Observatório Político dos Estados Unidos, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para estudos sobre os Estados Unidos INCT-INEU*. Vol. 4, n° 8, outubro de 2018.

KIERZ, A. 3 maps show why Nafta is important. *Business Insider*. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/3-maps-show-why-nafta-is-important-2017-11>. Acesso em: 28 maio 2019.

CATTANEO, C. 'Shooting themselves in the foot': how NAFTA's collapse could disrupt U.S.-Canada energy trade. *Financial Post*. Disponível em: <https://business.financialpost.com/commodities/energy/shooting-themselves-in-the-foot-how-naftas-collapse-could-disrupt-u-s-canada-energy-trade>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CRS. Congressional Research Service. *Digital trade and U.S. trade policy*. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44565.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

CUMMINGS, C. Leaving NAFTA could be 'devastating,' Gov. Kim Reynolds says. *KHQA News*. Disponível em: <http://khqa.com/>

news/local/leaving-nafta-could-be-devastating-gov-kim-reynolds-says. Acesso em: 21 jul. 2018.

DAYTON, M. Dayton supports NAFTA in letter to trade official. *Business North*. Disponível em: http://www.businessnorth.com/press_releases/dayton-supports-nafta-in-letter-to-trade-official/article_109472ee-18b6-11e8-b4cb-831f2da5d181.html. Acesso em: 14 abr. 2018.

DEPARTAMENT OF COMMERCE. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html>. Acesso em: 23 mar. 2018.

YOUTUBE. *Discurso do republicano Kevin Brady no Conselho de Liderança dos Negócios do Texas*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gVkkwOAJIu8>. Acesso em: 23 mar. 2018.

EXAME. *EUA e México se aproximam de acordo sobre conteúdo de carros no NAFTA*, São Paulo: Editora Abril, 1º de agosto de 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/eua-e-mexico-se-aproximam-de-acordo-sobre-conteudo-de-carros-no-nafta/>. Acesso em: 11 dez. 2018.

FERGUSSON, I. F. Trade Promotion Authority (TPA) and the role of Congress in trade policy. *Congressional Research Service*, 2015. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33743.pdf>. Acesso em: 23 maio 2018.

FMI. *NAFTA to USMCA: what is gained?* Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/NAFTA-to-USMCA-What-is-Gained-46680>. Acesso em: 10 abr. 2019.

FPRI. *What's new in USMCA?*. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2018/10/whats-new-in-the-usmca/>. Acesso em: 17 mai. 2019

FRPI; VILLAREL, M. A. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42965.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

GONZALEZ, V. *Carta ao Presidente Donald Trump*. Disponível em: <https://gonzalez.house.gov/media/press-releases/congressmen-gonzalez-cuellar-and-vela-send-bipartisan-letter-president>. Acesso em: 22 mar. 2018.

Informativo à imprensa. *Congressman Roger Marshall*. Rep. Marshall attends 7th round of NAFTA negotiations in Mexico.

Disponível em: <https://marshall.house.gov/media/press-releases/rep-marshall-attends-7th-round-nafta-negotiations-mexico>. Acesso em: 21 mar. 2018.

Informativo à imprensa: *Congressman Sandy Levin*. Reprs. Pascrell and Levin Emphasize Labor Reform in Mexico Central to NAFTA Rewrite. Disponível em: <https://levin.house.gov/press-release/reprs-pascrell-and-levin-emphasize-labor-reform-mexico-central-nafta-rewrite>. Acesso em: 21 mar. 2018.

IKENSON, D.; LESTER, S.; IKENSON D. Renegotiating NAFTA in the era of Trump: keeping the trade liberalization in and the protectionism out. *Cato*. Disponível em: <https://www.cato.org/publications/archives/studies/working-paper>. Acesso em: 10 abr. 2019.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Estados Unidos sugerem criação de “cláusula de caducidade” para NAFTA*. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/estados-unidos-sugerem-cria%C3%A7%C3%A3o-de-%E2%80%9Ccl%C3%A1usula-de-caducidade%E2%80%9D-para-nafta>. Acesso em: 14 jun 2018.

LESTER, S.; MANAK, I. *A framework for rethinking NAFTA for the 21st century: policies, institutions, and regionalism*. Disponível em: <https://repository.graduateinstitute.ch/record/295734/files/CTEI-2017-10-Lester-Manak.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

LOPES, R. R; CARVALHO, C. E. Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile. *Contexto Internacional*. Vol.32, n.2, 2010.

MATTOS, A. R. *EUA e NAFTA: impasses e atores domésticos na renegociação do acordo*. Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), 2018.

MENEZES, H. Z. de. A Estratégia Norte-Americana de Forum Shifting para Negociação de Acordos TRIPS-Plus com Países da América Latina. *Contexto Internacional*. vol.37, n.2, 2015.

MESQUITA, P. E. de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013.

NATION NEWS. Heineken optimistic on NAFTA revamp, opens new Mexico brewery. Disponível em: https://www.nationnews.com/print_article/nationnews/news/133914/heineken-optimistic

nafta-revamp-mexico-brewery?print=true. Acesso em: 12 abr. 2018.

NPR. AFL-CIO president likes where revised NAFTA deal is headed. *NPR*. 29 agosto de 2018. Disponível em: <https://www.npr.org/2018/08/29/642896642/afl-cio-president-likes-where-revised-nafta-deal-is-headed>. Acesso em: 04 dez. 2018.

USTR (United States Trade Representative). *Summary of objectives for the NAFTA renegotiation*. November, 2017. USTR, 2017.

USTR (United States Trade Representative). *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program*. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2018.

USTR (United States Trade Representative). *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. USTR. 2018a.

USTR (United States Trade Representative). *Deal with Canada and Mexico to lift Retaliatory Tariffs*. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/may/united-states-announces-deal-canada-and>. Acesso em: 18 abr. 2019. USTR, 2019.

USTR (United States Trade Representative). *Estimated impact of the United States Mexico-Canada agreement (USMCA) on the U.S. automotive sector*. April, 18, 2019a.

ÍNDICE DE ASSUNTOS

Advocacy Coalition Framework, p. 37
Alteridade, p. 73
American Enterprise Institute, p. 107
Análise do discurso, p. 73
Bernie Sanders, p. 175
Biocombustíveis, p. 37
Califórnia, p. 37
Cidades-santuário, p. 207
Conservadorismo, p. 107
Darwinismo Social, p. 73
Democratas progressistas, p. 175
Direitos Humanos, p. 141
Donald Trump, p. 175
Eleições, p. 11
Estados Unidos, p. 11 , p. 73, p. 107, p. 141, p. 207
Federalismo, p. 11, p. 207
Governo Trump, p. 235
Heritage Foundation, p. 107
Joe Biden, p. 175
Judiciário, p. 37
NAFTA, p. 235
Partidos políticos, p. 11
Polarização política, p. 141
Política comercial, p. 235
Política externa americana, p. 73
Políticas públicas, p. 37
Republicanos, p. 175
Sistema eleitoral, p. 11
Think tanks, p. 107, p. 141, p. 175
USMCA, p. 235

SUBJECT INDEX

Advocacy Coalition Framework, p. 65
Alterity, p. 100
American Enterprise Institute, p. 135
American foreign policy, p. 100
Bernie Sanders, p. 198
Biofuels, p. 65
California, p. 65
Conservatism, p. 135
Discourse analysis, p. 100
Donald Trump, p. 198
Elections, p. 32
Electoral system, p. 32
Federalism, p. 32 , p. 228
Heritage Foundation, p. 135
Human Rights, p. 171
Joe Biden, p. 198
Judiciary, p. 65
NAFTA, p. 257
Political parties, p. 32
Political polarization, p. 171
Progressive democrats, p. 198
Public policy, p. 65
Republicans, p. 198
Sanctuary cities, p. 228
Social darwinism, p. 100
Think tanks, p. 135 , p. 171 , p. 198
Trade politics, p. 257
Trump administration, p. 257
United States, p. 32, p. 100, p. 135, p. 171, p. 228
USMCA, p. 257

ÍNDICE DE AUTORES / *AUTHORS INDEX*

- BEVILACQUA, R. M. B., p. 207
CONTRERA, F., p. 11
DO PRADO, D. F. M., p. 207
GONÇALVES, M. A., p. 37
LEITE, L. A. B. , p. 73
MARIANO, K. L. P., p. 235
MATTOS, A. R., p. 235
MELLO, N., p. 141
SUGAHARA, D. R., p. 235
TEIXEIRA, T., p. 175
THOMAZ, L. F., p. 37
VIDAL, C. F., p. 107
WIETCHIKOSKI, L., p. 107

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

Informações gerais

A Revista *Perspectivas* publica trabalhos inéditos de autores de instituições nacionais ou internacionais na forma de artigos, retrospectivas, resenhas e traduções. Os trabalhos apresentados, desde que considerados adequados ao padrão editorial e disciplinar da revista, serão avaliados por um membro do Conselho Consultivo e por um parecerista da comunidade acadêmica com reconhecimento no tema tratado. Em caso de um parecer ser favorável e outro contrário, o texto será enviado a um terceiro membro do referido Conselho ou a um parecerista externo, dependendo do assunto do texto. Além de artigos, serão aceitas resenhas de livros, desde que tenham sido publicados no Brasil, nos dois últimos anos, e, no exterior, nos últimos quatro anos.

Os trabalhos poderão ser redigidos em português ou em espanhol. O **Título**, o **Resumo** e as **Palavras-chave** que precedem o texto deverão ser escritos no idioma do artigo; os que sucedem o texto (**Título**, **Abstract**, **Keywords**), em inglês.

Preparação dos originais

Apresentação. Os autores deverão enviar o artigo, rigorosamente, dentro das normas para apresentação de originais, por via eletrônica pelo sistema SEER, e, através do e-mail perspectivasunesp@gmail.com, enviar também ao diretor da revista. O trabalho deverá ser redigido em *Word for Windows*, versão 6.0 ou superior, em papel tamanho

A4 (21 cm x 29,7 cm), com margens superior e esquerda de 3,0 cm e com margens direita e inferior de 2,0 cm. A fonte deverá ser *Times New Roman*, tamanho 12. O trabalho deverá ter uma extensão máxima de trinta páginas (incluindo referências) digitadas com espaçamento duplo. Os trabalhos que ultrapassem esse limite serão avaliados, previamente, pela Comissão Editorial que considerará a possibilidade de sua publicação.

Estrutura do trabalho. Os trabalhos devem obedecer à seguinte seqüência: **título** centralizado, em maiúsculas com negrito, no alto da primeira página; **nome do autor**, por extenso e apenas o último sobrenome em maiúsculas, duas linhas abaixo do título, alinhado à direita; **filiação científica**, em nota de rodapé, puxada no final do nome do autor, constando Universidade (SIGLA) – Universidade (por extenso). Faculdade ou Instituto – Departamento. Cidade – Sigla do Estado – País. CEP – E-mail; **resumo** (com, no máximo, duzentas palavras e fonte 11), duas linhas abaixo do título, sem adentramento e em espaçamento simples; mantendo-se o espaçamento simples, duas linhas abaixo do resumo deverão constar as **palavras-chave** (no máximo sete e fonte 11), separadas por ponto final. A Comissão Editorial sugere que, para facilitar a localização do trabalho em consultas bibliográficas, as palavras-chave sejam retiradas de *Thesaurus* da área, quando houver, ou correspondam a conceitos mais gerais da área do trabalho. Duas linhas abaixo das palavras-chave, se inicia o **texto**, em espa-

camento duplo e parágrafo 1,25 cm. Os subtítulos correspondentes a cada parte do trabalho deverão figurar à esquerda, em negrito sem numeração e sem adentramento; duas linhas após o término do texto, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão constar **agradecimentos** (quando houver), **título** (em inglês, em fonte 12), **abstract** e **keywords** (ambos, em fonte 11, espaçamento simples e itálico). Duas linhas abaixo, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão figurar as **referências**, em ordem alfabética e cronológica, indicando os trabalhos citados no texto.

Referências. Devem ser dispostas em ordem alfabética pelo sobrenome do primeiro autor e seguir a NBR6023 da ABNT, de agosto de 2002. Exemplos:

- Livros e outras monografias:

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1986. 198p.

- Capítulos de livros:

JOHNSON, W. Palavras e não palavras. In: STEINBERG, C. S. *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1972. p.47-66.

- Dissertações e teses:

BITENCOURT, C. M. F. *Pátria, civilização e trabalho: o ensino nas escolas paulista (1917-1939)*. 1988. 256f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

- Artigos e periódicos:

ARAUJO, V.G. de. A crítica musical paulista no século XIX: Ulrico Zwingli. *ARTEUnesp*, São Paulo, v.7, p.59-63, 1991.

- Trabalhos apresentados em evento (publicado):

MARIN, A. J. Educação continuada. In: CONGRESSO ESTADUAL PAULISTA SOBRE FORMAÇÃO DE EDUCADORES, 1., 1990, São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, 1990. p.114-188.

- Autor entidade:

IBGE. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

Citação no texto. O autor deve ser citado entre parênteses pelo sobrenome, em letras maiúsculas, separado por vírgula da data de publicação (BARBOSA, 1980). Se o nome do autor estiver citado no texto, indica-se apenas a data entre parênteses: “Morais (1955) assinala [...]”. Quando for necessário especificar página(s), esta(s) deverá(ão) seguir a data, separada(s) por vírgula e precedida(s) de p. (MUMFORD, 1949, p.513). As citações de diversas obras de um mesmo autor, publicadas no mesmo ano, devem ser discriminadas por letras minúsculas após a data, sem espaçamento (REESIDE, 1927a, 1927b). Quando a obra tiver dois ou três autores, todos poderão ser indicados, separados por ponto-e-vírgula (OLIVEIRA; MATEUS; SILVA, 1943), e quando houver mais de três autores, indica-se o primeiro seguido de et al. (GILLE et al., 1960). As citações diretas no texto, com mais de três linhas, deverão ser destacadas

com recuo de 1,25 cm da margem esquerda, mantendo a fonte *Times New Roman*, com letra corpo 11, espaçamento simples e sem aspas.

Abreviaturas. Os títulos de periódicos deverão ser abreviados conforme o *Current Contents*.

Notas. Devem ser reduzidas ao mínimo e colocadas no pé da página, as remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior.

Anexos e/ou Apêndices. Serão incluídos somente quando imprescindíveis à compreensão do texto.

Figuras e Tabelas. Desenhos, fotos, gráficos, mapas, esquemas, fórmulas, modelos, e outras figuras, assim como tabelas, devem ser impressos em folhas separadas do texto principal. A localização das figuras e tabelas no texto deve ser indicada entre colchetes, em uma linha entre dois parágrafos: [Figura 1. aproximadamente aqui]. Os arquivos eletrônicos de tabelas devem ser fornecidos no formato *Word for Windows* (*.doc) e gráficos no formato *Excel for Windows*. Fotografias e outras figuras devem ser apresentadas nos formatos eletrônicos bitmap JPEG (*.jpg) ou *Windows* bitmap (*.bmp). Figuras e tabelas devem ser identificadas por uma legenda, incluir os termos "Figura" ou "Tabela", seguidos por algarismos arábicos. As figuras e tabelas devem ter largura máxima de 114 mm e comprimento máximo de 174 mm. Todas as legendas, números e textos incluídos em figuras e tabelas devem estar claramente legíveis. Apenas em casos especiais serão aceitas figuras e tabelas colo-

ridas, recomenda-se, portanto, aos autores que façam as adaptações necessárias e as apresentem em branco e preto.

Os dados e conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão das referências, são de inteira responsabilidade dos autores. Os trabalhos que não se enquadrarem nessas normas serão devolvidos aos autores, para que eles providenciem as adaptações necessárias.

Impressão e Acabamento: Imagem da capa:



Título: Emaranhado.

Autor: Milton Lahuerta

Fonte: Disponibilizado pelo autor.