

UNESP - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CÂMPUS DE MARÍLIA

LUCAS LIMA DA CRUZ

**A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE E GRUPOS DE PRESSÃO NA
DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS DO AR NA CALIFÓRNIA**

MARÍLIA - SP

2021

LUCAS LIMA DA CRUZ

**A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE E GRUPOS DE PRESSÃO NA
DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS DO AR NA CALIFÓRNIA**

Trabalho de defesa apresentado à banca examinadora da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de mestre no Mestrado do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, linha 4 – Relações Internacionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Agnaldo dos Santos

MARÍLIA - SP

2021

LUCAS LIMA DA CRUZ

**A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE E GRUPOS DE PRESSÃO NA
DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS DO AR NA CALIFÓRNIA**

Trabalho de defesa apresentado à banca examinadora da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de mestre no Mestrado do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, linha 4 – Relações Internacionais e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____

Prof. Dr. Agnaldo dos Santos, PPGCS, UNESP – Marília

2º Examinador: _____

Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi, PPGCS, UNESP – Marília

3º Examinador: _____

Prof. Dr. André Luís Scantimburgo

Marília, 16 de dezembro de 2021.

C957i

Cruz, Lucas Lima da

A influência dos grupos de interesse e grupos de pressão na
definição das políticas do ar na Califórnia / Lucas Lima da Cruz. --
Marília, 2022

109 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientador: Agnaldo dos Santos

1. Califórnia. 2. Meio Ambiente. 3. Modelo de Coalizão de defesas.
4. Grupos de Interesse. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Dedico esse trabalho a todos aqueles que
trouxeram luz ao meu conhecimento, aos
meus dias e à minha vida...

“O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.”

Guimarães Rosa

RESUMO

A teoria do Modelo de Coalizão de Defesas tem sido amplamente utilizada no debate acadêmico sobre o Meio Ambiente e seus desdobramentos, possuindo ferramentas adequadas para as análises de mudanças em coalizões de defesas no subsistema político. O estado da Califórnia foi, desde muito tempo, uma referência ao pensar o desenvolvimento tecnológico, sendo berço, por exemplo, do Vale do Silício. A luta pela mitigação dos problemas ambientais também sempre obteve dianteira nas pautas do estado, principalmente ao olhar a gama de intempéries climáticas enfrentadas. Os grupos de interesse, grupos de pressão, as indústrias, os centros universitários, dentre outros são atores evidentes na promoção de políticas ambientais, utilizando das mais diversas ferramentas, sendo o *lobby* uma das práticas adotadas pelos setores citados, seja ele em correspondência com as legislações que o regulam ou não. As ações destes grupos acontecem tanto em confluência com a prática adotada pelos governantes, quanto em constante oposição, sendo pertinente a análise das formas de atuação dos grupos de interesse da Califórnia e como, tanto ambientalistas quanto opositores, atuaram de uma mesma forma, por meio do *lobby* com fins de defenderem seus interesses. O objetivo deste trabalho é, portanto, investigar quais são as influências dos grupos de interesse na definição das políticas ambientais do ar na Califórnia.

Palavras-chave: Califórnia. Meio Ambiente. Modelo de Coalizão de defesas. Grupos de Interesse.

ABSTRACT

The Advocacy Coalition Framework theory has been widely used in the academic debate on the Environment and its consequences, considered with adequate tools for the analysis of changes in defense coalitions in the political subsystem. The state of California has been a reference for a long time, when thinking about technological development, being the place where Silicon Valley is set. The struggle to mitigate environmental problems has also always been at the forefront of the state's agenda, especially when looking at the range of weather conditions faced. Interest groups, pressure groups, industries, universities, among others are evident actors in the promotion of environmental policies, using the most diverse tools, with the lobby being one of the practices adopted by the mentioned sectors, being in correspondence with the laws that regulate lobby or not. The actions of these groups take place both in confluence with the practice adopted by government officials, and in constant opposition, being pertinent to analyze the forms of action of California interest groups and how both environmentalists and opponents acted in the same way, through the lobby for the purpose of defending their interests. The objective of this work is, therefore, to investigate what are the influences of interest groups in the definition of environmental air policies in California.

Key words: California, Environment. Advocacy Coalition Framework. Interest Groups.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Modelo dos estágios	13
Ilustração 2 – Triângulo de ferro.....	27
Ilustração 3 – Sistema de crenças da ACF.....	32
Ilustração 4 – Diagrama dos fluxos da <i>Advocacy Coalition Framework</i>	35
Ilustração 5 – Elementos do Vale do Silício.....	52
Ilustração 6 – Estrutura da Agência de Proteção Ambiental da Califórnia (CalEPA).....	65
Ilustração 7 – Mapa visual de monitoramento da qualidade do ar na Califórnia.....	69
Ilustração 8 – Valores gastos com a atividade de <i>Lobbying</i> nos Estados Unidos (1998 – 2021)	74
Ilustração 9 – Gastos com <i>lobbying</i> em “Energia e Recursos Naturais” nos Estados Unidos (1998 – 2021)	75
Ilustração 10 – Valores gastos com a atividade de <i>Lobbying</i> na Califórnia (1998 – 2021)	75
Ilustração 11 – Linha Temporal de Implementação do <i>Assembly Bill 32</i>	80
Ilustração 12 – Principais fontes de emissão dos Gases de Efeito Estufa.....	82

Sumário

INTRODUÇÃO	10
1. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO(S) E DEFINIÇÃO(ÕES).....	12
2. GRUPOS DE INTERESSE, GRUPOS DE PRESSÃO E <i>LOBBY</i> : ASPECTOS CONCEITUAIS.....	18
2.1. LEIS DE <i>LOBBY</i> NA CALIFÓRNIA: OS INTERESSES NA MITIGAÇÃO AMBIENTAL	25
3. <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i> (MODELO DE COALIZÃO DE DEFESAS) 28	
3.1. BELIEF SYSTEMS (O SISTEMA DE CRENÇAS).....	33
3.2. <i>POLICY BROKERS</i> (MEDIADORES).....	39
3.3. A TIPOLOGIA DOS RECURSOS NA COALIZÃO	41
3.4. CRÍTICAS À <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i>	42
4. HISTÓRIA DA CALIFÓRNIA: APORTES HISTÓRICOS E ECONÔMICOS	45
4.1. A “CORRIDA DO OURO” E A FORMAÇÃO DO ESTADO DA CALIFÓRNIA ⁴⁷	
4.2. O VALE DO SILÍCIO	49
4.2.1. Vale do Silício e a universidade.....	50
4.2.1.1. Frederick Terman e William Shockley: os pais do Vale do Silício	50
4.2.2. Vale do Silício e o setor aeronáutico.....	53
4.3. ASPECTOS TEÓRICOS DO MEIO AMBIENTE.....	56
4.4. HISTÓRIA DA CALIFÓRNIA: APORTES AMBIENTAIS.....	63
4.4.1. A Agência de Proteção Ambiental (EPA) e a Agência de Proteção Ambiental da Califórnia (CALEPA)	65
4.4.2. Conselho de Recursos do Ar (ARB): história das políticas do ar por vias governamentais.....	68
4.4.3. <i>Clean Air Act</i>	68
4.4.4. A poluição do ar	69
4.4.5. Programas de qualidade do ar	71
4.4.6. Combustível, carros, veículos e trânsito.....	71
4.4.7. LCFS	72
4.4.8. <i>Zero-Emission Vehicle</i> (ZEV).....	73
4.4.9. <i>Clean Cars 4 All</i>	74
4.4.10. <i>Clean Power Plan</i>	74
5. A INFLUÊNCIA SOBRE AS POLÍTICAS AMBIENTAIS: PROJETO DE LEI 32. 76	
5.1. <i>Assembly Bill 32</i>	80
5.1.1. A luta de aprovação do Projeto de Lei 32	85
5.1.2. As empresas petrolíferas	87
5.2. OS GRUPOS AMBIENTALISTAS.....	89
5.3. 10 ANOS APÓS A APROVAÇÃO DO AB32.....	93

6. CONCLUSÕES	96
Referências Bibliográficas	100

INTRODUÇÃO

Ao longo desta discussão serão apresentados alguns conceitos como grupos de interesse e *lobby*, além de trazer para o cerne da discussão a ótica da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), como metodologia da pesquisa. Com base nos conceitos apresentados, pretende-se, além de apresentações conceituais, observar criteriosamente como os conceitos e a metodologia se aplicam no caso do estado da Califórnia, espaço escolhido para dedicar-se e estudar com mais profundidade.

Diante disto, a pergunta inicial se amparou na busca por compreender se, de fato, o estado da Califórnia é passível de ser analisado e compreendido como um modelo de mitigação ambiental. Outra questão: como compreender todo o protagonismo de um estado, com proporções internacionais, diante da atuação de grandes empresas que atuam por meio de grupos de interesse e grupos de pressão através das políticas de *lobby*?

A hipótese central é de que as políticas ambientais do ar não acontecem apenas por vias governamentais, mas os rumos são ditados por diversos atores que, agindo em concordâncias e/ou conflitos, guiam este aspecto tão importante da Califórnia. Para entender se, de fato, esta hipótese pode ser comprovada, uma série de fatores locais do estado, bem como do país, precisarão ser analisados. Será importante compreender quais são esses atores e quais são os seus principais interesses em conduzir a política ambiental do ar na Califórnia.

A permissividade do sistema político dos Estados Unidos frente à atividade de *lobby* dos grupos de interesse pode ser compreendida como um dos fatores que influenciou a recorrência deste tema em diversos estudos no país. Os estudos, em geral empreendidos por cientistas políticos, sociólogos e juristas, permeiam a legitimidade histórica do *lobby*, o funcionamento dos grupos de interesse em suas relações com os políticos e burocratas e como essa atividade tem influência sobre a dinâmica e o processo decisório no aparato estatal e burocrático dos Estados Unidos. Para isso, será importante revisar os escritos de autores já consagrados neste ramo de estudo, tais como Schlozman e Tierney (1986), Baumgartner & Jones (1993), Kingdon (1995), Goldstein (1999), Ainsworth (2002), Lowery & Brasher (2004), Thomas (1998, 2004), dentre vários outros autores importantes nos estudos de *lobby*, grupos de interesse, pressão e as confluências com o meio ambiente.

Após pensar as questões teórico-conceituais, apresentamos um panorama geral da história da Califórnia, como o nascimento do estado, a separação geográfica do México através de um processo longo e atribulado. Além disso, também foi importante destacar o nascimento do estado como uma potência tecnológica e econômica.

A despeito das questões ambientais, nesse primeiro momento, foi apresentado algumas políticas ambientais que surgiram a partir da atuação do estado da Califórnia, ou seja, políticas governamentais voltadas para a mitigação dos principais problemas que afetam o estado. Dentre as políticas ambientais, optou-se por um recorte para debruçar-se apenas sobre as políticas do ar.

A divisão inicial está em apresentar os pontos conceituais, a saber, sobre políticas públicas, uma definição sobre grupos de interesse e grupos de pressão em confluência com o lobby e, por fim, o Modelo de Coalizão de Defesas. Posteriormente, os aspectos históricos da economia e do meio ambiente na Califórnia, além das principais políticas empreendidas pelo estado.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO(S) E DEFINIÇÃO(ÕES)

Estudar as influências dos diferentes atores nas políticas ambientais dentro do estado da Califórnia passa pela compreensão do funcionamento do processo decisório não somente na Califórnia, mas em todo o país no qual o estado se encontra – os Estados Unidos da América. É importante destacar a complexidade do sistema político dos Estados Unidos como um todo. Para além da compreensão dos mecanismos internos – políticos e decisórios -, qualquer estudo voltado para fatores domésticos de um país, precisa também levar em consideração o peso dos fatores externos, não somente nas decisões externas que irão influenciar os aspectos domésticos, mas também das ações internacionais empreendidas pela Califórnia.

Um dos debates mais importantes e duradouros das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional diz respeito ao peso relativo dos fatores sistêmicos versus fatores domésticos na explicação dos resultados [...] este debate mostra poucos sinais de esgotamento. A maioria dos estudiosos acredita que os dois conjuntos de fatores são importantes e que a interação de variáveis domésticas e internacionais é o “novo normal”. A grande questão é como acontece essa interação e quanto peso cada conjunto de fatores carrega consigo (CHAUDOIN, MILNER, PANG, 2015, p. 302, tradução própria).

Como descrito na citação de Helen Milner (2015), em um artigo que a autora publicou pela Cambridge Press, as variáveis de interação entre o doméstico e internacional é o “novo normal”, ou seja, não se questiona mais se existe ou não um peso internacional na compreensão das políticas domésticas, a questão, então, seria analisar qual o peso que cada fator interno e externo vem acoplar nas ações, decisões e no processo de formulações políticas públicas.

Sobre a ideia de políticas públicas, é preciso trazer um aspecto central e algumas das principais definições deste termo, para que, posteriormente, seja situado qual será o modelo de análise de políticas públicas que será utilizado na compreensão da interação entre o *lobby* e a formulação das políticas ambientais na Califórnia.

Larimer e Smith (2009) fazem uma busca aprofundada nos clássicos para pensar a proposição de políticas gerais empreendidas pelo governo, como alguns atributos e responsabilidades diretas dos governantes.

[...] os estudos de políticas podem, legitimamente, reivindicar todos os seus fundadores intelectuais, de Platão (que apresentou muitas recomendações de políticas na República) à Maquiavel (que no Príncipe tinha algumas ideias definidas sobre o poder de formular políticas). Outros pensadores políticos [...] se qualificam como estudiosos de políticas sob esta definição. Todos eles estavam amplamente preocupados com o que o governo faz - e o que não faz - e muitas vezes estavam interessados em perguntas específicas sobre o que o governo deveria fazer e como deveria fazê-lo, bem como em avaliar o impacto

que o governo tem em vários problemas da sociedade (LARIMER, SMITH, 2009, p. 7-8, tradução nossa).

Uma linha de pensamento bem significativa – em termos numéricos - da crítica desconsidera a existência de um campo de estudos especializado em Políticas Públicas, pois não teria como concentrá-lo em apenas uma disciplina, além da dificuldade de delimitar um campo de pesquisa, unificar o pensamento em uma teoria central, a falta de ferramentas metodológicas e de análises, dentre outras questões correlatas. “Apesar da imprecisão associada ao campo dos estudos de políticas, não há dúvida de que muitas pessoas estudam políticas públicas.” (LARIMER, SMITH, 2009, p. 1, tradução própria).

Existem definições amplas, abrangentes, específicas, dentre outros adjetivos ao se pensar nas políticas públicas. B. Guy Peters (2015) trouxe um livro completo, com fins didáticos, sobre a *Política Pública Americana (Promessas e Performances)*, o autor traz uma definição bem simples sobre o tema. A definição de Peters (2015), pode ser considerada uma definição ampla e abrangente.

Em termos mais simples, as políticas públicas são a soma das atividades do governo, sejam elas realizadas diretamente ou através de agentes, pois essas atividades influenciam a vida dos cidadãos. Operando dentro dessa definição, podemos distinguir três níveis separados de política, definidos pelo grau em que eles fazem diferenças reais na vida dos cidadãos [...] escolhas políticas [...] resultados políticos [...] finalmente, no terceiro nível, temos os impactos políticos [...] (PETERS, 2015, p. 21, tradução própria).

As definições vão ser consideradas amplas e abrangentes, como a de Peters (2015), por não especificarem o propósito das políticas, não delimitarem atores responsáveis e nem mesmo produtos, portanto, em oposição, aquelas definições que buscam limitar uma política pública com os fatores acima citados, poderão ser consideradas nomenclaturas restritivas.

Não existe uma definição universalmente aceita sobre o que são as políticas públicas, mas existe, entre definições amplas, restritivas e até mesmo as mais equilibradas, uma concordância geral, que inclui o processo de formulação política, as decisões e os resultados. Entretanto, não é porque os pesquisadores não concordam com uma concepção única que não se pode limitar o campo (ou os campos) de estudos políticos (LARIMER, SMITH, 2009).

Nos Estados Unidos, o processo de decisão e formulação política é considerado complexo e carregado de variantes, por envolver variados atores e subsistemas políticos atuantes e, ao pensar no processo político decisório, é tarefa imprescindível pensar a espacialidade, a questão temporal, a natureza política, as partes envolvidas, tanto no

processo de decisão, quanto aqueles que serão direta e indiretamente influenciados, além de outros fatores que serão melhores explorados posteriormente.

O governo dos Estados Unidos cresceu de um pequeno e simples "estado vigia noturno", que oferece defesa, proteção policial, arrecadação de impostos e alguma educação para uma imensa rede de organizações e instituições que afetam o cotidiano de todos os cidadãos de inúmeras maneiras [...] Atualmente, existe uma ampla gama de programas sociais e de saúde que atendem a uma proporção crescente da população. Com o tamanho e a complexidade do governo moderno torna-se necessário entender o que são políticas públicas, como essas políticas são feitas e alteradas e como avaliar a eficácia e a moralidade das políticas (PETERS, 2015, p. 20, tradução própria).

O autor continua, ao numerar a quantidade de instituições.

Atualmente, existem mais de 89.500 agências governamentais separadas nos Estados Unidos, muitas das quais prestam um único serviço e sofrem pouca ou nenhuma supervisão pública por meio da eleição. Atualmente, muitos negócios públicos são realizados por meio de empresas públicas e órgãos públicos, quase autônomos. Há também uma série de relações cada vez mais complexas entre os setores público e privado, à medida que o setor privado e o setor sem fins lucrativos estão se envolvendo fortemente na prestação de serviços públicos (PETERS, 2015, p. 20, tradução própria).

Ao pensar que a máquina pública nos Estados Unidos tem aumentado progressivamente de tamanho, é necessário também pensar qual o caminho das decisões públicas, quem são os tomadores de decisão, quais órgãos estão diretamente ligados a determinadas políticas públicas, quais foram as principais influências para que determinado projeto fosse aprovado, ou seja, qual o pano de fundo das políticas públicas, de uma forma mais coloquial, com apropriações de um vocábulo teatral-novelistico, quais são os bastidores das decisões políticas.

A formulação de políticas do governo federal americano ocorre em uma ampla variedade de configurações, de sistemas públicos e abertos, envolvendo desde muitos atores, a sistemas relativamente fechados, com poucos participantes. A localização da tomada de decisão no governo, o escopo de uma questão, a natureza de uma política e o número de participantes envolvidos em uma decisão têm impacto nas características de um sistema de formulação de políticas (THURBER, 1996, p.76, tradução própria).

Em complemento à questão apontada acima, James A. Thurber, já em 1996, ao pensar o poder e os subsistemas políticos na política americana, aponta que o processo de tomada de decisões passa desde o escopo dos sistemas públicos que envolvem uma série de atores, até sistemas fechados com poucos participantes.

O processo de definição de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação política passa pelo escopo da decisão de uma enorme gama de atores, agindo isoladamente, ou mesmo através de subsistemas, grupos de interesse, grupos de pressão política, em suas mais variáveis metodologias de ação. "Esses sistemas de tomada de

decisão operam dentro das estruturas constitucionais, eleitorais e partidárias do sistema político americano em geral" (THURBER, 1996, p. 77, tradução própria).

Ilustração 1 – Modelo dos Estágios



Fonte: Elaboração nossa a partir de Thurber (1996).

A figura acima traz o modelo clássico, para que seja possível pensar os atores envolvidos do processo, abaixo, veremos que a política nem sempre é oriunda somente de decisões governamentais, às vezes surge de instituições privadas, ou até mesmo de indivíduos, isoladamente.

Ao pensar no processo decisório, bem como na formulação de políticas públicas, em um contexto dos Estados Unidos, faz-se como tarefa imprescindível lembrar-se que o país se encontra inserido em uma lógica federalista¹. Portanto, além de pensar todas as instituições e sistemas que fazem parte de um processo decisório, também é preciso lembrar de todos os estados que precisam muitas vezes aprovar algumas leis (dentro de cada particularidade dos estados), ou até mesmo acomodar algumas decisões federais.

¹ Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados *unitários* quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são *federais* quando conjugam vários centros de poder político autônomo [...] *Estado Federal* indica, antes de tudo, uma forma de Estado, não de governo [...] etimologicamente, federação (do latim *foediis*) quer dizer *paeto*, aliança. O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados [...] O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. Em 1776 treze colônias britânicas da América declararam-se independentes, passando a constituir, cada uma delas, um novo Estado (DALLARI, 2011, p. 250-252, grifo do autor).

“[...] devemos sempre lembrar que os Estados Unidos são um sistema federativo no qual muitos governos subnacionais também fazem parte do sistema decisório” (PETERS, 2015, p. 21, tradução própria).

Por exemplo, à medida que um programa passa da formulação e legitimação para o processo de implementação, é provável que os governos estaduais se envolvam, uma vez que a maioria dos programas federais dos Estados Unidos exige alguma implementação a nível estadual (PETERS, 2015, p. 55, tradução própria).

Além dos estados, soma-se o fato de que nem todas as decisões são de ordem pública. A permissividade do sistema político norte-americano, que será melhor explorada posteriormente, também faz com que instituições de ordem privada possuam espaço para pensar a política.

Nem todas as políticas governamentais são de ordem dos funcionários e agências públicas, é possível dizer que muitas delas são de origem de instituições privadas, ou até mesmo de cidadãos individuais, e vem como uma tendência crescente. (PETERS, 2015). Duas questões nesta citação são de suma importância para dar continuidade nesta discussão, sendo a primeira delas a participação do setor privado, e a segunda delas sobre a participação individual, que entra como teor privado, por emergir de um único cidadão.

Negar a existência de políticas públicas provindas do setor privado é negar a existência de uma série de iniciativas políticas. Compreender a razão do investimento privado e algumas das razões por trás deste fenômeno no estado da Califórnia, em específico, também é parte da nossa tarefa.

Do outro lado da sociedade civil, é importante pensar também na influência das participações coletivas, que promovem interferências significativas na transformação política do país. As demandas populares, que geram manifestações e grandes ações para moverem, diretamente, as formulações políticas do país

Outra característica que influencia as políticas públicas nos Estados Unidos é o desejo do cidadão de participar diretamente do governo. Parte natural da política democrática, a participação do público tem uma longa história nos Estados Unidos [...] a participação efetiva pode ser difícil de alcançar [...] o governo promove cada vez mais a participação. As leis que autorizaram a “ação comunitária” em 1964 foram as primeiras a exigir a “participação máxima viável” das comunidades afetadas nas decisões de renovação urbana (PETERS, 2015, p. 30, tradução própria).

Em suma, “a política americana é organizada em torno de milhares de subsistemas e sistemas de tomada de decisão orientados para a função, às vezes operam em constante conflito, mas geralmente tendem a cooperarem entre si [...]” (THURBER, 1996, p. 83, tradução própria). E, ainda no sentido de sumarizar, “a política pública americana é o

resultado de interações complexas entre várias instituições complexas. Também envolve uma ampla gama de ideias e valores sobre quais devem ser os objetivos da política e quais são os melhores meios para alcançá-los.” (PETERS, 2015, p. 34, tradução própria).

Ao pensar sobre a participação no espectro político nos Estados Unidos da América, é imprescindível que se lembre dos escritos de Alexis de Tocqueville (1805-1859), pensador político francês que, ao ser enviado para os Estados Unidos a fim de estudar o sistema prisional do país, escreveu um clássico da Ciência Política, o livro intitulado “Da democracia na América”², em que faz um apanhado geral não somente sobre o sistema prisional, mas sobre aspectos viscerais da política e da economia do país.

Alexis de Tocqueville traz em seu livro um capítulo que expõe inteiramente sobre o princípio da soberania do povo na América e aponta que, ao abordar qualquer lei política dos Estados Unidos, deve-se começar as análises a partir da soberania do povo (TOCQUEVILLE, 2005).

Na América, o princípio da soberania do povo não é oculto ou estéril, como em certas nações; ele é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis; estende-se com liberdade e chega sem obstáculos às últimas consequências. Se há um país no mundo em que se possa esperar apreciar por seu justo valor o dogma da soberania do povo, estudá-lo em sua aplicação aos assuntos da sociedade e julgar suas vantagens e seus perigos, esse país é seguramente a América (TOCQUEVILLE, 2005, p. 65-66).

O autor continua e conclui que, desde o surgimento do país, com as colônias inglesas na América, precedia-se uma soberania popular, mas que apenas se tornou efetiva após a Revolução Americana, processo que fez com que a soberania do povo emergisse das comunas e se apoderasse do governo, tornando-se a base para as futuras leis do país que nascia (TOCQUEVILLE, 2005).

Considera-se que outros atores – além do Estado - também influenciam a política externa de um país, como os grupos de pressão, os grupos de interesse, a opinião pública, dentre outros, nos debruçaremos, em específico, sobre os grupos de interesse e grupos de pressão, na tentativa de conceituá-los e compreender os limites de atuação destes grupos.

² Ainda no século XIX, este livro foi impresso diversas vezes, sendo hoje considerado um clássico da Política.

2. GRUPOS DE INTERESSE, GRUPOS DE PRESSÃO E LOBBY: ASPECTOS CONCEITUAIS

Os grupos de interesse estão presentes na vida política do Estado, tentando, sobre certa medida, alterar a agenda política, inserir suas demandas, aprovar ou barrar propostas que vão ao encontro (mas também de encontro) de seus interesses. “Se os pesquisadores não conseguiram alcançar consenso no que seria **interesse**, não deve ser surpresa que eles não concordem sobre o significado de **grupo de interesse**” (LEECH e BAUMGARTNER, 1998, p. 25, grifo nosso).

Na vanguarda da discussão acerca dos grupos de interesse encontramos David B. Truman (1963), o qual vai dizer que, como muitos termos, o termo “grupo de interesses” foi amplamente utilizado nas esferas governamentais, o que por si só gera polêmicas e distorções e acabou por gerar até mesmo conotações negativas, levando a um sentido ambíguo em sua utilização.

Qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, faz certas reivindicações sobre outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou aprimoramento de formas de comportamento que estão implícitas por atitudes compartilhadas [...] de interações de grupos surgem certas hábitos comuns de resposta, que podem ser chamados de normas, ou atitudes compartilhadas [...] para resumir brevemente, um grupo de interesse é um grupo de atitude compartilhada que faz certas reivindicações a outros grupos da sociedade. Se e quando fizer suas reivindicações através de ou sobre qualquer uma das instituições do governo, ela se tornará um grupo de interesse político (TRUMAN, 1963, p. 33-37, tradução nossa).

David B. Truman possui uma visão mais ampla acerca do que seriam os grupos de interesse, mas também é restritivo ao ponto que aponta apenas os grupos *de interesse político*; em contrapartida, existem aqueles que optam por um viés mais restrito e levam a discussão sobre os grupos de interesse apenas para a economia, de forma também reducionista.

Os grupos de interesse teriam, em suma, dois planos de ação, um no ambiente eleitoral e outro no ambiente congressual. No primeiro, eles podem atuar influenciando os resultados das urnas, financiando campanhas e candidatos, assim, quando tais candidatos são eleitos, eles já estão ligados àqueles que financiaram suas campanhas e irão favorecer os projetos daqueles que os financiaram, dentro dos legislativos (THOMAZ, 2012).

Para alguns autores, os grupos de pressão são formados a partir da pressão exercida por grupos de interesse, ou seja, em essência eles são a mesma coisa. Esta visão também encontra embasamento na teoria e nos escritos de David B. Truman (1963). V.

O. Key (1964), no mesmo caminho que Truman, coloca os dois grupos, na prática, como sendo o mesmo ator, e seriam representativos de determinado segmento social.

No dar e receber entre governantes e governados, o aparato formal do governo pode ser completado por um sistema de associações privadas, que, nos Estados Unidos, são chamados de grupos de pressão. Essas associações podem desempenhar uma função representativa comunicando os desejos de seus membros às autoridades públicas; ou podem trazer "pressão" para o governo. Os mesmos grupos podem ser consultados pelo governo. Podem até mesmo exercer formas ou autoridade privada que diferem pouco da autoridade governamental. Às vezes, sua influência nas ações do governo formal pode ser tão potente que, de fato, controlam o exercício da autoridade pública. Em instâncias, podem desempenhar funções criativas no dispositivo de propostas de políticas públicas. Os grupos de pressão podem estar em aliança com um partido político e frequentemente procuram influenciar o resultado das eleições (KEY, 1964, p. 11, tradução nossa).

Key chama de grupos de pressão esse “dar e receber” entre o governo e os governados, dentre outras características que ele afirma sobre esta forma de pressão no sistema dos Estados Unidos, ele aponta que os grupos de pressão podem estar aliados a partidos políticos e, sob certa medida, influenciar os resultados das eleições.

Paulo Pereira Trigo (2001), em uma visão pragmática, aponta que de forma genérica é possível dizer que os grupos de pressão são um grupo de interesse que, em um dado momento, precisam pressionar o poder político.

Por fim, cabe pensar uma intersecção entre os dois conjuntos – grupos de interesse e grupos de pressão – a partir da contribuição de Santos (2008), é possível pensar esta questão:

Quanto ao significado de grupos de pressão e grupos de interesse, assim consideraremos as associações de indivíduos ou organizações ou as instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as políticas públicas a seu favor (SANTOS, 2008, p. 84).

Apesar de existir uma literatura recorrente que coloque lado a lado grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*, é preciso pensar nos limites de cada um. O uso da palavra *lobby* popularizou-se de tal forma que se utiliza até mesmo para situações mais cotidianas, ao passo que a literatura acadêmica restringe o conceito à defesa de direitos e interesses diante daqueles que exercem o poder público e, portanto, estão no centro das decisões políticas (GOZZETO, MANCUSO, 2011).

Trata-se de uma palavra que veio da língua inglesa e, etimologicamente, designa o salão de entrada de edifícios. Mas o substantivo tornou-se um verbo, e a palavra saltou do léxico da arquitetura para o jargão da política, para referir-se à atuação de representantes de interesses (os “lobistas”) que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem de tomadores de decisões políticas pelo

salão de entrada dos edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam (GOZZETO, MANCUSO, 2011, p. 120).

O *lobby* pode ser compreendido, sumariamente, como a atividade exercida pelos grupos de pressão e de interesse em prol de seus objetivos, não a única atividade, mas talvez a mais relevante e a qual os grupos fazem mais uso junto aos formuladores de políticas públicas e no ambiente congressual (SANTOS, 2008; THOMAZ, 2012).

A prática do *lobby* é extremamente antiga, mas ainda possui entraves em discussões presentes no senso comum, como a prática de associar imediatamente a atividade dos grupos de pressão e grupos de interesse por meio do *lobby* unicamente como práticas corruptas e nefastas, além de relegar aos legisladores e políticos o papel de instrumentos desse “grande jogo de interesse dos grupos de interesse”. (SANTOS, 2008).

O trabalho de Gozzeto e Mancuso (2011) é salutar ao buscar uma saída não-maniqueísta para a questão do jogo político dos grupos de interesse e grupos de pressão por meio do *lobby*, eles trazem o papel do *lobby* como sendo um instrumento democrático de representação de interesses. Segundo os autores, sendo de forma lícita, a atividade do *lobby* busca beneficiar os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e todo o sistema político.

Os tomadores de decisão são confrontados com questões na agenda de discussões e decisões as quais eles não possuem amplo conhecimento, na maioria das vezes, o confronto entre os lobistas e as opiniões diversas auxilia no processo de compreender os temas sob um espectro muito maior de visões positivas e negativas. Já a opinião pública acaba por ser refinada nesse processo de tomada de decisões, ao passo que também é papel dos lobistas fomentar este debate público e fornecer informações sobre a agenda de discussões que passa pela ordem do dia nas instâncias do poder público (GOZZETO, MANCUSO, 2011).

Além disso, uma questão de suma importância a favor das atividades dos grupos de interesse e pressão por meio do *lobby* é compreender que, ao passo que os grupos fazem parte do processo decisório e da discussão sobre as leis – a viabilidade de uma aprovação ou não – os instrumentos de decisão e discussão da democracia são fortalecidos, ou seja, ocorre uma “democratização da participação”³ pública.

³ A democratização da participação pode, em um primeiro instante, parecer um pleonasma, ao passo que em sistema democrático preza-se pela forte participação popular, mas ao atentar-se à realidade, é possível perceber que são necessários reajustes nos instrumentos democráticos do Estado a fim de democratizá-los.

Em uma visão contrária as atividades de *lobby* – com exceção do *lobby* realizado por alguns grupos cívicos – Lowery e Brasher (2004) não enxergam o *lobby* como atividades totalmente opostas ao interesse público e sequer podem ser consideradas como um “mal necessário”.

Por fim, para meios de uma sistematização, e definição, o *lobby* e sua prática podem ser compreendidos como:

Dessa forma *lobby* indica a atuação (*lobbying*) de um grupo de pressão organizado (*lobby group*) por meio de indivíduos (*lobbyists*) com vistas a apresentar demandas aos tomadores de decisões políticas, fornecer dados e informações, exercer influência, promover o convencimento ou constrangimento e, finalmente, obter decisões favoráveis aos seus interesses ou reivindicações [...] o *lobby* é consequência, e não causa; é meio, e não fim; e é uma prática, e não um sistema de valores [...] (SANTOS, 2008, p. 87 – 88).

É importante ressaltar que nos Estados Unidos a atuação dos grupos de interesse não é limitada a determinados assuntos ou áreas de influência, mas possuem uma abrangência para todos os campos e todas as áreas da agenda política do governo. A complexidade de temas e esferas políticas é acompanhada também pelo surgimento de grupos de interesse.

Atribui-se a emergência recorrente de grupos de interesse e grupos de pressão nos Estados Unidos devido à fraqueza dos partidos políticos. Além de fracos, os partidos políticos não são tão coesos como nos demais sistemas democráticos. Sendo assim, o papel de articulação política estaria relegado aos grupos (DALTON, POWER JUNIOR, STROM, 2015).

Alguns autores vão além neste sentido e apontam que a própria arquitetura da política estadunidense governa pelo *lobby*: “Eu afirmo que a arquitetura do sistema político dos Estados Unidos governa as ações dos grupos de interesse [...]” (GOLDSTEIN, 2003, p. 30).

É possível afirmar que não existe país em que o sistema de grupos de interesse seja tão consolidado e tenha tanta relevância quanto nos Estados Unidos. Um primeiro passo rumo à compreensão deste fenômeno, passa por apontar que a atuação dos grupos de interesse foi devidamente assegurada pelos termos da Primeira Emenda à Constituição Americana, a qual prevê: “O Congresso não fará nenhuma lei [...] cerceando [...] o direito de se reunir pacificamente, e de requerer ao governo para uma reparação de queixas” (UNITED STATES, 1787).

A partir dessa permissibilidade da atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão por meio do *lobby*, torna-se inviável que se considere ilegítimas as atividades de

tais grupos, desde que não interfira em outras questões, como subornos, financiamentos ilegais e situações correlatas que estão calcadas na corrupção política.

Em partes por causa da Primeira Emenda à Constituição, grande parte da abordagem americana à regulamentação do *lobby*, pelo menos até meados dos anos 1970, predizia sobre o monitoramento do *lobby* ao invés de defenderem uma regulamentação. Hoje quatro tipos de dispositivos legais preveem este regulamento e a divulgação pública de *lobby* nos Estados Unidos (embora nem todos os quatro tipos existam a nível local). A maioria dessas disposições são leis de *lobby*, complementadas por três outros tipos de provisões (THOMAS, 1998, p. 501, tradução nossa).

A primeira legislação referente ao *lobby* dentro dos Estados Unidos não foi feita por meio do governo federal, mas ocorreu no estado do Alabama, ainda em 1874, e era relativa ao pagamento de propinas – visando a proibição. Já em nível federal, a primeira lei a respeito de práticas gerais do *lobby* é o *Federal Lobbying Regulation Act (FLRA)*, sancionada ainda em 1946 pelo presidente Harry Truman e pode-se dizer que seguia o mesmo caminho da lei promulgada no Alabama, no sentido de evitar deturpações do *lobby* e estabelecer mecanismos de transparência para aqueles que fosse se registrar enquanto lobistas, tanto no Senado quanto na Câmara dos Representantes, além disso, os lobistas deveriam apresentar relatórios financeiros a cada quadrimestre. (OLIVEIRA, 2018).

As chamadas *Lobby Laws* foram responsáveis pela legalização do *lobby*, a permissão do registro de lobista - enquanto uma profissão -, os relatórios de despesa dos grupos de interesse e até mesmo a proibição de atividades que fossem desviantes de condutas éticas dentro do jogo político.

Duas teorias podem ser encontradas na criação das Leis de *Lobby* dentro da lógica do sistema democrático pluralista⁴ dos Estados Unidos. A primeira delas, é a “teoria do interesse público”⁵, segundo a qual o governo permitiu que a regulamentação da atividade de lobistas a fim de redistribuir ao público o poder decisório, ao invés de perpetuar as decisões apenas nos âmbitos parlamentares e congressuais.

A segunda delas, ambas propostas por Thomas (1998), é a “teoria da captura”⁶ a qual prediz que a redistribuição do poder acontece tanto para que interesses específicos

⁴ [...] com uma democracia pluralista, os EUA buscaram um diferente padrão de ajuste: embora a diversidade de interesses na sociedade seja equivalente ao das democracias europeias, não se encontram as mesmas divisões étnicas e culturais. Além disso, os cidadãos americanos, tipicamente, participam de uma ampla variedade de grupos de interesse, independentemente de orientação ideológica, enquanto as elites políticas disputam o apoio da maioria do eleitorado em bases regulares, com vistas ao apoio para implementação de suas plataformas políticas (SANTOS, 2008, p. 157).

⁵ *Public interest theory*

⁶ *Capture theory*

sejam promovidos, mas também a distribuição de poder acaba “capturando” a redistribuição de poder, ou seja, se aproveita deste mecanismo com motivações deturpadas. Thomas (1998) afirma que a teoria do interesse público é suficiente para explicar os processos de regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos, mas que se faz tarefa importante compreender como a teoria da captura surge como desdobramento da primeira.

Desde 1911, a regulamentação do *lobby* foi considerada em quase toda sessão do Congresso [...] em 1995 a mais extensa Lei de *Lobby* foi aprovada desde o Federal *Lobbying Regulation Act* (FLRA) de 1964 (THOMAS, 1998).

[...] foi a principal lei de regulação do *lobby* no nível federal durante 50 anos [...] O ato tinha objetivos muito modestos. Apenas previa o registro de qualquer pessoa contratada por alguém com o objetivo de fazer *lobby* no Congresso e da apresentação de relatórios financeiros de *lobby* [...] exigiam o registro de qualquer indivíduo que, “por si mesma, ou por meio de um agente, funcionário ou outras pessoas, de qualquer maneira. . . solicita, coleta ou recebe dinheiro ou qualquer coisa de valor a ser usado principalmente para ajudar. . . a passagem ou a anulação de qualquer legislação pelo Congresso” (THOMAS, 1998, p. 507, tradução nossa).

O *Lobbying Disclosure Act*, Lei de *Lobby* de 95, citada acima, ainda foi extremamente criticada por possuir deficiências significativas, a maior delas é a vagueza da lei. Um dos pontos vagos é que àqueles que trabalham com *lobby* em menos de 20% do seu tempo não precisam registrar a atividade junto ao governo, além disso, levanta-se a questão de não existir nenhuma agência em âmbito federal que fosse responsável por monitorar o *lobby* ou até mesmo monitorar o cumprimento das legislações de *lobby* criadas (OLIVEIRA, 2018).

Por outro lado, conforme a criação de leis e mecanismos de amparo ao *lobby* agiu com mais ênfase no monitoramento do que em mecanismos de regulamentação, houve um salto muito grande no número de lobistas, bem como um crescimento nas áreas de atuação dos grupos, que, ainda hoje, permeiam por causas econômicas, educacionais, sociais, ambientais etc., refletindo em um cenário de quase inexistência de áreas no espectro político, econômico e social que não possuam lobistas representando-as.

Posteriormente, foi sancionada em 2007 o *Honest Leadership and Open Government Act*, visando suprir essas brechas ao regular o *revolving door*⁷ e regulamentar a relação de congressistas com lobistas, além de aprofundar os requisitos de divulgação das atividades de *lobby*, com mecanismos para ampliar a transparência e controlar o *lobbying*, combate à corrupção e

⁷ O uso de conexões pessoais adquiridas durante o serviço público além da promessa de emprego após o fim do mandato motivam grande parte das críticas e preocupações com os efeitos do *revolving door* (OLIVEIRA, 2018, p. 52).

ampliação de *enforcement*⁸ e *accountability*⁹. Não obstante, alguns setores continuam a defender leis ainda mais rígidas, proposição que é combatida por lobistas e grupos de interesse (OLIVEIRA, 2018, p. 54).

Apesar das legislações em qualquer âmbito aparentarem não acompanhar os desafios e necessidades da sociedade, os Estados Unidos têm feito avanços nos mecanismos regulamentadores da política dos grupos de interesse.

Algumas visões surgem desta discussão. Brining, Holcombe e Schwarztzstein (1993) vão dizer que a regulamentação do *lobby* apenas surge com o intuito de beneficiar os próprios legisladores, no sentido de que as regulamentações vão apontar o quanto os grupos de interesse e as organizações estariam dispostas a terem seus projetos de lei aprovados nas instâncias governamentais.

Alguns autores discordam desta visão, Lowery e Gray (1997) em uma espécie de texto-resposta¹⁰ aos autores acima citados, apontam que a regulamentação não surge como um empecilho à atuação dos grupos de interesse, por meio das atividades de *lobby*. Por meio de estudos, eles conseguiram concluir que as legislações tiveram pouco ou quase nenhum efeito sobre o número de lobistas registrados. Apontam, ainda, que uma enorme gama de legisladores não está interessada sequer se o lobista é ou não registrado, o que pode também vir a ser um problema.

O avanço das legislações não é restrito ao âmbito federal, mas as leis também possuem uma grande capilaridade, avançando para os níveis estaduais e até mesmo locais, além disso:

[...] todos os 50 estados possuem Leis de *Lobby*, sob algum aspecto, dentre conflitos de interesse e regulamentação de financiamento de campanhas. De fato, na maioria dos estados, possuem os quatro tipos de previsões da lei (Leis de *Lobby*, conflito ou interesse, financiamento de campanha e regulamentações de PAC) foram mais compreensíveis do que as suas formas correspondentes no nível federal (THOMAS, 1998, p. 505, tradução nossa).

Sendo assim, considerando que a ambientação desta pesquisa se dará no estado da Califórnia, é importante entender quais são as principais legislações do estado que regem a ideia de *lobby*, principalmente em se tratando do recorte ambiental deste tema.

⁸ Fiscalização para com os lobistas.

⁹ Prestação de contas por parte dos lobistas.

¹⁰ “How some rules just don’t matter: the regulation of *lobbyists*”.

2.1. LEIS DE *LOBBY* NA CALIFÓRNIA: OS INTERESSES NA MITIGAÇÃO AMBIENTAL

As políticas de mitigação climática nos Estados Unidos sofrem constantemente alterações e mudanças de foco em função das mudanças da presidência do governo e dos líderes que são designados para cargos em agências ambientais, como a Agência de Proteção Ambiental (EPA), que tinha como um dos líderes um descrente sobre o aquecimento global em sua presidência (durante o mandato de Trump), dentre outras inúmeros problemas que levaram a sua “designação” do cargo.¹¹

Sendo assim, a política ambiental federal dos Estados Unidos é considerada fraca e inefetiva, na maioria das vezes, fazendo com que o protagonismo recaia sobre organizações não governamentais, sobre a sociedade civil, sobre os grupos de interesse e pressão e sobre as entidades estaduais e locais. A Califórnia surge como um estado com um forte protagonismo ambiental, com relevância internacional e assumindo uma liderança entre os estados estadunidenses, com leis, grupos de interesse bem organizados e interesses alinhados.

A Califórnia e Nova Iorque não mostram sinais muito desviantes do modelo dos EUA. Seus grupos de interesse são múltiplos e competitivos, envolvem-se fortemente na política eleitoral por meio de financiamento de campanha e pressionam energicamente o Legislativo. Na Califórnia, grupos de interesse escrevem mais de 60% dos projetos de lei introduzidos na legislatura e muitas vezes estão em relacionamentos contraditórios com o governo, incluindo litígios [...] (KARAPIN, 2018, p. 332, tradução nossa).

Alguns grupos de interesse são extremamente relevantes no sentido de pressionar a aprovação de legislaturas, proposição de leis, diálogos com a sociedade civil sobre o meio ambiente e afins e há anos atuam em prol da mitigação dos problemas ambientais. “De fato, muitos grupos, como o Sierra Club e o National Audubon Society, são engajados no *lobby* e no litígio das questões da poluição a nível federal [...]” (ACKERMAN, ELLIOT, MILLIAN, 1985, p. 323, tradução nossa).

Segundo dados atuais do “Open Secrets”, um site oficial responsável por dados acerca dos *lobbys* federais, contabilizando os gastos, o número de leis enviadas por eles, dividindo tudo em categorias *etc.* o gasto com causas ambientais ocupa o 5º (quinto) lugar, que agrupam no ranking “*Energy/Nat Resources*”, com um gasto anual de \$85,379,755.¹²

¹¹ Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-43677216>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

¹² Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=c&showYear=2019>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

É possível perceber que houve um grande avanço nas políticas ambientais, os grupos que anteriormente eram movimentos sociais, compreenderam novas formas de agir que fossem mais relevantes. Os grupos ambientais passaram a recorrer aos artifícios que os lobistas das empresas e indústrias utilizavam, a fim de obterem os mesmos resultados, ou seja, serem ouvidos e terem suas conquistas ganhas nas instâncias decisórias dos governos federais, estaduais e locais.

O uso de litígios por grupos ambientalistas tornou-se relativamente rotineiro e foi aumentando à medida que o movimento amadureceu. Ao invés de buscar uma ampla transformação da lei americana, os ambientalistas recorreram aos tribunais para reforçar e manter as vitórias legislativas que antes haviam conquistado [...] os movimentos ambientais amadureceram de um movimento social a uma extensa rede de organizações de grupos de interesse com presença em Washington, DC, como a de qualquer outro *lobby* político (COGLIANESE, 2001, p. 100-102, tradução nossa).

Entretanto, algumas questões são importantes de serem ressaltadas, uma delas é a existência de grupos de interesse que não operam na lógica da política estadunidense de *lobby* e negociações, mas preferem manter as formas de ação tradicional e se mantêm desconfiados em relação a esta forma de política. Independentemente da forma de ação, estabelece-se a data inicial da ação de grupos de interesse, organizações não governamentais sem fins lucrativos e ambientalistas desde o primeiro Dia da Terra (Earth Day) que ocorreu pela primeira vez em 1970. A partir desta data ocorre um crescimento constante e progressivo de movimentos ambientais (NESS, 2000).

A partir desta diferenciação entre os grupos, criou-se duas categorias, os chamados grupos “*mainstream*” e os “*radical wings*”. Os grupos “*mainstream*” são os que seguem a política de negociação com os políticos, com os burocratas (são pragmáticos e moderados), como exemplo destes grupos estão o Sierra Club, o *National Wildlife Federation*, dentre outros. Os “*radical wings*” surgem como resultado da nova onda de grupos ambientalistas, eles são hostis e defendem que as mudanças ambientais requerem profundas mudanças no estilo de vida. Eles não se comprometem com autoridades (com a premissa de não terem ligações com políticos e burocratas), suas táticas vão desde confronto direto até desobediência civil, como exemplos dos “*red wings*”, existem os *Friends of Earth* e o *Rainforest Action Network* (NESS, 2000).

Hall e Taplin (2009), realizaram um estudo científico acerca das campanhas das organizações sem fins lucrativos em prol do meio ambiente e como elas teriam influência nas políticas climáticas no estado da Califórnia (dentre os grupos analisados, algumas já foram citadas aqui, como a Sierra Club). A partir da análise de dados das eleições, eles afirmam que:

Uma análise das atividades dominantes de campanha sobre mudança climática na Califórnia das seis organizações sem fins lucrativos selecionadas constatou que as organizações sem fins lucrativos desempenharam um papel ativo no *lobby* e no apoio público às decisões do governo californiano de desenvolver as políticas relacionadas ao clima descritas acima (HALL, TAPLIN, 2009, p. 71, tradução nossa).

É preciso compreender que, além das organizações sem fins lucrativos, da ação dos grupos de interesse, dos lobistas que se envolvem com as questões ambientais de forma mais precisa, existem empresas portadoras de grande capital que se envolvem diretamente com a aprovação de leis e com os moldes da economia verde¹³, e lucram com tais iniciativas, essas empresas e grandes corporações investem com grandes aportes financeiros para a aprovação de algumas leis e afins – majoritariamente também fazem uso de lobistas.

Uma vantagem significativa da implementação bem-sucedida da política climática da Califórnia tem sido o apoio de indústrias empreendedoras em tecnologias de energia limpa, principalmente energia renovável, a partir de capital de risco significativo no Vale do Silício, na Califórnia (HALL, TAPLIN, 2009, p. 70, tradução nossa).

O modelo de análise aqui proposto, a saber a *Advocacy Coalition Framework* (ACF) levará em conta as questões aqui levantadas, a partir dessa ótica será possível compreender quais são as indústrias, as grandes corporações, as empresas, os grupos de interesse e os demais envolvidos na aprovação – ou desaprovação – das leis de caráter ambiental dentro da Califórnia.

¹³ Economia verde é uma economia na qual a finitude dos recursos naturais, os serviços ecossistêmicos e os limites planetários dados pela ciência são levados em consideração e constituem marcos claros dentro dos quais as atividades de produção, distribuição e consumo poderão ter lugar (IPEA, 2012).

3. *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK* (MODELO DE COALIZÃO DE DEFESAS)

Neste primeiro momento, foi pensado quem faz parte do jogo político, quem está inserido no modelo clássico de definição de agenda, formulação política, legitimação, implementação e avaliação. A partir de agora, será preciso definir qual será nosso modelo de análise das políticas públicas. Optou-se, neste estudo de caso, por aplicar o modelo de análise do “Advocacy Coalition Framework”, por ser um modelo já bastante conhecido em análises de questões ambientais.

Por coalizão de defesa podemos entender como pessoas de diversos escalões, exercendo uma variedade de profissões e posições na sociedade que, a partir do momento em que compartilham de um mesmo sistema de crenças, valores, ideias, objetivos (políticos) e até mesmo pressupostos causais; tais pessoas irão realizar ações coordenadas ao longo de um período de tempo. (SABATIER, 1988).

O Modelo de Coalizão de Defesas (MCF), do inglês *Advocacy Coalition Framework* (ACF) é um modelo de análise de processos políticos a fim de lidar com disputas técnicas, conflitos envolvendo objetivos substanciais que envolvam múltiplos atores em uma disputa, diretamente – ou indiretamente. O modelo não é datado de muitos anos atrás e foi proposto, em um primeiro momento, por Sabatier e Jenkins-Smith em 1988, sendo revisitado já em 1993, pelos mesmos autores, com base em seis estudos de caso. As pesquisas prévias lidavam com políticas ambientais e energéticas nos Estados Unidos, que são campos de estudo dos autores. (SABATIER, WEIBLE, 2007).

Uma primeira definição deste modelo de análise é que ele foi proposto quando existem conflitos envolvendo múltiplos atores, seja por discordância de valores (ideais) ou até mesmo da viabilidade de algumas políticas. “A estrutura da *advocacy coalition framework*¹⁴ foi desenvolvida especificamente para lidar com questões nas quais há discordância substancial sobre valores ou viabilidade - por exemplo, o choque entre ambientalistas e a indústria” (PETERS, 2015, p. 57, tradução própria).

Com a análise a partir de múltiplos atores, compreende-se, logo de início, que o Modelo de Coalizão de Defesas (MCD) busca superar o método de análise do “triângulo de ferro”, modelo que fora hegemônico por muitos anos em análises das Relações

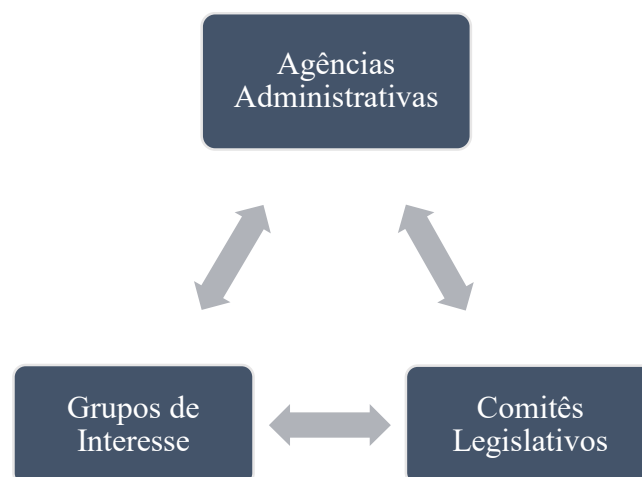
¹⁴ Todos as vezes em que as citações trouxeram algum conceito, ele será mantido em sua língua original, para que a essência do que está escrito não seja perdida e em casos em que há uma explicação do conceito, ou algo semelhante, será feita a tradução, com a citação na língua original em nota de rodapé.

Internacionais. Este modelo considerava que apenas três fatores imperavam e eram determinantes em se tratando da formulação de políticas públicas e ação internacional dos Estados. “A ACF propõe um modelo alternativo que visa superar deficiências derivadas de outros modelos teóricos de políticas públicas como dos estágios heurísticos, pluralismo bem como **superar a limitação de análise do triângulo de ferro**” (THOMAZ, 2016 p. 27, grifo nosso).

[...] seguindo vários autores recentes, essa estrutura argumenta que nossa concepção de subsistemas de políticas **deve ser ampliada para além das noções tradicionais dos "triângulos de ferro" - limitadas a agências administrativas, comitês legislativos e grupos de interesse [...]** (SABATIER, 1988, p. 131, grifo nosso, tradução própria).

Enquanto Sabatier (1988) aponta que a concepção de subsistemas políticos deve ir além na noção de triângulos de ferro, Thurber (1996) vai complementar ao dizer que o triângulo de ferro, apesar de ser uma ferramenta útil para análise dos subsistemas políticos, constitui-se como uma metáfora incompleta, pois apresenta um número limitado de participantes. Além de se tratar de uma metáfora incompleta, o autor complementa dizendo que os subsistemas políticos são a forma mais inclusiva de se analisar os participantes do processo decisório e na formulação das políticas públicas.

Ilustração 2 – Triângulo de Ferro



Fonte: Elaboração nossa a partir de Thurber (1996).

É importante, então, compreender a dinâmica e a forma como os *policy subsystems* (subsistemas políticos) são conceituados.

Os subsistemas políticos podem ser caracterizados a partir das redes de atores, o domínio de políticas substantivas com o qual estão envolvidos e por vários modos de tomada de decisão. Eles são organizados para operarem a partir das demandas focadas nos formuladores de políticas e para influenciarem programas específicos, mas não para vencerem eleições ou formarem governos. A maioria dos problemas públicos considerados pelos subsistemas são tratados sem serem totalmente considerados na arena eleitoral, geralmente é abordado com apenas um aceno superficial de presidentes, partidos políticos, líderes de congressos ou administradores do ramo executivo (THURBER, 1996, p. 82, tradução própria).

Para Thurber (1996), conforme explicitado na citação acima, os subsistemas políticos são caracterizados por uma rede de atores envolvidos no processo decisório. Outra questão central, concentra-se no fato de que os subsistemas políticos não são formados para aglutinar forças com fins eleitorais ou formação de governos e partidos, mas para pensar em políticas públicas e serem influentes neste setor, auxiliar no processo decisório e nesta formulação política como um todo.

A formação de subsistemas políticos vai ser formada a partir de um conjunto de atores políticos que, movidos por sentimentos comuns de insatisfação em relação a políticas, irão se constituir e formar um subsistema que, em maiores ou menores termos, rompa com a roupagem atual da política.

Os especialistas, geralmente, apontam a supremacia dos subsistemas políticos em detrimento de agências governamentais, pois as mais variadas funções na sociedade (questões ambientais, educação, transporte, saúde etc.) são, primariamente, representadas por especialistas que compõem os subsistemas políticos, antes mesmo de existir uma ação governamental. A supremacia ocorreria devido a essa representação funcional. A maioria das políticas públicas do processo decisório não é eleitoralmente conflituosa, mas faz parte da agenda de discussões (THURBER, 1996, p. 83, tradução própria).

O ponto de encontro entre os subsistemas políticos e a *Advocacy Coalition Framework* se encontra no fato de que com os subsistemas, os variados atores envolvidos irão se agrupar em categorias menores, as chamadas Coalizões de Defesa (*advocacy coalition*).

Seus componentes, provenientes de vários setores, são: representantes eleitos, funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores e tantos outros que compartilham determinado sistema de crenças: valores, percepções, pressupostos causais e demonstram acentuada capacidade de coordenação de atividades ao longo do tempo [...] Nem todos os atores de um subsistema pertencem necessariamente a uma ou outra *advocacy coalition* ou mesmo compartilham um mesmo sistema de crenças. Muitos são pesquisadores que oferecem suas habilidades e serviços ou burocratas exercendo suas funções com "neutralidade de competência" (BUENO, 2008, p. 25, grifo do autor).

Em suma, as Coalizões de Defesa são partes menores existentes em um subsistema político e são caracterizadas por serem compostas e somarem setores diversos da sociedade, desde políticos até pesquisadores, que possuem como semelhança valores, percepções sobre causas, efeitos e soluções e capazes de transformar tais percepções em ações eficientes no processo políticos.

A ACF argumenta que os participantes da política buscarão aliados com pessoas que possuem crenças políticas semelhantes entre legisladores, funcionários de agências, líderes de grupos de interesse, juizes, pesquisadores e intelectuais de vários níveis de governo. Se eles também se envolverem em um grau de coordenação não trivial, formarão uma coalizão de defesa (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 196, tradução própria).¹⁵

A partir de uma diferenciação clara entre subsistemas políticos e coalizão de defesa, podemos ir até a compreensão das coalizões de defesa enquanto modelo e método de análise (*framework*), para tanto, irei trazer a contribuição de Paul A. Sabatier a respeito de três premissas básicas da *Advocacy Coalition Framework*, para posteriormente trazer luz a tais premissas, com aportes de outros autores que também se propuseram a utilizar a ACF como método de análise, ou até mesmo a discutir a ACF enquanto metodologia, lacunas no método e possíveis necessidades de mudanças.

A estrutura possui pelo menos três premissas básicas: primeiro, que entender o processo de mudança de políticas - e o papel da aprendizagem orientada por políticas - exige uma perspectiva temporal de uma década ou mais. Segundo, que a maneira mais útil de pensar sobre a mudança de políticas em um período tão longo é através do foco em "subsistemas de políticas", ou seja, a interação de atores de diferentes instituições interessadas em uma área de políticas. Terceiro, que políticas públicas (ou programas) podem ser conceituadas da mesma maneira que sistemas de crenças, isto é, como conjuntos de prioridades de valor e suposições casuais sobre como realizá-las (SABATIER, 1988, p. 131, tradução própria).¹⁶

Na primeira premissa que extraímos desta citação de Sabatier (1988), em seu artigo que deu um salto inicial no pensamento da ACF, o autor aponta a necessidade de se considerar, no mínimo, um espaço temporal de uma década ou mais, sua justificativa está pautada de que, para compreender mudanças políticas, são necessários períodos

¹⁵ Do original: The ACF argues that policy participants will seek allies with people who hold similar policy core beliefs among legislators, agency officials, interest group leaders, judges, researchers, and intellectuals from multiple levels of government. If they also engage in a nontrivial degree of coordination, they form an advocacy coalition. (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 196).

¹⁶ Do original: The framework has at least three basic premises: **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 casual assumptions about how to realize them (SABATIER, 1988, p. 131, grifo nosso).

maiores. “The focus on timespans of a decade or more comes directly from findings concerning the importance of the ‘enlightenment function’ of policy research” (SABATIER, 1988, p. 131).

O foco na tomada de decisões a curto prazo subestimar a influência da análise de políticas, porque a pesquisa é usada principalmente para alterar as percepções e o aparato conceitual dos formuladores de políticas ao longo do tempo (WEISS, 1977 *apud* SABATIER, 1988, p. 131, tradução própria).

O debate científico, realizado tanto por especialistas quanto por outros atores envolvidos em determinados subsistemas políticos, é parte crucial para que ocorra mudanças políticas, além disso, a ideia de um escopo temporal de dez anos permite que haja um acúmulo científico ao longo dos anos e, com isso, novas informações sejam responsáveis por novas transformações políticas. Essa transformação em conceitos e percepções dos tomadores de decisões políticas (*policy makers*)¹⁷ é chamada de *enlightment function*¹⁸ (função esclarecedora).

Da segunda premissa da *Advocacy Coalition Framework* extrai-se que, para entender as mudanças em políticas públicas, a unidade de análise mais útil ocorre por meio dos subsistemas políticos, esta constatação vem enquanto uma oposição a análises que levam em consideração apenas uma instituição governamental específica. Esta discussão coaduna com as considerações sobre a necessidade de superar o modelo do “triângulo de ferro” enquanto método analítico. “[...] a unidade de análise mais útil para entender a mudança de políticas nas sociedades industriais modernas não é nenhuma instituição governamental específica, mas um subsistema de políticas [...]” (SABATIER, 1988, p. 131, tradução própria).

Um subsistema é composto e delimitado por grupo de atores (instituições e órgãos governamentais, empresas, ONGs, pesquisadores, jornalistas, personalidades, demais indivíduos) de uma comunidade que estão ativamente envolvidos em um específico problema ou área de política pública, tais como: poluição ambiental, produção de energia, saúde mental, controle de armas, esporte etc. (BUENO, 2008, p. 20-21).

Dessa premissa, acrescenta-se ainda que a natureza dos subsistemas não é apenas de caráter governamental, a perceber pela citação acima, que inclui empresas, ONGs, jornalistas, pesquisadores e até mesmo indivíduos agindo de maneira isolada. A nível governamental inclui-se aqueles ativos no processo de formulação e implementação

¹⁷ *Policy Maker* é um termo em inglês muito utilizado na academia, mas também em discursos e na política cotidiana. A tradução literal nos leva para o conceito de “fazedor de política” que, certamente, soa estranho ao contexto brasileiro.

¹⁸ *Enlightment function* é mais um conceito da ACF, a função esclarecedora seria proporcionada por um acúmulo de estudos e de produções científicas.

política, além das instituições e até mesmo as eleições, considerando o escopo temporal de dez anos.

A terceira premissa aponta que as políticas públicas são conceituadas como sistemas de crenças (*belief systems*¹⁹). Neste ponto, a teoria vai relacionar diretamente crenças (desde crenças profundas até percepções mais basilares sobre o mundo e a vida) com políticas públicas. Segundo os idealizadores da ACF, essa junção permitiria uma melhor condição de análise do fator influência sobre os atores.

[...] elas envolvem prioridades de valor, percepções de relações causais importantes, percepções das situações mundiais (incluindo a magnitude do problema), percepções da eficácia dos instrumentos políticos *etc.* Supondo que as pessoas se envolvam na política, pelo menos em parte, para traduzir suas crenças em política pública, essa capacidade de mapear crenças e políticas no mesmo modelo de análise fornece um veículo para avaliar a influência de vários atores nas políticas públicas ao longo do tempo (SABATIER, 1988, p. 132, tradução própria).

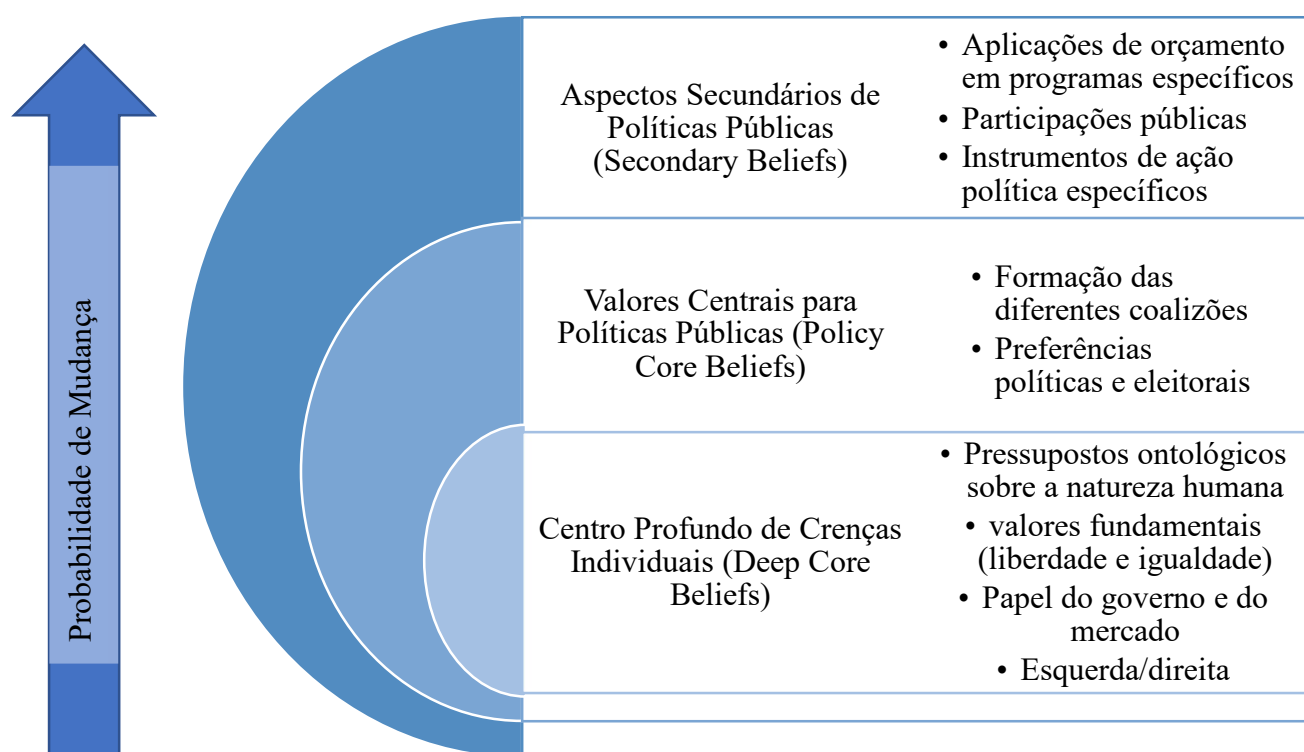
3.1. BELIEF SYSTEMS (O SISTEMA DE CRENÇAS)

O sistema de crenças das ACF envolve e orienta os atores nas suas mais variadas percepções, desde discussões sobre prioridades políticas, direcionamento de recursos e outras questões que a magnitude do problema precisará ser levada em conta. Segundo a citação acima, o sistema de crenças irá envolver valores prioritários, percepções sobre o mundo, percepção sobre a eficácia dos instrumentos políticos. A ACF assume que as pessoas se envolvem nas políticas públicas com o intuito de transformar suas crenças em políticas públicas, e essa seria a principal razão pela qual o sistema de crenças (*belief systems*) é uma das premissas principais da ACF.

O sistema de crenças encontra-se no formato de uma subdivisão de três partes, caminhando de uma camada mais superficial formado por crenças secundárias (*secondary beliefs*), uma camada intermediária de crenças (*policy core beliefs*) e um núcleo duro, que concentraria nossas crenças mais essenciais e ontológicas da vida (*deep core beliefs*).

¹⁹ *Belief systems* (sistema de crenças) é mais um dos conceitos chave da *Advocacy Coalition Framework*.

Ilustração 3 – Sistema de crenças da ACF.



Fonte: Elaboração nossa a partir de Sabatier e Weible (2007).

As nossas crenças mais fundamentais, aquelas que provavelmente nos acompanham desde sempre estão inseridas no *deep core beliefs* (núcleo profundo), estas crenças vão determinar nossos posicionamentos acerca do papel do mercado e do Estado, sobre valores como liberdade e igualdade e até mesmo nas divergências entre esquerda, direita, centro, ideias sobre o amor, a beleza, a justiça *etc.*, é interessante também ressaltar que a maioria destes fatores são produtos da nossa socialização – e educação – durante a infância.

No nível mais amplo, existem crenças fundamentais profundas, que abrangem a maioria dos subsistemas de políticas. Crenças profundas envolvem pressupostos normativos e ontológicos gerais sobre a natureza humana, o papel de valores fundamentais como liberdade e igualdade, a ideia central do bem-estar de diferentes grupos, a concepção adequada de governo versus mercados e sobre quem deve participar da tomada de decisão governamental. O espectro esquerda/direita tradicional operam no nível profundo do núcleo de crenças. Crenças profundas são, em grande parte, o produto da socialização infantil e, portanto, muito difíceis de mudar (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 194, tradução própria).

No meio deste círculo de crenças encontram-se os *policy core beliefs* (crenças relacionadas às políticas públicas).

[...] onze componentes principais das crenças políticas, incluindo a prioridade de diferentes valores relacionados à política, que dispõe sobre o bem-estar, a autoridade relativa de governos e mercados, os papéis adequados do público em geral, funcionários eleitos, funcionários públicos, especialistas e a seriedade e causas relativas de problemas de política no subsistema como um todo. A suposição geral é que os participantes da política são muito bem informados sobre os relacionamentos em seu subsistema de políticas e, portanto, podem estar dispostos a investir o esforço para aplicar certas crenças centrais profundas para desenvolver crenças políticas fundamentais nesse subsistema. No entanto, nem sempre existe uma correspondência individual entre crenças profundas e crenças políticas (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 194-195, tradução própria).

Basicamente, as nossas crenças relacionadas às políticas públicas estão diretamente relacionadas com nossas crenças essenciais, pois a partir de nossas crenças fundamentais é que formulados como o país é, como deve ser governado, qual deverá ser o direcionamento das políticas públicas.

São os componentes do *policy core beliefs* que geram as coalizões, a visão principal dos grupos, é importante, portanto, levar em consideração as crenças presentes aqui, pois serão a partir de tais visões estratégicas que serão geradas tanto as uniões quanto às divergências dentro das coalizões. Sabatier (2007) aponta, porém, que nem sempre haverá uma correspondência direta entre as *deep core beliefs* e as *policy core beliefs*.

A última camada, ou primeira, a partir do ponto de vista; a camada mais superficial é onde se encontram as crenças secundárias (*secondary beliefs*). As crenças da superfície se relacionarão diretamente com os aportes específicos das crenças medianas (relacionadas à política pública).

O nível final consiste nas crenças secundárias. As crenças secundárias são relativamente restritas em escopo (menor que as outras camadas do subsistema) e abordam, por exemplo, regras detalhadas e aplicações orçamentárias em um programa específico, a gravidade e as causas de problemas em um local específico, diretrizes de participação do público em um estatuto específico etc. Como as crenças secundárias têm escopo mais estreito do que as crenças centrais da política, alterá-las exige menos evidências e menos acordos entre os atores do subsistema, e, portanto, deve ser menos difícil (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 196, tradução própria).

O nível de crenças secundárias (*secondary beliefs*) é menor em tamanho, além disso, em uma escala de probabilidade de mudanças, é a camada mais suscetível a transformações. Ela envolve direcionamentos de orçamento, regras para investimentos em políticas públicas e questões afins que permeiam mais a superficialidade das políticas públicas, depois que ela já foi pensada e criada (o escopo).

Na “ilustração 3”, além de ter uma visão sobre as camadas do sistema de crenças da ACF, também é possível perceber, logo ao lado, uma seta que indica a probabilidade

de mudança, e é desse ponto que partiremos agora, a fim de aprofundar melhor a compreensão de como ocorrem as mudanças dentro da *Advocacy Coalition Framework*.

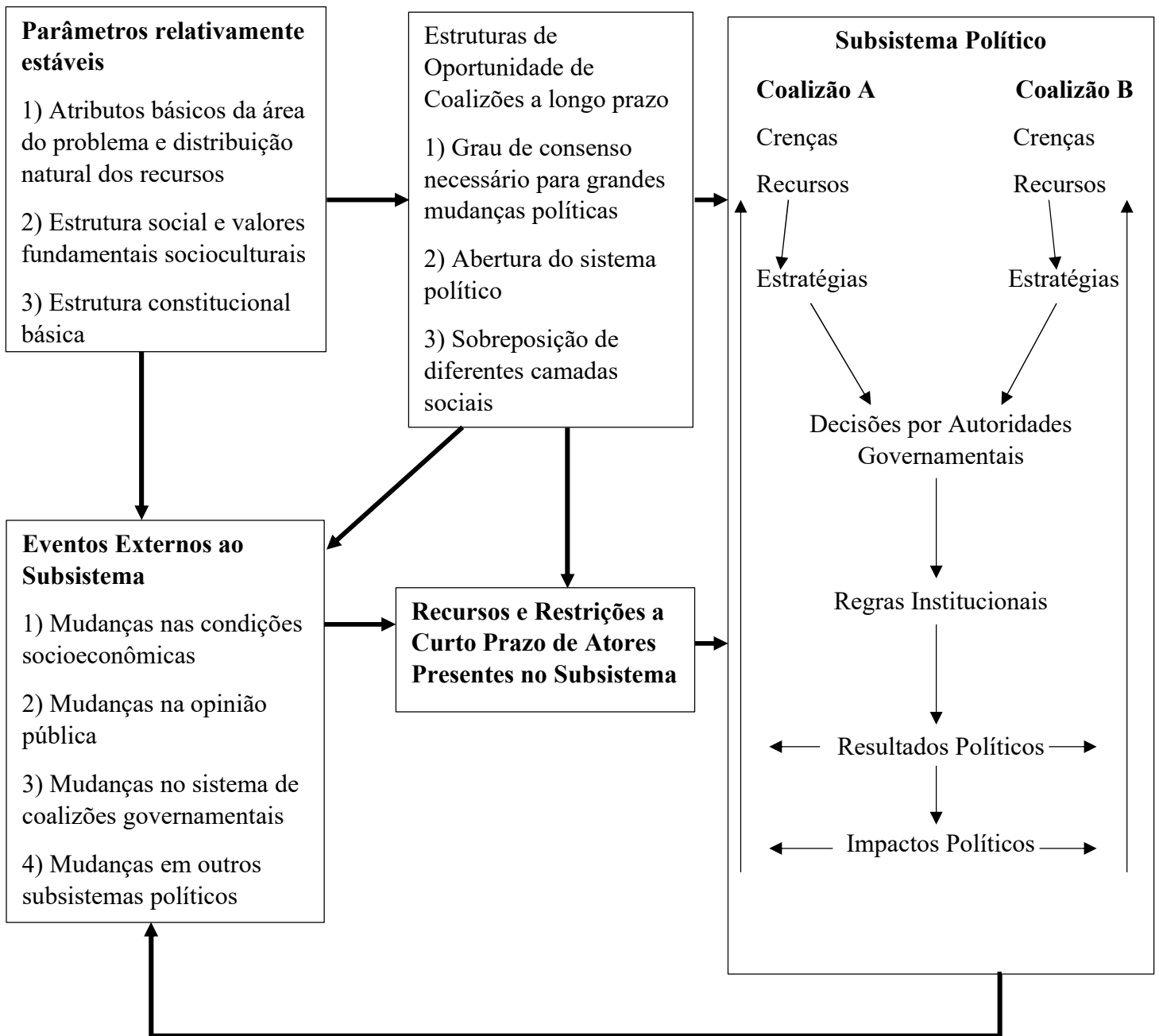
Alguns fatores identificados pela ACF são capazes de modificar as crenças dos atores dentro de um subsistema. Antes disso, é preciso estabelecer que existem fatores relativamente estáveis e fatores dinâmicos; da ordem dos fatores relativamente estáveis, encontramos: (1) Atributos básicos da área do problema e distribuição natural dos recursos; (2) Estrutura social e valores fundamentais socioculturais; (3) Estrutura constitucional básica.

Todos os fatores listados nos itens (1), (2) e (3) são fatores que apresentam alta estabilidade, na maioria das vezes, como o item (3) que dispõe sobre a estrutura constitucional de um território que, majoritariamente, demora muitos anos até que ocorra alguma mudança neste fator, o que não é provável que ocorra em um período de 10 (dez) anos; os demais pontos também apresentam esta estabilidade, como parte do ponto (2) que diz sobre a estrutura social de um país e seus valores fundamentais socioculturais, tais valores são, irrefutavelmente, fatores de extrema importância ao se pensar em um sistema de crenças; também o ponto (1), que aponta para a distribuição natural dos recursos.

Por exemplo, os EUA poderiam incentivar as concessionárias a mudarem do petróleo para o carvão em meados da década de 1970 - com seus efeitos potencialmente significativos nas emissões de enxofre - enquanto os franceses, sem reservas abundantes de carvão, se voltaram para a energia nuclear como um meio alternativo de geração de eletricidade (SABATIER, 1988, p. 135, tradução própria).

Os pontos estáveis citados acima nos permitem compreender o porquê dos formuladores da ACF afirmarem veementemente a dificuldade de ocorrerem mudanças oriundas de dentro de um subsistema. Entretanto, não é levantada a hipótese de que os sistemas não estão suscetíveis a mudanças, elas ocorrem, e os teóricos apontam para dois caminhos as quais elas podem acontecer.

Ilustração 4 – Diagrama dos fluxos da *Advocacy Coalition Framework*



Fonte: SABATIER, WEIBLE *et al.*, 2011, p. 352.

As mudanças podem ocorrer, e ocorrem, majoritariamente a partir dos eventos externos (dinâmicos) ou choques externos. Essas mudanças estão dispostas entre 4 (quatro) fatores: (1) mudanças nas condições socioeconômicas; (2) mudanças na opinião pública; (3) mudanças no sistema de coalizões governamentais e (4) mudanças em outros subsistemas políticos.

Todos os fatores listados acima, e que ocorrem a partir de fatores externos, exercem um papel fundamental para que as mudanças sejam efetivas nos subsistemas, como mudanças nas condições socioeconômicas (1), o fator econômico é crucial para que exista, ou não, financiamento para determinadas políticas públicas, por exemplo. As mudanças na opinião pública (2) vão ser importantes para que haja fortalecimento ou enfraquecimento de algumas questões, o meio ambiente depende massivamente da opinião pública, exercendo um fator determinante nas ações dos subsistemas.

O fator (3) explora as mudanças que irão ocorrer a partir de redesenhos políticos, novas coligações e novas formas de apoios partidários, enquanto o fator (4), ao pensar que os subsistemas não são completamente autônomos, acrescentam como fatores externos de mudanças as alterações em outros subsistemas.

Em adição as razões que levam às mudanças, principalmente ao pensar os choques externos (eventos externos), existe uma fonte exógena essencial como alternativa para que mudanças ocorram, o aprendizado orientado para políticas públicas²⁰. A hipótese central da ACF é de que as mudanças a partir do aprendizado orientado para políticas públicas (*policy oriented learning*) têm maiores forças nas “crenças secundárias”, nesta camada, as crenças estão menos propícias a exigirem maiores evidências no processo de transformações; considerando, também, que o *deep core beliefs* (centro profundo de crenças individuais) e o *policy core beliefs* (valores centrais para políticas públicas) não apresentam a mesma suscetibilidade a mudanças, conforme já foram apresentados algumas vezes aqui.

O aprendizado irá ocorrer ao passo que os atores da coalizão forem influenciados por novas informações adquiridas, ou mesmo através das experiências que são oriundas do tempo. A coalizão determinará a forma de acoplar os aprendizados de forma a se tornar estratégia dos subsistemas. “Esse aprendizado orientado é instrumental e envolve ciclos de retroalimentação das percepções a partir de uma maior compreensão de problemas relativos à determinada política” (THOMAZ, 2012, p. 35).

O aprendizado orientado é um contínuo processo de busca e adaptação de uma coalizão, motivada pelo desejo de realizar suas crenças sob a forma de política pública. Quando confrontados com constrangimentos ou oportunidades, os atores tentam responder de maneira consistente com suas crenças centrais. Embora eventos exógenos e/ou a atividade de coalizões oponentes possa forçar uma coalizão ao reexame de suas crenças centrais, a maior parte do aprendizado se dá nos aspectos secundários (BUENO, 2008, p. 33)

²⁰ *Policy oriented learning* entra no rol de conceitos-chave da *Advocacy Coalition Framework*.

O aprendizado (*policy oriented learning*) auxilia no processo de transformar uma crença em uma política pública palpável. O aprendizado, segundo a ACF, acontece em um mundo de recursos limitados, ou seja, aquele que não aprende, permanece em desvantagem competitiva. Os teóricos apontam que em sociedades democráticas – em situações de uma normalidade razoável - aqueles que, dominam certa área da política pública, só conseguem negar evidências por um determinado tempo com o custo de um constante descrédito, ao passo que aqueles que conseguem acoplar evidências ao seu favor ver seus recursos políticos aumentarem ao longo prazo, em detrimento dos que negligenciam qualquer argumento técnico (BUENO, 2008).

A ACF tem como espinha dorsal da dinâmica interna ao subsistema o processo *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado por política pública. Significa a permanente alteração de pensamentos e de comportamento resultante da experiência prática apoiada pela evolução do conhecimento técnico do problema [...] (BUENO, 2008, p. 32).

O processo de aprendizado orientado para as políticas públicas (*policy oriented learning*) é essencial para consolidar um fator importante na teoria da ACF, o de que nem todas as novas políticas públicas ou ajustes nas políticas existentes são fruto de problemas.

A solução de um problema não é a única razão pela qual o governo propõe respostas. Várias considerações independentes da solução dos problemas levam o governo a agir. Os políticos buscam maneiras de deixar sua marca. Os burocratas propõem iniciativas projetadas para ajudá-los a manter seus empregos ou expandir seu território. Os valores predominantes são alterados, resultando em nova definição de problema. A simples pressão de grupo de interesse ou outras expressões de preferências podem ganhar destaque, independentemente de um problema ser resolvido. Há muitas razões para o status da agenda, além do impulso direto de identificar problemas e resolvê-los (KINGDON, 1995, p.114, tradução própria).

A citação de Kingdon (1995) reforça a ideia de que nem sempre serão os problemas que exercerão papel fundamental no processo de mudança ou até mesmo na formulação de agendas políticas, considerando o papel do conhecimento técnico-científico e o acesso a novas informações.

3.2.POLICY BROKERS (MEDIADORES)

Em existindo problemas, principalmente ao se pensar em problemas oriundos da dinâmica interna dos subsistemas políticos, a categoria que será a responsável pela resolução são os chamados *policy brokers*²¹ (mediadores). A categoria dos mediadores

²¹ *Policy broker* (mediador) é mais um dos conceitos-chave da Advocacy Coalition Framework.

será composta, majoritariamente, por burocratas, juizes, parlamentares, pessoas envolvidas diretamente nos órgãos da Justiça, como os promotores, por exemplo, e até mesmo cidadãos, em exercício de voto. Os conflitos irão surgir principalmente a partir da incompatibilidade entre ideias, conceitos, soluções para os diversos problemas que surgirem, eventualmente.

A partir do momento em que os atores do subsistema encontrarem problemas que afetam, de forma direta ou indireta seus valores e crenças, eles procurarão conhecimento científico, causas e efeitos da situação em evidência, ao identificarem as causas e suas ramificações, as novas propostas para possíveis soluções serão apresentadas, com fins de correção do problema em questão.

Outros atores que se julgarem prejudicados por tais propostas, tendo recursos suficientes, terão as seguintes opções: a) desafiar a validade dos dados que atestam a seriedade do problema; b) desafiar os pressupostos causais técnicos ou a eficácia institucional em corrigir o comportamento problemático, c) mobilizar oposição política por meio da criação ou fortalecimento de coalizão. O grupo original normalmente responde a este desafio, iniciando um debate analítico e político. O processo é usualmente mediado por *policy brokers* resultando em alguma forma de ação governamental (BUENO, 2008, p 34).

A ligação, portanto, dos mediadores (*policy brokers*) com o processo de aprendizado orientado nas coalizões (*policy oriented learning*) as crenças e os recursos disponíveis nas coalizões irão gerar as estratégias, dentro do subsistema, as estratégias fomentarão as políticas que, por sua vez, posteriormente, gerarão as possíveis falhas e problemas. O grupo irá responder a este desafio, como citado acima, mediado pelos *policy brokers*, que resultarão nas mudanças e nas novas políticas públicas. “Os impactos dessas políticas são avaliados, se realimentam e podem resultar em aprendizado orientado nas coalizões” (THOMAZ, 2012, p. 38).

Por fim, na questão dos mediadores, uma citação de Sabatier (1988) nos ajuda a entender o lugar em que eles se encontram, que não é inserido no subsistema, e ainda nos aponta uma distinção clara entre os “*advocate*” e os “*brokers*”:

Nem todo mundo ativo em um subsistema político "pertence a" uma *advocacy coalition* ou compartilha do mesmo sistema de crenças [...] quase certamente haverá uma categoria de atores - aqui denominados "*policy brokers*" - cuja principal preocupação é manter nível de conflito político dentro de limites aceitáveis e com a obtenção de uma solução 'razoável' para o problema [...] A distinção entre '*advocacy*' e '*broker*' é, no entanto, um *continuum*. Muitos *brokers* terão alguma inclinação política, enquanto os *advocates* podem mostrar alguma preocupação séria com a manutenção do sistema (SABATIER, 1988, p. 141, tradução própria).²²

²² Do original: Not everyone active in a policy subsystem will 'belong to' an advocacy coalition or share one of the major belief systems [...] there will almost certainly be a category of actors - here termed 'policy brokers' - whose dominant concern is with keeping the level of political conflict within acceptable limits

3.3.A TIPOLOGIA DOS RECURSOS NA COALIZÃO

Os autores da ACF apontam que desde a concepção do conceito, as análises dos autores que utilizavam a ACF como método eram focadas apenas no sistema de crenças (*belief systems*) e deixavam de lado os recursos da ACF. Os recursos são parte importante no processo de influenciar as políticas públicas, e são os recursos a forma de ação dos atores dos subsistemas.

Os principais recursos apontados por Weible e Sabatier (2007) e Weible (2006) são: (1) acesso a autoridade legal/formal para tomar decisões políticas; (2) opinião pública; (3) informação; (4) mobilização de tropas; (5) recursos financeiros e (6) liderança habilidosa. O ponto (1) é de extrema importância, pois o contato com legisladores, juízes e demais possíveis mediadores (*policy brokers*) pode influenciar as decisões governamentais. A opinião pública (2) é, inquestionavelmente, um dos objetivos das coalizões, obter a aprovação pública é crucial na legitimação das políticas públicas e no fortalecimento da luta pela aprovação delas.

As pesquisas de opinião que mostram apoio às posições políticas de uma coalizão são um recurso importante para os participantes da política. Um público que apoia é mais provável de eleger partidários da coalizão para cargos legislativos e outros de autoridade legal e ajudar a influenciar as decisões dos funcionários eleitos. Uma estratégia típica para as *advocacy coalition* é empenhar tempo tentando obter apoio público (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 203, tradução própria).

A informação (3) pode ser auxiliada no processo de angariar apoio público, bem como a informação é crucial no processo de vencer embates contra diferentes coalizões. Por fim, é importante ressaltar a relevância dos recursos financeiros (5) como recurso das coalizões, pois o dinheiro pode ser utilizado para financiar outros recursos que beneficiarão as coalizões. “Uma coalizão também pode financiar pesquisas e grupos de reflexão para gerar informações para alterar o processo político, influenciar a opinião pública e mobilizar seus apoiadores” (WEIBLE, 2006, p. 6, tradução própria).

A confluência entre o sistema de crenças e os recursos se dá ao passo que, enquanto o sistema de crenças irá ser um fato determinante na direção da coalizão de defesa com fins de movimentar as posições governamentais e influenciar nas políticas, os

and with reaching some ‘reasonable’ solution to the problem [...] 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).

recursos irão determinar o quanto uma coalizão de defesa influenciará nas políticas, pois é, também, por meio dos recursos que as coalizões agem.

3.4. CRÍTICAS À *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*

Os teóricos do modelo de análise da ACF se empenharam em continuar o processo de reformulação ao longo dos anos, conforme o modelo era utilizado por diversos pesquisadores pelo mundo, novas perspectivas precisaram ser repensadas. O modelo de análise da ACF passou por reformulações em 1993, 1999 e 2006, após sua gênese em 1988.

Mais de 100 publicações de pesquisadores de todo o mundo, perpassando por tópicos tão diversos, tais como: política esportiva, política ambiental, violência doméstica, política de drogas e política nuclear. Sendo também útil para pesquisadores que utilizam métodos quantitativos, qualitativos ou ambos (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 203, tradução própria).

Por ser um modelo de análise que foi utilizado por diversos setores de pesquisa na sociedade, como violência doméstica, política de drogas, políticas esportivas e, com maior ênfase, políticas ambientais, é de fácil compreensão que o modelo precisasse ser repensado e atendesse as críticas que, porventura, surgissem.

Uma das críticas direcionadas a ACF consiste em um argumento de que ela afirma aquilo que é óbvio, no sentido de que qualquer indivíduo é capaz de apontar quais são os dois lados do debate político. A resposta a essa crítica consiste na premissa básica da ACF que, apesar do modelo de análise identificar quem são os lados em um embate político, sua tarefa consiste em ir além de uma simples identificação, mas em uma explicação de como o sistema de crenças e as mudanças políticas acontecem ao longo dos anos (ao menos dez anos de extensão).

Além disso, a ACF fornece um guia teórico para os pesquisadores para entender as complexidades do conflito e da mobilização política. Começa identificando as propriedades dos subsistemas de políticas, os parâmetros estáveis e instáveis do sistema de políticas mais amplo e os diferentes componentes das *policy core beliefs* (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 208, tradução própria).

Outra crítica importante a ser ressaltada foi uma constante pontuação durante a execução das primeiras pesquisas com a utilização da ACF, principalmente as que se propunham a olhar para fenômenos que ocorriam fora dos Estados Unidos, e a crítica apontava para uma dificuldade em utilizar-se do Modelo de Coalizão de Defesas em países, estados e especialidades que não possuíssem um sistema democrático pluralista,

e que permitia a aglutinação de diversos atores, como grupos de interesse, diversos partidos políticos, diversos formuladores de políticas e afins. Essa realidade se diferenciaria da realidade europeia, por exemplo. E até mesmo, com mais ênfases, de países em desenvolvimento, ou com um desenvolvimento precário (SABATIER, WEIBLE, 2007).

A resposta a esse constante problema foi a criação de uma nova “variável externa” no fluxograma da ACF, anteriormente existiam apenas os parâmetros do subsistema estáveis (estrutura social, recursos naturais, constituição etc.) e os eventos externos (opinião pública, como exemplo). Os autores propuseram, para além dos dois, a criação de uma nova categoria de variável, a “*coalition opportunity structures*” com fins de mediar o subsistema e os parâmetros estáveis do sistema.

Opportunity structures se referem a características relativamente importantes de uma política que afeta os recursos e as restrições dos atores do subsistema [...] as estruturas de oportunidades de coalizões pluralistas tenderão a ter normas moderadas de compromisso e sistemas de decisão abertos [...]

(SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 200, tradução própria).

Em outras palavras, conforme o fluxograma que já foi disponibilizado acima, acrescenta-se três categorias que fazem parte das “Estruturas de Oportunidade de Coalizões a longo prazo”, a saber: o (1) grau de consenso necessário para grandes mudanças políticas; a (2) abertura do sistema político e a (3) sobreposição de diferentes camadas sociais. Estes três fatores dispostos na nova categoria oferecem artifícios para governos distintos, pois pensar a abertura do sistema político (1) e o grau de consenso necessário para grandes mudanças políticas é crucial para pensar o alcance da democracia em um país, da mesma forma, a sobreposição das diferentes camadas sociais (3) auxilia no processo de entender o desenvolvimento da espacialidade estudada em questão.

Sobre a mudança que é necessária de ocorrer ao longo do tempo, Sabatier (1988) já trazia apontamentos desde sua obra inicial, ao dizer que:

Mas o "conhecimento" não aparece repentinamente, torna-se universalmente aceito e sugere mudanças inequívocas nos programas de ação governamentais. Em vez disso, as descobertas que desafiam a sabedoria existente sobre a gravidade de um determinado problema e suas principais causas tendem a surgir gradualmente ao longo do tempo, sendo desafiadas por aqueles que percebem que seus interesses são afetados adversamente e, assim, dão origem a um tipo de debate analítico [...] (SABATIER, 1988, p. 154, tradução própria).

Um dos principais objetivos da ACF foi colocar em um mesmo modelo de análise os recursos políticos alinhado aos valores e crenças na busca de interferência, formulação, análise e implementação de políticas públicas. A ACF se insere fortemente

nos debates que abordam as mudanças nas políticas públicas. É importante, por fim, lembrar que a ACF é um modelo de análise e não uma teoria propriamente dita. Os seus principais elementos, tais como os subsistemas políticos, o sistema de crenças, serão utilizados, posteriormente, com fins de analisar as políticas ambientais no estado da Califórnia.

A partir de agora, será necessária uma visão panorâmica acerca de aspectos fundamentais e gerais da história da Califórnia. Os principais acontecimentos históricos que guiaram o estado, quem são os habitantes da Califórnia, como o estado adquiriu os aspectos geográficos que possui até os dias atuais, além de apresentar aspectos iniciais do meio ambiente, observando sumariamente as ações do estado californiano.

4. HISTÓRIA DA CALIFÓRNIA: APORTES HISTÓRICOS E ECONÔMICOS

Estudar com afinco qualquer peculiaridade da Califórnia exige que se atente aos processos históricos de construção das principais fronteiras do estado. Os anos de 1840 em diante são essenciais para entender o momento em que a história de expansão dos Estados Unidos encontra a história de formação territorial da Califórnia, que, na época, ainda era parte do território mexicano.

O Texas já estava em vias de tornar-se um estado independente do México, as hostilidades entre o Texas e o México eram crescentes e não cessaram no momento em que a independência foi declarada. Os expansionistas não cessaram e avançaram para a província mexicana da “Califórnia”. O expansionismo norte americano era parte da mentalidade de seu povo, ao ponto de tornar-se campanha política. A eleição de James Polk em 1844 veio amparada na promessa de aumentar as fronteiras do país.

Os eleitores americanos elegeram James Polk em 1844 com a promessa de que ele entregaria ao país mais terras. O presidente Polk cumpriu sua promessa ao conquistar Oregon e ao provocar uma guerra com o México, que acabou por cumprir com os anseios expansionistas. Em 1848, os Estados Unidos abrangia grande parte da América do Norte, uma república que se estendia do Atlântico ao Pacífico (CORBETT, JANSSEN, LUND, PFANNESTIEL, VICKERY, 2017 p. 315, tradução nossa).

É nesse pano de fundo da eleição do James Polk que a ideia de Califórnia, enquanto parte dos Estados Unidos, começa a ganhar forma. Já em 1845, um conceito fundamentado por John O’Sullivan – o “Destino Manifesto” - e veiculado no jornal, viria a fomentar ainda mais a ideia de que os Estados Unidos não só estariam prontos, mas também estariam “destinados” a expandir as fronteiras do país.

Os Democratas foram os primeiros a usar o termo à exaustão. O termo passou a simbolizar a ideologia e o desejo dos Estados Unidos de expandir. A frase era um termo breve e prático para expressar apoio ao projeto de expansão ao Oeste. Essas terras eram adquiridas da Grã-Bretanha e especialmente do México e, em particular, o Texas e Oregon. Quando em guerra com o México, os EUA buscaram outros territórios como o Novo México e Califórnia. Tais expansões eram naturais para os estadunidenses, afinal era o "destino" (COSTA, 2011, p. 2271).

O “Destino Manifesto”²³ apoiava-se claramente no imaginário de que era uma missão divina a expansão do Estado, anexando e conquistando novos territórios, junto a

²³ O Calvinismo, de certa forma, era o principal responsável por trazer esse sentimento de superioridade religiosa, essa característica acaba por ser intrínseca a formação dos Estados Unidos, considerando esse sentimento forte vindo junto com os britânicos na formação das 13 (treze) colônias).

isso, eles “carregavam” a responsabilidade de civilizar os “impuros”²⁴, os “bárbaros”. Os povos que já habitavam nos territórios anexados passariam por um processo civilizatório, adquirindo novos hábitos e um novo modo de vida imposto. Ainda sobre o “Destino Manifesto”, o conceito era utilizado para:

[...] descrever a ideia popular do papel especial dos Estados Unidos na expansão do continente - o direito e dever divinos dos americanos de tomar e colonizar o oeste americano, disseminando assim os valores protestantes e democráticos (CORBETT, JANSSEN, LUND, PFANNESTIEL, VICKERY, 2017 p. 316, tradução nossa).

A fronteira de Oregon, coincidia com os atuais limites da Califórnia e com fins de manter suas promessas de campanha, o presidente James Polk mirou no estado mexicano da Califórnia. Um de seus objetivos era comprar as terras correspondentes à Upper Califórnia e o Novo México. Obviamente que o México não aceitou vender parte de seu território, os efeitos foram tão catastróficos, que o México recusaria a reconhecer a independência da Califórnia, após as investidas de Polk.

A situação se agravou ainda mais no ano de 1846, quando os Estados Unidos avançaram com tropas sobre o território mexicano, o exército mexicano contra atacou. No dia 12 de maio, o presidente James Polk demandou do Congresso o aval para declarar guerra, sendo aprovado imediatamente.

O exército estadunidense possuía três objetivos claros, o que nos importa aqui é que a Califórnia estava na agenda de expansão. O objetivo foi alcançado, o exército se valeu por vias terrestres, mas também aumentou o poderio sobre o território por vias marítimas, alguns residentes do estado da Califórnia iniciaram uma rebelião contra o controle dos Estados Unidos, mas as pressões colocaram fim às rebeliões ainda em 1846. Os outros objetivos do exército perpassavam desde o controle do Novo México e até mesmo miravam a Cidade do México. O fim do conflito se deu com o documento “The Mexican Cession” (CORBETT, JANSSEN, LUND, PFANNESTIEL, VICKERY, 2017).

O Tratado de Guadalupe Hidalgo, assinado em fevereiro de 1848, foi um triunfo do expansionismo americano, segundo o qual o México cedeu quase metade de suas terras aos Estados Unidos. ‘**The Mexican Cession**’, como foi chamada a conquista das terras a oeste do Rio Grande, incluiu os atuais estados da Califórnia, Novo México, Arizona, Nevada, Utah e partes do Colorado e Wyoming. O México também reconheceu o Rio Grande como a fronteira com os Estados Unidos. Cidadãos mexicanos no território cedido receberam a promessa de cidadania dos EUA no futuro, quando os territórios em que viviam se tornassem estados. Em troca, os Estados Unidos concordaram em assumir US\$ 3,35 milhões em dívidas mexicanas devidas a cidadãos norte-americanos, pagaram ao México US \$ 15 milhões pela perda de suas terras e prometeram

²⁴ As práticas estadunidenses não eram caracterizadas como ações perversas (em se tratando da expansão), pensando que eles estariam cumprindo uma missão. Os mexicanos no papel da recusa, estariam pecando, por estarem contrariando o anseio de Deus por expandir o território dos Estados Unidos

proteger os residentes da ‘Mexican Cession’ de ataques indígenas (CORBETT, JANSSEN, LUND, PFANNESTIEL, VICKERY, 2017 p. 319, tradução nossa, grifo do autor).

É nesse ínterim que a Califórnia se torna parte integral dos Estados Unidos da América. O objetivo real dos Estados Unidos era conquistar todo o território mexicano, com o objetivo de terem mais terras, uma visão claramente expansionista sobre a América, mas também submeterem os mexicanos ao trabalho escravo. Os historiadores ainda complementam que dois motivos foram cruciais para encerrarem essa empreitada, um deles era a miscigenação²⁵ e o segundo a religião²⁶.

4.1. A “CORRIDA DO OURO” E A FORMAÇÃO DO ESTADO DA CALIFÓRNIA

Parte do território conquistado pelos Estados Unidos era ainda mais valioso do que todos imaginavam. No dia 24 de janeiro de 1848 foi encontrado ouro nas encostas das montanhas da “Sierra Nevada”. “O ouro foi descoberto na Califórnia em 24 de janeiro de 1848, no sopé da as montanhas de Sierra Nevada. Na época, a Califórnia era um território escassamente povoado no extremo noroeste do império mexicano [...]” (GERBER, 2010, p. 39, tradução nossa). A notícia a respeito da existência de ouro se espalhou rapidamente, de modo que em poucas semanas os moradores de outras partes da Califórnia – de cidades como São Francisco – abandonariam rapidamente suas habitações rumo ao “American River”. A “Corrida do Ouro” começou quando a notícia deixou de ter um aspecto regional e passou a alcançar outros países.

Até o final do ano, milhares de residentes da Califórnia tinham ao norte, para os campos de ouro, com o sonho da riqueza em suas mentes, e em 1849, milhares de pessoas de todo o mundo os seguiram. A Corrida do Ouro havia começado [...] A fantasia de riqueza instantânea induziu um êxodo em massa para a Califórnia. Colonos em Oregon e Utah correram para a região [...] moradores do leste que não tinham dinheiro para navegar para a Califórnia cruzaram o continente a pé, a cavalo ou em carroças [...] os chineses também vieram, aumentando a população imigrante das cidades em expansão da Califórnia (CORBETT, JANSSEN, LUND, PFANNESTIEL, VICKERY, 2017 p. 320, tradução nossa).

Iniciava-se, assim, formações étnicas do estado da Califórnia. Em um primeiro momento, os chineses tomaram a dianteira rumo a um novo continente, mas seria apenas

²⁵ Não queria tornar os EUA uma grande miscigenação entre os mexicanos e o povo de origem europeia, que veio nos tempos de colonização do país.

²⁶ Os protestantes que vieram colonizar os Estados Unidos não queriam absorver uma grande quantidade de Católicos Romanos, que eram maioria no México.

o primeiro grupo asiático, abrindo espaço para japoneses, filipinos e assim por diante. Havia, certamente, uma maior abertura aos imigrantes que provinham da Europa, como os italianos e irlandeses. Ao passo que havia relatos de que os índios eram forçados a trabalhos escravos e abusados pelos mineradores.

Como os italianos, a maioria dos irlandeses estabeleceram-se primeiro em cidades da Costa Leste. Mas o ouro atraiu-os para o oeste em grandes números durante meados do século XIX. Quando o sonho de ficar rico rapidamente se mostrou ilusório, esses irlandeses ainda sim tiveram a sorte de encontrar trabalho suficiente e bem pago em todo o estado, trabalho este que era destinado aos seus contemporâneos mexicanos e chineses [...] Migrantes brancos de Oklahoma, Arkansas, Louisiana, Texas e Missouri podem não ter adicionado à diversidade racial da Califórnia, mas como recém-chegados e com tradições culturais distintas, eles contribuíram para sua heterogeneidade (VARZALLY, 2008, p. 22-23, tradução nossa).

Os povos se estabeleceriam posteriormente, mas a riqueza obviamente não seria dividida entre aqueles que fossem encontrando as jazidas de ouro. O pouco do ouro encontrado era utilizado com fins de enriquecimento pessoal, a citação acima de Allizon Varzally (2008), nos ajuda a perceber que a “Corrida do Ouro” trouxe tanta riqueza para o país em termos financeiros, quanto uma riqueza cultural, os ecos deste tempo na história da Califórnia ressoam até a atualidade.

Os migrantes e imigrantes logo procurariam outras formas de se estabelecerem no novo continente, ou apenas no novo território. Pensando que a realidade do ouro serviria como “ganha-pão” apenas de uma parte daqueles que foram em busca da riqueza advinda do ouro, em poucos anos, outros espaços seriam criados, como salões de beleza, livrarias, lojas, mercearias. Tais aspectos sempre estiveram presentes na história de territórios que, em um curto espaço de tempo receberam um boom populacional²⁷.

Conforme as pessoas migraram para a Califórnia em 1849, a população do novo território aumentou de alguns milhares para cerca de 100.000 habitantes. Os recém-chegados rapidamente se organizaram em comunidades e o que se espera da vida “civilizada” - lojas, bares, bibliotecas, filas de palco e lojas fraternas - começaram a aparecer. Jornais foram estabelecidos, e músicos, cantores e companhias de atuação chegaram para entreter os caçadores de ouro. O epítome dessas cidades em expansão da corrida do ouro foi San Francisco, que contava apenas com algumas centenas de residentes em 1846, mas em 1850 atingiu uma população de 34 mil (CORBETT, JANSSEN, LUND, PFANNESTIEL, VICKERY, 2017 p. 322, tradução nossa).

Movido pelo recrudescimento da “Gold Rush”, o fluxo de migrantes, o comércio e as estradas que iam se formando, a Califórnia passaria, então, a partir dessa década de

²⁷ O Brasil não deixa de ser um exemplo neste quesito, a Corrida do Ouro aqui no país, durante o século XVIII acabou por acelerar o mercado de diversos outros setores, formando estradas e explorando territórios pouco explorados anteriormente, nos estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, principalmente.

1850, para um território pronto para se juntar à União enquanto um estado, seus primeiros centros urbanos iam se formando e se consolidando.

Um ponto importante a ser ressaltado sobre a promoção da Califórnia para um estado independente, é que a Califórnia já se levanta como um “estado livre”, ou seja, as tensões pró libertação dos escravos ocorreram antes da concessão de status de estado em si. A luta anti-escravista foi crucial nesse sentido. Apesar das tensões entre norte-sul nessa época estarem apenas começando, o Compromisso de 1850²⁸ veio como um alívio temporário.

4.2. O VALE DO SILÍCIO

O ouro, em toda história, sempre gerou riqueza, ou para os espaços geográficos em que foram encontrados, ou mesmo para outras regiões. Uma das ideias mais bem aceitas dos fundamentos do Vale do Silício é que a descoberta do ouro na região foi determinante para a transformação da Baía de São Francisco em um polo tecnológico e de inovação.

O Vale do Silício emergiu com maior veemência a partir da década de 1970, como um cluster do setor tecnológico. Inserido no estado da Califórnia, na Baía de São Francisco, o Vale do Silício abrange territórios dos Condados de Santa Clara, San Mateo e fragmentos do Condado Alameda e Santa Cruz.

O primeiro a cunhar o termo “Vale do Silício” foi o jornalista Don Hoefler em 1971, em um jornal voltado para novidades no campo da eletrônica, já na região da Baía de São Francisco. Não existe um consenso acerca do porquê, porém, a ideia partia-se da ideia primordial por ser uma região de vales e, à época, eram produzidos semicondutores de silício (ALLGAIER, 2019).

O vale do Silício e a Califórnia são as regiões mais férteis para atividades de inovação [...] o Vale do Silício é a região pioneira na era do computador [...] ainda no futuro, o Vale do Silício e a Califórnia continuarão a serem líderes globais na promoção de mudanças tecnológicas” (FUNG, AMINIAN, TUNG, 2015, p. 222, tradução nossa).

A região da Baía de São Francisco receberia inúmeros imigrantes e emigrantes em busca de enriquecimento e, como já foi explicitado acima, o comércio, as cidades e, principalmente, os investimentos foram sempre muito constantes.

²⁸ A partir de janeiro de 1850, o Congresso trabalhou por oito meses em um acordo que poderia silenciar o crescente conflito seccional. Liderados por Henry Clay, os membros finalmente concordaram. (CORBETT, JANSSEN, LUND, PFANNESTIEL, VICKERY, 2017 p. 326, tradução nossa).

4.2.1. Vale do Silício e a universidade

A autora Deborah Perry Piscione escreveu, em 2013, um livro intitulado “*Secrets of silicon valley: what everyone else can learn from the innovation capital of the world*” em que ela aponta razões para o surgimento do Vale do Silício, retomando desde a criação da Universidade de Stanford em que, segundo a autora, este foi o primeiro passo para que, nos dias atuais, existisse o Vale do Silício.

Stanford foi fundada em 1885 por Leland e Jane Stanford. Em sua fundação, na região de Palo Alto, o casal buscava uma educação que fosse global, com intensos trabalhos de campo, experimentos em laboratórios, mas também que abarcasse outras tradições da educação, todo esse ambiente integrado com centros industriais, para que os alunos entendessem que poderiam alcançar sucesso pessoal e enxergarem os estudos integrados a práticas cotidianas. A Universidade de Stanford foi oficialmente inaugurada como um centro universitário (com a presença de estudantes) em 1891. (PISCIONE, 2013).

4.2.1.1. Frederick Terman e William Shockley: os pais do Vale do Silício

A Segunda Guerra Mundial foi marcada por uma forte busca de desenvolvimento de tecnologias voltadas para o setor armamentista. O exército utilizou-se das universidades para o ramo de Pesquisa e Desenvolvimento, entretanto, Stanford, não foi considerada como uma universidade foco para o investimento à época, para este setor, apesar de também ter recebido investimento, mas nada que se comparasse aos aportes destinados à Harvard, Columbia, Cal Tech e MIT, por exemplo.

É nesse interim que Frederick Terman surge como uma figura proeminente, à época já era um importante professor de Stanford, da Cadeira de Engenharia, viajou para Harvard, espaço em que ele trabalhou por determinado tempo, e contratou 11 membros de um dos laboratórios (PISCIONE, 2013).

Stanford tinha avançado bastante em P&D para os militares e, naquele ponto, Terman descobriu que estava fazendo algo duradouro para o Estado/país. Em vez de orientar seus melhores alunos de engenharia para obterem PHDs, ele os incentivou a deixar Stanford e abrirem empresas, para que os Estados Unidos pudessem liderar em inovação. Essa mudança de foco [...] fez a diferença na diversificação da economia da região. Em vez de imitar San Diego ou Seattle, onde grande parte do foco estava na indústria de contratação de defesa, Frederick Terman lançou as bases para a futura capital da inovação. O Vale do Silício floresceu economicamente nas décadas de 1950 e 1960, não como resultado de uma busca pelo lucro, mas pela sobrevivência nacional (PISCIONE, 2013, p. 24, tradução nossa).

Frederick Terman foi considerado um dos pais do Vale do Silício, sua importância é indubitável ao se pensar que a Universidade de Stanford, uma das bases do Vale do Silício, daria uma guinada tecnológica a partir da busca constante do professor Terman conduzindo os rumos da Universidade. Terman seria, posteriormente, nomeado decano da escola de engenharia de Stanford.

William Shockley também é considerado um dos pais do Vale do Silício, sendo também o responsável pelo codinome Silício, pois trabalhou em um laboratório que foi pioneiro no uso de silício enquanto controlador do fluxo de eletricidade²⁹. Shockley não trabalhava em um laboratório da região da Baía de São Francisco, entretanto, problemas pessoais levariam William para a região da Baía de São Francisco, onde habitava sua família, e, justamente por ser proeminente na área de atuação, rapidamente seria cercado de pesquisadores, dentre outros profissionais (PISCIONE, 2013).

[...] foi Noyce³⁰, um físico do MIT, que tinha uma sólida formação em semicondutores que despertou o interesse de todos. A equipe de Shockley pegou muito do que já havia sido aprendido nos Laboratórios Bell³¹ e construiu esse conhecimento para desenvolver transistores de silício, que mais tarde se tornaram o ingrediente-chave de toda a eletrônica moderna como a conhecemos. No entanto, na época, havia muito pouco conhecimento do processamento ou da física por trás do silício, e sua viabilidade comercial estava a anos de distância (PISCIONE, 2013, p. 28, tradução nossa).

A história de Terman e Shockley se encontrou no momento em que Shockley estava prestes a se mudar para a Baía, mas antes é importante trazer algumas das ações de Terman. Em 1953, Frederick Terman criou o *Stanford Industrial Park*, um parque tecnológico em terras inutilizadas do espaço rural de Stanford, sua proposta era oferecer terrenos a baixo custo para que as empresas de tecnologia construíssem suas instalações ali.

Na década de 1960, Terman, então reitor de Stanford, expandiu o parque industrial, estimulando seus ocupantes a terem uma relação simbiótica com a universidade; funcionários e executivos podiam estudar e ensinar em regime de meio período na universidade, e seus professores tinham carta branca para trabalhar como consultores de novos empreendimentos. O parque industrial de Stanford terminaria por estimular e fazer amadurecer centenas de empresas, da Varian a Facebook (ISAACSON, 2014, p. 168).

Foi nesse ambiente simbiótico que criou uma relação duradoura e frutífera entre os centros universitários e as empresas. Terman, ao saber que Shockley estava movendo-

²⁹ William Shockley, John Bardeen e Walter Brattain trabalhavam juntos nestas pesquisas, os resultados foram tão inovadores, que eles ganharam o Nobel de Física em 1956, devido às descobertas na condução de energia e suas variáveis.

³⁰ Robert Noyce.

³¹ Laboratório que William Shockley trabalhava antes de mudar-se para a Região da Baía de São Francisco.

se para a região, escreveu a ele uma carta, em que apontava o porquê era vantajoso para William ter seu empreendimento na região do Parque Tecnológico de Stanford, o que acabou por ocorrer “[...] O silício viera para o vale” (ISAACSON, 2014, p. 169).

Autores como Castells (1999) e Edquist (2005) afirmaram que a difusão tecnológica e o fluxo de informações aconteciam intermitentemente, desde reuniões de portas fechadas a seminários no circuito de universidades que formavam os futuros profissionais do Vale do Silício, mas ainda além destes espaços formais, as conversas informais e noturnas eram difusores naturais do desencadeamento de ideias. É justo dizer que a troca de informações funcionou como uma espécie de investimento não-financeiro no processo de desenvolvimento de um polo tecnológico com tamanha relevância.

Sobre a relação estabelecida entre o Vale do Silício e as universidades, Ganzert e Martinelli (2009), apontam que:

Universidades transferem conhecimento explícito e profissionais de alta capacitação para a atuação nas empresas e centros de pesquisa. Os centros de pesquisa fornecem às universidades resultados padronizados de pesquisas avançadas, enriquecendo seu conhecimento explícito – formalmente catalogado. Ainda fornecem serviços de pesquisa e desenvolvimento e conhecimento explícito para as empresas do Sistema Regional de Inovação³². As empresas, por sua vez, oferecem emprego aos jovens saídos das universidades – quando não se aliam a elas no desenvolvimento de pesquisas e formação de profissionais – e financiam os centros de pesquisa e instituições de desenvolvimento (GAZERT, MARTINELLI, 2009, p. 152).

O trecho acima mostra como ocorre a relação cíclica entre as universidades³³ e os grandes centros tecnológicos, ao passo que as universidades operam na formação acadêmica e científica dos indivíduos, as empresas oferecem emprego aos jovens que encerram seus períodos de estudo. Existe, ainda, um número considerável de *start ups* e empresas de inovação que são criadas por professores universitários.

A ideia da formação de um polo tecnológico esteve e está intimamente ligada a um fluxo migratório constante de profissionais altamente qualificados, que migraram não apenas dentro dos Estados Unidos para o polo que estava por se formar, mas que vieram de diversas partes do mundo, em um clássico fenômeno conhecido como fuga de cérebros.

Sobre os estrangeiros que vieram para esta região, os centros universitários se valeram de uma estratégia peculiar, a qual viria a ser reproduzida posteriormente por

³² Os sistemas de inovação são estruturas dinâmicas de interação entre agentes de um ambiente que buscam favorecer a emergência de novas técnicas e ideias em um determinado segmento de mercado, sob o escopo de dada delimitação geográfica (GAZERT, MARTINELLI, 2009, p. 149).

³³ Carnegie Mellon University, Santa Clara University, Stanford, California Institute of Technology e California University são algumas das principais universidades que compõem a gama de centros universitários desta região da Califórnia.

outros centros tecnológicos, as universidades, inicialmente, buscavam estudantes de pós-graduação e especializações para continuarem suas formações nas universidades do Vale do Silício. A Índia foi o país que mais sofreu com o fenômeno da fuga de cérebros, juntamente com países asiáticos, principalmente a China.³⁴

Enquanto se valiam do desenvolvimento do conhecimento explícito realizado pelas relações formais com universidades e instituições de pesquisa regionais, as empresas do setor ampliavam seu potencial de inovação através do fluxo contínuo de “mão-de-obra”, ou seja, empregados e pesquisadores que agregavam às firmas de destino o conhecimento tácito³⁵ adquirido em outras empresas ou instituições (GANZERT, MARTINELLI, 2009, p. 151).

Em suma, as empresas do Vale do Silício são, por muitas vezes, agrupadas em um setor de Empresas Baseadas em Conhecimento (do inglês, *Knowledge-Based Firms*), envolvidas com uma tecnologia de ponta e com um alto nível cognitivo.

Alguns dos setores em que se pode encontrar *KBF*'s são a indústria farmacêutica, de telecomunicações, de consultoria administrativa, entre outros. No caso específico do Vale do Silício, as *KBF*'s operam em torno do invento, design, fabricação e comercialização de hardwares e softwares, produtos relacionados à tecnologia de informática em geral, assim como seus serviços correlatos (GANZERT, MARTINELLI, 2009, p. 155).

4.2.2. Vale do Silício e o setor aeronáutico

A região do Vale do Silício, por ser uma região montanhosa, é um ótimo espaço para que se consolidasse um setor importante para a tecnologia e inovação, o setor de tecnologia aérea.

A confiabilidade no ótimo clima, as condições do vento e o vale em forma de “tigela” tornaram a área um campo de testes excepcional para as tecnologias aéreas inovadoras da Marinha. A Universidade de Stanford, a apenas 11 quilômetros de distância, passou a oferecer um programa aeronáutico de alto nível, e tanto a Universidade de Santa Clara quanto a do Condado de São José ofereceram bibliotecas de pesquisa substanciais [...] (PISCIONE, 2013, p. 20, tradução nossa).

O setor aéreo receberia, posteriormente, aval do Congresso para atuar na área, com investimentos altos na região. Por ser uma região que facilitaria testes aeronáuticos, criou-se um mercado a partir disso, com indústrias voltadas para o setor aeronáutico. Um dos principais marcos da aeronáutica na região seria com a instalação de um centro de pesquisas da NASA³⁶ no local, em 1958.

³⁴ Para se ter uma ideia dos impactos socioculturais regionais deste fenômeno migratório, entre 1975 e 1990 as empresas de tecnologia do Vale do Silício abriram cerca de 150 mil novas vagas – tendo como estimativa que 40% delas tenham sido ocupadas por profissionais estrangeiros (GANZERT, MARTINELLI, 2009, p. 153).

³⁵ Conhecimento que foi sendo adquirido ao longo da vida, através das diversas experiências vivenciadas.

³⁶ O centro de pesquisa da NASA na região é voltado para a busca de planetas habitáveis até o desenvolvimento de sistemas de supercomputação e inteligentes e adaptativos.

Ilustração 5 – Elementos do Vale do Silício

Barreiras à entrada	<ul style="list-style-type: none">• Entradas relativamente fáceis.• Múltiplos pontos de entrada e reentrada.
Networks	<ul style="list-style-type: none">• Conexões entre as universidades e com as universidades.• Cooperação industrial-universitária.• Cooperação governamental-universitária e governamental-industrial.• Conexões étnicas com engenheiros indianos, taiwaneses e chineses.
Centros de pesquisa	<ul style="list-style-type: none">• Presença nos maiores institutos de pesquisa• Presença em centros universitários globais (Stanford, UCLA).
Normas sociais	<ul style="list-style-type: none">• Aceitação e tolerância às falhas• Baseado em méritos, principalmente• Adaptações e mudanças contínuas• Cultura jovem focada em novos paradigmas
Ecosistema	<ul style="list-style-type: none">• Ecosistema formado por Capital de Risco, Investidores-anjo, Engenheiros, Empreendedores, Cientistas, Empresas de Direito de Risco, Firmas de IPO e gerenciamento de propriedade intelectual.
Fonte de talentos	<ul style="list-style-type: none">• Busca global para atrair "novos talentos"• Imigrantes de todo o mundo

Fonte: Elaboração nossa a partir de Fung, K.C, Aminian, Nathalie, Tung, Chris Y., 2015.

4.2.3. Vale do silício e meio ambiente

No ano de 1999, Aaron Sachs, primordialmente historiador da cultura e meio ambiente dos Estados Unidos, apontou que o crescimento do Vale do Silício esbarraria em um debate claro que engloba o desenvolvimento econômico e os limites do planeta. Em um de seus artigos, intitulado de “*Virtual Ecology: a brief environmental history of Silicon Valley*”, Aaron Sachs faz uma discussão interessante ao dizer que: “A versão de *high tech* do sonho americano é atraente: jovens engenheiros de *software* migram para o

Vale do Silício da mesma forma que jovens atores e atrizes migram para Hollywood” (SACHS, 1999, p. 2, tradução nossa).

O autor ainda segue com uma discussão, ao apontar para trabalhadores que compõem uma parcela significativa de força de trabalho no Vale do Silício, mas não possuem grandes remunerações e que acabam por não possuírem condições de morar nas regiões próximas.

Apesar destas questões levantadas por Aaron Sachs, o foco do seu artigo encontra-se na questão ambiental do Vale do Silício, o autor afirma com veemência que uma importante lição possível de extrair da região é que as empresas de alta tecnologia (*high tech*) não são sinônimos de indústria limpa (*clean industry*). Ele traz relatos principalmente relacionados aos despejos em mar.

[...] emissões de esgoto de alta tecnologia misturadas com metais pesados como cádmio, níquel e chumbo tiveram um impacto desastroso sobre a parte sul da Baía de São Francisco. Na virada do século, os pescadores que viviam em comunidades costeiras colhiam cerca de 15 milhões de libras de ostras anualmente da Baía, mas desde 1970 toda a população de ostras está contaminada demais para comer (SACHS, 1999, p. 5, tradução nossa).

O autor traz ainda a ideia de como o Vale do Silício transforma o espaço geográfico dos condados em que se localiza transformando uma sociedade calcada na agricultura, em regiões que eram férteis³⁷, em uma sociedade industrial.

Em complemento a Sachs (1999), podemos citar Cechin (2010), ao pensar que desenvolvimento econômico e ambiental se encontram em embates constantes há tempos.

[...] os economistas fizeram de tudo para defender que o crescimento econômico não encontra nenhuma limitação natural. E por causa das crescentes preocupações ambientais, passaram a defender a possibilidade de compatibilizar crescimento econômico com conservação da natureza (CECHIN, 2010, p. 135-136).

³⁷ Nem todas as regiões da Califórnia são férteis, Los Angeles, por exemplo, é uma região desértica, mas o Condado de São José, por exemplo, é um solo fértil e de bom proveito para a agricultura.

4.3. ASPECTOS TEÓRICOS DO MEIO AMBIENTE

4.3.1. Economia ecológica

O surgimento da Economia Ecológica possuiu um marco na história, sua institucionalização se deu com a criação da Sociedade Internacional de Economia Ecológica (International Society for Ecological Economics – ISEE), datado no ano de 1989. No mesmo ano, como acúmulo de discussões do ISEE, foi lançada a primeira edição do periódico intitulado de *Ecological Economics* (CECHIN, 2010).

A Economia Ecológica surge como uma oposição ferrenha ao pensamento Neoclássico da Economia Ambiental, deixando de lado uma série de pressupostos das vertentes anteriores.

[...] muitas das abstrações propostas pela teoria neoclássica são abandonadas nesta nova abordagem. Não há recursos ilimitados no ecossistema, a economia não pode ser analisada separadamente da biosfera, não existe possibilidade de reciclagem de todos os resíduos, não há substituição perfeita entre capital fixo e capital natural enquanto fatores produtivos (MALARA, 2012, p. 5).

Esta quebra de pensamento que avança da Economia Ambiental para a Economia Ecológica surge de três concepções básicas, o reconhecimento de que o sistema econômico humano é algo muito maior dentro do ecossistema global, é finito e materialmente fechado. Logo de início, as três premissas básicas rompem com o pensamento Neoclássico, pois os limites ambientais se apresentam como uma restrição permanente ao crescimento desenfreado do sistema econômico. Não é apenas com a evolução tecno-científica que o ser humano estaria livre de catástrofes ambientais, basta olhar ao nosso redor para desacreditar dessa premissa.

[...] a consolidação do que hoje é chamado de economia ecológica deve tributo às contribuições independentes de Kenneth E. Boulding, Nicholas Georgescu-Roegen, Herman E. Daly e Robert U. Ayres e Allen Kneese, na década de 1960, ainda que a expressão economia ecológica não tenha sido usada por eles na época (CECHIN, 2010, p. 139).

Dentre os autores acima mencionados, cabe ressaltar a importância de Nicholas Georgescu-Roegen, apontar seu pensamento, seus conceitos, o fundamento de suas críticas, dentre outros aspectos de sua obra, considerando que Georgescu pode ser considerado o precursor e principal pensador desta corrente de pensamento. Georgescu influenciou uma gama de pensadores que viriam posteriormente, como o já citado Herman E. Daly, este já havia argumentado: “[...] que a capacidade de carga do planeta, a poluição, a degradação do solo, a extinção de espécies, a perda de ecossistemas inteiros

e a mudança climática mostram que os limites ecológicos estão convertendo o crescimento econômico em crescimento antieconômico” (CECHIN, 2010, p. 141).

A proposta dos economistas ecológicos sustenta-se, principalmente, no pensamento de Georgescu, ele irá influenciar diretamente autores como Herman E. Daly, mas não somente isto, pois suas contribuições formam o mote de pensamento da Economia Ecológica. A partir da mudança de paradigma trazida por Georgescu, a Microeconomia deveria incorporar em suas análises problemas que eram encontrados no campo de conhecimento da Física Termodinâmica.

Com as leis da Física, analisa-se que toda a atividade produtiva da economia requer recursos naturais de toda sorte, não é possível criar algo a partir do nada, é necessária matéria-prima, além disso, tudo o que for produzido, ora retornará à natureza, gerando resíduos que precisam ser absorvidos (STRAZZA, 2012).

As Leis da Física, como foi dito, dizem respeito, no pensamento dos Economistas da Ecologia, principalmente nas Leis da Termodinâmica, em especial a primeira e a segunda Lei da Termodinâmica. Da Primeira Lei da Termodinâmica, extrai-se que “[...] todo processo possa ocorrer num sentido ou em outro, de tal sorte que o sistema retorne ao seu estado inicial sem deixar vestígio algum do que ocorreu [...]” (GEORGESCU-ROEGEN, 2012, p. 81). A grande questão será, entretanto, a Segunda Lei da Termodinâmica, baseada no conceito de “Entropia”, conceito este que também será considerado como o nome da Segunda Lei, ou “Lei da Entropia”.

A oposição irredutível entre a mecânica e a termodinâmica provém do Segundo Princípio, a Lei da Entropia [...] Grosso modo, trata-se de algo relativamente simples: *Todas as formas de energia são gradativamente transformadas em calor, e o calor, afinal, torna-se tão difuso que o homem não pode mais utilizá-lo [...]* Podemos ver por que a entropia acabou sendo considerada também uma forma de desordem (da dissipação), não só da energia, mas também da *matéria*, e por que a Lei da Entropia, em sua forma atual, estipula que *a matéria também está submetida a uma dissipação irrevogável* (GEORGESCU-ROEGEN, 2012, p. 82, grifo nosso).

A contribuição e a forma de pensar a economia de Nicholas Georgescu é incontestável. Enquanto a Economia Ambiental Neoclássica estava inteiramente voltada para a busca de eficiência e produção econômica, a nova abordagem ecológica mostrou o quanto o meio ambiente e a impossibilidade de haver uma reciclagem integral e constante da matéria são um empecilho real ao crescimento e à inovação desenfreados. “Conseqüentemente, o destino final do universo não é a ‘Morte Térmica’ (como julgávamos anteriormente), mas um estado mais desesperador: o Caos. (GEORGESCU-ROEGEN, 2012, p. 82).

Como toda ciência, a teoria proposta por Georgescu sobre a economia e o meio ambiente também estavam passíveis de críticas. A principal oposição encontrada pelos Economistas da Ecologia, ou até mesmo por correntes que se divergiam na própria Economia Ecológica, perpassava em torno da discussão do pluralismo metodológico da teoria. Parte dos pensadores defendia uma visão favorável ao pluralismo metodológico, defendendo que “[...] a economia ecológica, como campo que combinava duas tradições de pensamento, deveria manter uma diversidade de métodos que a possibilitasse trabalhar com uma grande multiplicidade de questões [...]” (SAES, ROMEIRO, 2018, p. 2). Isso, principalmente, em seus momentos iniciais, para que não se excluísse, de antemão, nenhuma contribuição ou mesmo forma de pensar.

Do outro lado, havia aqueles que questionavam a heterogeneidade de visões, de formas de pensar e até mesmo de metodologias que a Economia Ecológica possuía, isso levaria a ser uma forma fraca de pensamento, com uma identidade questionável, além de não ser tão efetiva na transformação efetiva de teoria em políticas públicas.

Por fim, cabe uma diferenciação entre as duas frentes apresentadas até aqui:

Georgescu e os economistas ecológicos estão preocupados com os limites biofísicos ao crescimento da produção e do consumo material e com a capacidade de absorção e assimilação dos resíduos pela natureza. **Os economistas que se preocupam com a sustentabilidade** querem saber se a renda nacional (em valores monetários), que inclui tanto a produção material quanto os serviços imateriais em proporções não fixas, podem continuar a crescer mesmo que alguns insumos sejam exauríveis (CECHIN, 2010, p. 147, grifo nosso).

4.3.2. Crescimento econômico x desenvolvimento sustentável

O crescimento econômico sempre foi um dos principais balizadores das discussões de meio ambiente, afinal, conforme fora dito anteriormente, os teóricos neoclássicos seriam capazes de qualquer coisa para sustentar o discurso de que não existem barreiras ambientais para o crescimento econômico.

O Clube de Roma, uma organização informal pensada por um economista italiano, Aurélio Peccei, reuniu no ano de 1968 um número limitado de 30 pesquisadores, das mais diversas áreas do conhecimento, com a finalidade de discutir o dilema da humanidade. A ideia do grupo, um tanto quanto genérica, era de pensar novas maneiras de entender o sistema global, principalmente em seus aspectos políticos, econômicos e ecológicos.

Em 1972, já com mais de uma centena de membros, os pós-modernistas do Clube de Roma produziram um importante documento, o já mencionado *The Limits to Growth*. Esse primeiro relatório afirmou que a sociedade industrial estava excedendo a maioria dos limites ecológicos e que, se mantidas as

tendências de crescimento da população mundial, a industrialização, a poluição, a produção de comida e a intensidade de uso dos recursos naturais, o limite para o crescimento do planeta seria atingido em até 200 ou 300 anos. Assim, sugeriu-se que deveriam ser tomadas medidas para gerar uma curva de acomodação para o consumo desses recursos (MOTA, GAZONI, GÓES, REGANHAN, SILVEIRA, 2008, p. 12).

Um aspecto do Clube de Roma que vai diferenciá-lo das demais instituições, era pensar os problemas globais a longo prazo. O relatório intitulado “*The limits to Growth*” é lançado no ano de 1972.

A década de 1970³⁸ é crucial para a expansão da discussão ambiental para todos os espectros, a ONU realiza uma série de conferências ambientais, desenvolvendo com mais afinco o conceito de Desenvolvimento Sustentável. A Declaração de Estocolmo, de 1972, foi a primeira reunião da ONU de grandes proporções que reuniu chefes de Estado para discutir as questões relacionadas à degradação do meio ambiente.

A Declaração de Estocolmo reúne forças e cria espaços de discussão que culminaram em um dos marcos da “governança global do meio ambiente”, a saber a Eco-92, ou mesmo Rio 92.

A relevância apresentada por tal conferência pode ser observada de dois ângulos: o da representatividade institucional (governos, sociedade civil e grupos sociais autóctones da Terra) e o dos significados econômico, social e ecológico.

Os principais resultados dessa conferência foram os seguintes: Agenda 21, um programa de ação global com 40 capítulos; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida também como Carta da Terra, com 27 princípios; Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação; Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática; e Declaração de Princípios sobre Uso de Florestas (MOTA, GAZONI, GÓES, REGANHAN, SILVEIRA, 2008, p. 14).

A citação acima parte de um ponto de vista mais otimista acerca dos acontecimentos oriundos das grandes conferências formadas pela ONU, apontando para aspectos positivos da institucionalização da pauta do meio ambiente, bem como o significado de haver tais discussões a níveis globais. O encontro ainda foi gerador de uma série de acordos, sendo a Agenda 21³⁹ o mais proeminente dentre eles. O objetivo final da Agenda 21, sob o mote de “pensar globalmente e agir localmente”, era buscar o desenvolvimento sustentável como fim último.

³⁸ A Eco-92, ou Rio 92, como ficou popularmente conhecida, foi uma decorrência natural da Declaração de Estocolmo de 1972.

³⁹ A Agenda 21 foi um dos principais resultados da Rio-92, a partir dele, os governos deveriam “pensar globalmente” e estabelecer localmente as políticas públicas, almejando a mitigação de problemas socioambientais.

Segundo as ideias tradicionais de crescimento econômico, basta que um país obtenha bons desempenhos de aumentos consecutivos no PIB *per capita* para que haja uma melhor distribuição de renda e melhores índices socioeconômicos gerais, além disso, que a desigualdade de renda decresça. É necessário atentar-se para esta visão simplista de crescimento econômico e distribuição de renda. Essa ideia de crescimento ambiental associado a distribuição de renda expandiu-se e chegou ao campo ambiental.

Além de pensar nas contribuições para a distribuição de renda, na década de 1990, foi fortemente disseminado sobre o quando o crescimento econômico traria benefícios reais ao meio ambiente:

[...] Gene M. Grossman e Alan B. Krueger lançaram, em 1995, tal conjectura ao examinarem a relação entre o comportamento da renda *per capita* e quatro tipos de indicadores de deterioração ambiental: poluição atmosférica urbana, oxigenação de bacias hidrográficas e duas de suas contaminações (fecal e metais pesados). Segundo os autores, há uma forte tendência de os níveis de poluição aumentarem durante o período inicial de crescimento econômico, mas caírem gradativamente à medida que os países vão se tornando mais ricos [...] (CECHIN, 2010, p. 136).

A ideia de associar baixa renda com alta degradação ambiental se encontra enraizada na percepção de que, inicialmente, uma população com baixos níveis de renda estaria preocupada com alimentação e necessidades materiais reais, mas que, ao alcançarem níveis maiores de renda, passariam a se atentar para coisas que anteriormente eram secundárias, terciárias etc., como o meio ambiente.

Esse modelo que pensava na economia como uma depredadora do meio ambiente apenas nos primeiros momentos ficou conhecido como “curva de Kuznets ambiental ou U invertido” e, desde os momentos iniciais de sua elocução, tem sofrido críticas de várias instâncias “[...] sobretudo aquelas que apontam insuficiência metodológica e a fraca previsibilidade de resultados, se aplicado aos inúmeros países que ficaram de fora da pesquisa original, diga-se mais de 97% do planeta [...]” (CECHIN, 2010, p. 137).

Outro argumento que coloca em descrédito a Curva de Kuznets Ambiental é que as amostras de pesquisa levam em consideração a poluição atmosférica urbana, oxigenação de bacias hidrográficas e duas de suas contaminações (fecal e metais pesados), conforme dito anteriormente, deixando de lado duas variáveis importantes ao se pensar a poluição ambiental de grandes potências, a saber a utilização de recursos fósseis e a emissão de gases de efeito estufa, que vêm seus níveis aumentados em países que apresentam alto crescimento econômico.

A discussão da Curva de Kuznets Ambiental vem muito associada com a ideia de uma “Economia Verde”:

A “Iniciativa Economia Verde” foi apresentada inicialmente pelo PNUMA em 2008, ganhando ênfase na Conferência Rio+20, de junho de 2012. Os documentos e relatórios apresentados sobre o tema parecem buscar uma estratégia de complementariedade entre diferentes vertentes da Economia do Meio Ambiente, em detrimento da Economia Ecológica, com destaque para a promoção de políticas de incentivo a inovações tecnológicas ambientais (MALARA, 2012, p. 14).

O mote da Economia Verde é embasado pela Curva de Kuznets Ambiental, ao passo que ambas visam conciliar crescimento econômico com qualidade ambiental, o acordo fora assinado em uma Conferência por 191 países, ocorrido em junho de 2012. O sistema econômico mundial, a partir do acordo firmado pelos países deveria operar por “[...] investimento, produção, comercialização, distribuição e consumo, de maneira a respeitar os limites do ecossistema, mas também como um sistema que produz bens e serviços que melhoram o meio ambiente [...] que tenham um impacto ambiental positivo (CECHIN, PACINI, 2012, p. 121).

Uma questão muito importante na tentativa de pensar os efeitos reais da Economia Verde, encontra-se na própria história. Ao se pensar efetivamente desde os tempos da Revolução Industrial, observa-se que, ao longo da história, a humanidade foi utilizando cada vez mais os recursos naturais, exaurindo-os. A Revolução Industrial não fez com que a utilização de carvão como fonte de energia fosse diminuindo gradativamente, mas sim tornou as indústrias cada vez mais dependentes. E isso se repete ao longo da história, a tecnologia sempre exigiu mais e mais dos recursos naturais, ao passo que os países foram se desenvolvendo. A Economia Verde pode ser, portanto, compreendida como mais uma tentativa de embasar o crescimento econômico com novas roupagens e camuflar a degradação ambiental a partir de um crescimento econômico desenfreado e sem levar em conta os reais problemas ambientais.

É possível entender que as teorias, conceitos e correntes, como a Economia Verde e o Desenvolvimento Sustentável, em geral foram formuladas por uma preocupação recorrente sobre os impactos trazidos pelas variáveis ambientais, e como elas poderiam afetar diretamente o desenvolvimento da economia e, em outras palavras, “girar a roda” do sistema capitalista industrial.

Uma espécie de força motriz das grandes conferências e as principais medidas definidas por meio das agendas, era a crença nas soluções tecnológicas. Com uma visão restrita a soluções tecnológicas, acaba-se por ocorrer uma crescente despolitização do debate ecológico.

E, com isso, uma certa despolitização do debate ecológico foi ocorrendo, na mesma medida em que as forças hegemônicas da sociedade reconheciam e

institucionalizavam aqueles temas ambientais que não colocavam em xeque as instituições da sociedade vigente (ZHOURI, 2008, p. 270).

Gonçalves contribui com este pensamento, ao apontar que:

[...] uma certa despolitização do debate ecológico foi ocorrendo, na mesma medida em que as forças hegemônicas da sociedade reconheciam e institucionalizavam aqueles temas ambientais que não colocavam em xeque as instituições da sociedade vigente (GONÇALVES, 2012, p. 28-29).

Essa despolitização do meio ambiente como sendo um dos principais balizadores das conferências e dos encontros voltados para o pensamento do futuro ambiental do planeta, gerou documentos, cartas, agendas, resoluções, dentre outros documentos e tratativas, que possuíam como principal foco o crescimento e desenvolvimento econômico constante, contando com um altíssimo desenvolvimento tecnológico para que a natureza não fosse agredida a partir da ação produtiva humana.

Scantimburgo (2016) questiona, mas ao mesmo tempo traz indícios claros de uma resposta, ao apontar:

A preocupação é realmente com a preservação da natureza e garantia de sobrevivência das gerações futuras - termo, aliás, extremamente genérico -, ou meramente com ações que tem por objetivo prolongar o tempo de vida útil dos modos de produção voltados para acumulação e reprodução do capital? A leitura que fazemos da consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável, por meio do documento Agenda 21, é de que a adaptação do tema ambiental para as relações socioeconômicas da fase neoliberal demonstra ter mais importância do que realmente uma preocupação com as condições naturais e sociais do planeta (SCANTIMBURGO, 2016, p. 117-118).

A abordagem da economia ecológica e do decrescimento é apenas uma das teses que colocam em xeque o conceito neoclássico de desenvolvimento sustentável, outras vertentes também se propõem a questionar este pensamento, como o marxismo.⁴⁰

A história ambiental da Califórnia é bastante marcada pelas questões aqui levantadas, as políticas públicas ambientais sempre foram dotadas de crença no avanço tecnológico como solução para os principais problemas. No próximo tópico, será abordado um pouco da história da Califórnia, sumariamente no que tange ao meio ambiente.

⁴⁰ O meio ambiente acaba por se tornar uma fonte de lucro. O capitalismo, em constante processo de reinvenção, faz com que até mesmo a destruição da natureza e sua tentativa de preservação sejam fontes lucrativas de renda.

4.4. HISTÓRIA DA CALIFÓRNIA: APORTES AMBIENTAIS

Outros aspectos ainda serão de extrema importância ressaltar sobre o estado da Califórnia, dentre eles a relevância da economia e um breve histórico das políticas ambientais, tanto as problemáticas quanto as possíveis soluções que o estado foi encontrando ao longo dos anos.

Conlan e Sager (2001), foram proeminentes em suas pesquisas, ao estabelecerem critérios para determinar a “largura” dos estados norte-americanos, baseados no crescimento das atividades internacionais que os próprios estados exerciam por si próprios, sem o escopo, ou até mesmo aval, de instâncias federativas. A Califórnia é classificada como um dos “large states”, junto com estados como Nova York e Minnesota.

Os estados geralmente podem ser classificados em três grandes categorias. Em primeiro lugar, os **grandes estados** também como aqueles com um compromisso particularmente forte na atuação internacional, enfrentam desafios únicos na definição de prioridades e na organização de suas agências e programas. Por exemplo, a Califórnia, Minnesota e Nova York todos enfrentaram a necessidade de coordenar diversas atividades e inovações em todas as funções e para se concentrar nas atividades que provaram ser mais eficazes. O uso de mais de medidas de desempenho sofisticadas, identificação de setores-chave da indústria ou clusters [...] são algumas das respostas desenvolvidas por esses estados (CONLAN, SAGER, 2001, p. 15, tradução nossa, grifo nosso).

Para além dos “*large states*”, também existem os “*moderate size states*” e os “*small states*”, aumentando a relevância na classificação, de acordo com a complexidade das atividades que exercem, mas principalmente, a pesquisa visava ressaltar o quanto um estado cresce ao passo que possui uma maior atuação internacional. A Califórnia sempre possuiu uma atuação sinérgica em se tratando de lançar-se em ações internacionais, bem como de acomodar grandes discussões internacionais nas esferas locais.

Ao pensar na questão ambiental, mais especificamente, acredita-se que a Califórnia sempre possuiu uma atuação não somente reativa, mas também ativa na promoção de políticas ambientais. Primeiramente, é importante enxergar qual o contexto em que um estado se levanta em prol das políticas ambientais para, posteriormente, enxergar com maior afinco se as políticas ambientais se valeram das estruturas capitalistas vigentes, ou se a junção de ideais capitalistas emergiu e fizeram uso dos espaços ambientais de discussão e aprovação de iniciativas. Um olhar atento para as iniciativas de economia verde, limpa e sustentável será, portanto, imprescindível.

A Califórnia é berço de uma série de problemas ambientais que podem assolar um país, perpassando pela aridez do solo, por exemplo, coadunando com problemas que são

oriundos ou reflexos da seca, como a escassez de água, o problema interminável das queimadas e questões correlatas. “A história de seca da Califórnia levou a estratégias estaduais para economizar água” (SILLS, 2014, p. 1430, tradução nossa).

Mas as chuvas abundantes são incertas, especialmente para regiões fora do sul da Califórnia. O estado está trabalhando duro para responder aos alertas climáticos. Em abril (2015), o governador Jerry Brown pediu uma redução de 25% no consumo da água municipal. Os californianos conseguiram salvar ainda mais do que em junho e julho, mesmo que seja quando os níveis de irrigação tendem a ser mais altos. Em setembro passado, Brown assinava uma legislação que dá os primeiros passos no sentido de regular o uso da água subterrânea, pedindo às localidades para fazer planos para garantir sustentabilidade de seus suprimentos de água subterrânea. No entanto, alguns reclamam que ele não foi resistente o suficiente. O caminho para a sustentabilidade precisa estar no lugar até 2040 - isto é seguramente uma linha do tempo que precisa de agressividade (HAYDEN, 2015, p. 15, tradução nossa)⁴¹.

As questões do meio ambiente na Califórnia datam do período que foi explorado anteriormente, calcula-se que os estragos que uma corrida do ouro causou no solo e no meio ambiente são, algumas vezes, permanentes.

Um dos primeiros desafios ambientais que o governo estadual recém-formado enfrentou nos meados de 1800 eram detritos da mineração hidráulica após a corrida do ouro. Preocupações com a qualidade da água, os perigos de inundações, o impacto na agricultura e os perigos para a navegação eram questões tão reais para os californianos do século XIX, como ainda o são no início do século XXI (CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2001, p. 1).

Diante dos problemas apresentados que já perpassam por gerações na Califórnia, iremos nos debruçar mais especificamente sobre os problemas relacionados ao ar, tanto de fontes individuais, em se tratando de automóveis, por exemplo, quanto de emissões fabris.

Em termos de emissões de dióxido de carbono (CO₂), originada pela queima de combustíveis fósseis, em 2003, a Califórnia ficou em segundo lugar, perdendo apenas para o Texas, nos Estados Unidos e, entrou como 11º nas emissões mundiais [...]” (DOUGHMAN, 2007, p. 35, tradução nossa).

Os custos ambientais de uma economia que é muitas vezes equiparada a economias de grandes países são enormes. Em 2018, as notícias alarmavam uma Califórnia que, caso fosse um país, ocuparia o ranking de 5º lugar⁴² nas economias, a partir da análise do PIB dos países. Apesar de algumas mudanças no cenário mundial, causadas pela pandemia, o país ainda sim aparece entre os 10 países mais robustos, em

⁴¹ Um dos agravantes na situação acima descrita na Califórnia se encontra no fato de que ela é o estado mais consumidor de água do país. (HAYDEN, 2015).

⁴² Dados extraídos de: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44293330>>. Acesso em 11 dez. 2020.

termos de PIB. Sendo um estado tão autossuficiente economicamente, a Califórnia acabou por apresentar iniciativas que, por vezes, contrariavam decisões federais, sendo inclusive impulso para algumas de suas tratativas.

Como uma unidade federativa dos Estados Unidos da América, a Califórnia pode ser comparada com o Reino Unido, por exemplo, pensando majoritariamente nas políticas ambientais. Ainda que hoje o Reino Unido esteja em processos longos e turbulentos com a União Europeia, à época em que era parte atuante, as leis ambientais eram majoritariamente pensadas pelo país, alcançando em torno de 80% das legislações (SCHREURS, 2008).

Especialmente depois de mais de duas décadas de esforços do governo federal dos EUA para descentralizar grande parte da formulação de políticas ambientais, a Califórnia tem níveis de autonomia na formulação de políticas ambientais nos Estados Unidos que estão começando a aproximar - se ainda não for igual - a situação da Alemanha dentro da União Europeia (SCHREURS, 2008, p. 345, tradução nossa).

Apesar de sempre ter exercido um papel bem importante nas iniciativas ambientais, o “boom” surgiu, principalmente, nos anos da presidência de George W. Bush (2000-2008), anos em que os Estados Unidos falharam com suas principais obrigações mediante fóruns internacionais, como a retirada do país do Protocolo de Kyoto. O protagonismo começou a ser exercido por outros estados também, os “*first movers*”⁴³ (SCHREURS, 2008).

4.4.1. A Agência de Proteção Ambiental (EPA) e a Agência de Proteção Ambiental da Califórnia (CALEPA)

A Agência de Proteção Ambiental (EPA) completou, em 2020, 50 anos de existência. As primeiras discussões acerca da necessidade de criação de um órgão específico para pensar o meio ambiente é datado da década de 1960, movido por alguns enfrentamentos contra o uso desenfreado de pesticidas e suas implicações na poluição do ar e da água. Imagens da Terra vista pelo espaço também mostravam indícios claros de que o planeta estava sofrendo constantes transformações antrópicas (CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2020).

⁴³ Os Estados possuíam interesse em sair na dianteira de algumas iniciativas, como a de pensar as políticas ambientais para além dos direcionamentos federais.

As discussões elevaram o nível, também por conta de um aumento em problemas relacionados ao ar, ao ponto que, em 1970, o presidente da época, Richard Nixon, levou para as instâncias de discussões e deliberações 37 pontos que precisavam ser discutidos, a fim de gerarem políticas e ações efetivas. Os pontos abordavam desde questões do derramamento de petróleo até necessidades de mudanças em veículos como emissores de gases poluentes e outras mudanças no âmbito da poluição do ar⁴⁴.

Seguindo as recomendações do conselho, o presidente enviou ao Congresso um plano para consolidar muitas responsabilidades ambientais do governo federal sob uma agência, uma nova Agência de Proteção Ambiental. Essa reorganização permitiria uma resposta aos problemas ambientais de uma maneira além da capacidade anterior dos programas de controle de poluição do governo (CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2020, tradução nossa).

E assim nasceu a Agência de Proteção Ambiental (EPA), sob a presidência de Richard Nixon, ambientada nas questões e problemáticas da época. “Depois de realizar audiências durante aquele verão, a Câmara e o Senado aprovaram a proposta. O primeiro administrador da agência, William Ruckelshaus, fez o juramento de posse em 4 de dezembro de 1970” (ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2020, tradução nossa). A Agência daria os moldes e parâmetros para o que, anos mais tarde, seria a Agência de Proteção Ambiental da Califórnia, a CalEPA.

Ambas as agências nasceriam tanto no sentido de serem órgãos reguladores e espaços em que as leis e projetos seriam criados, mas uma questão de extrema relevância que perpassa a ideia de uma agência ambiental, são os estudos que nela acontecem, estudos que irão examinar os problemas ambientais em suas raízes, irão se atentar a dados de emissão de poluentes, por exemplo e, a partir disto, pensarem em tratativas.

As discussões que viriam a originar a CalEPA iniciaram-se na mesma época da EPA. Por volta de 1961, o governador da Califórnia Edmund G. Brown, a partir de alguns rearranjos administrativos no governo, com a criação de agências estatais, sentiu a necessidade de existir algo específico para reunir todas as pequenas ações do meio ambiente (CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2020).

As ideias seriam passadas de pai para filho, de forma que, no ano de 1975, o filho de Edmund G. Brown e então governador do estado da Califórnia, Edmund G. Brown Jr., teria como uma de suas primeiras ações a sugestão de criação de uma agência voltada apenas para as questões ambientais. O plano ainda demoraria a sair do papel e, enquanto

⁴⁴ Extraído de: <<https://www.epa.gov/history/origins-epa>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

não nascia a agência, Edmund G. Brown Jr. Estabeleceu uma secretaria responsável pelas questões ambientais, a “*Secretary of Environmental Affairs*”⁴⁵.

Na eleição para governador de 1990, ambos candidatos estavam comprometidos com a criação de uma Agência estatal de Proteção Ambiental. As questões ambientais foram um elemento-chave na campanha, estimulada em parte pela presença em a votação da iniciativa “Big Green” - uma coleção de várias medidas apoiadas por uma coalizão de grupos ambientais, incluindo o estabelecimento de uma agência em nível de gabinete (CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2001, p. 19, tradução nossa).

Em 1991 foi oficialmente criada a Agência de Proteção Ambiental da Califórnia (CalEPA), aos moldes e formatos da agência existente hoje. É de extrema importância ressaltar que não foi apenas uma discussão, ou uma pauta isolada em discussões dentro do Congresso. A ideia de uma agência estatal é datada de muitos anos até que ela fosse, de fato, consolidada. Além disso, a CalEPA funcionou como um conglomerado de iniciativas, secretarias e algumas políticas que já existiam anteriormente no estado.

Ilustração 6 – Estrutura da Agência de Proteção Ambiental da Califórnia (CalEPA)



Fonte: CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2020.

O “conglomerado” de agências e iniciativas ambientais ainda é uma realidade na formação da agência atualmente, contando com 6 (seis) departamentos, o Departamento de Regulamentação de Pesticidas (DPR), o Departamento de Reciclagem e Recuperação de Recursos (CalRecycle), o Departamento de Controle de Substâncias Tóxicas (DTSC), Escritório de Saúde Ambiental Avaliação de Perigos (OEHHA), o Conselho Estadual de

⁴⁵ Extraído de: < <https://calepa.ca.gov/about/history01/>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

Controle de Recursos Hídricos (SWRCB) e aquele que será material de estudo das reflexões seguintes, o Conselho de Recursos do Ar (ARB).

4.4.2. Conselho de Recursos do Ar (ARB): história das políticas do ar por vias governamentais

Como dito anteriormente, a Agência de Proteção Ambiental da Califórnia (CalEPA) surgiu como uma iniciativa que juntaria todas as outras ações em prol do meio ambiente, o Conselho de Recursos do Ar (ARB) já existia anteriormente à criação da agência. O formato de “ARB” surgiu posteriormente a uma legislação que uniu dois *bureaus* existentes, o Bureau de Purificação do Ar e o de Controle de Poluição de Veículos Motorizados, no ano de 1967.

Em 8 de fevereiro, 1968, foi realizada a primeira reunião do ARB em Sacramento. Desde a sua formação, o ARB tem trabalhado com o público, o setor empresarial e os governos locais para encontrar soluções para o problema da Poluição do ar na Califórnia. O resultado qualidade do ar do estado padrões definidos pelo ARB continuam a superar o resto da nação [...] A missão do ARB é proteger e promover a saúde pública, o bem-estar e os recursos ecológicos através da redução eficaz e eficiente de poluentes do ar, reconhecendo e considerando os efeitos na economia do estado (CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2001, p. 59, tradução nossa).

Já pontuamos essa questão anteriormente, mas é importante trazer novamente para a discussão. A base para a Agência de Proteção Ambiental da Califórnia sempre foi uma base na pesquisa dos problemas, para então serem pensadas soluções. O Conselho de Recursos do Ar (ARB) opera com as mesmas bases e premissas da CalEPA, as políticas são geradas com base nas pesquisas que investigam as causas da poluição do ar e seus efeitos na saúde da população e no meio ambiente como um todo.

4.4.3. *Clean Air Act*

O *Clean Air Act* é um dos programas de regulamentação ambiental mais antigos dos Estados Unidos, não em termos de ser o primeiro programa a nível federal que olhasse para os problemas ambientais e suas implicações, mas por ser ambicioso em seus objetivos, bem como por tentar estabelecer uma mesma via de desenvolvimento para todos os estados.

O *Clean Air Act* (CAA) é a lei federal que regula as emissões atmosféricas de fontes fixas e móveis. Entre outras coisas, esta lei autoriza a EPA (Environmental Protection Agency) a estabelecer Padrões Nacionais de Qualidade do Ar Ambiente (NAAQS) para proteger a saúde pública e o bem-

estar público e para regular as emissões de poluentes atmosféricos danosos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2021, tradução nossa).

Por controle de emissão atmosférica de fontes fixas e móveis, entende-se que o CAA visava um controle tanto da emissão oriunda das indústrias, como dos automóveis (dentre outros emissores de poluentes que se encaixam nessas duas características). O CAA visava entrar em vigor em todos os estados ainda em 1975 para atender aos objetivos principais de controle de poluentes, pensando também nos danos que a poluição poderia gerar na população.

A partir disso, os Estados Unidos direcionou os estados a desenvolverem os seus próprios *State Implementation Plans*⁴⁶ (SIPs), aplicando o Clean Air Act de acordo com a realidade de cada estado, seus padrões de desenvolvimento industrial e os níveis de poluição próprios. O prazo inicial foi bem extenso, considerando que a retificação do Ato ocorreu em 1977 e os estados possuíam até 1990 para adequarem aos Padrões Nacionais de Qualidade do Ar Ambiente (NAAQS) (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2021).

A Califórnia teve um importante papel no processo de acoplar ao CAA novas perspectivas, pois até então, os gases de efeito estufa não faziam parte da lista de gases considerados como poluentes e prejudiciais à saúde e ao ecossistema⁴⁷. Esse novo direcionamento se deu a partir de uma decisão da Suprema Corte, decorrente do julgamento *Massachusetts vs. EPA*⁴⁸ (CORTE SUPREMA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2006).

4.4.4. A poluição do ar

A poluição do ar sempre foi um tema urgente e imprescindível na pauta da Califórnia. Os motivos perpassam as atividades industriais, passam pelo uso de veículos automotivos e desembocam no que talvez seja o maior poluente do ar, as queimadas. A poluição não pode ser considerada um fim em si mesma, mas um reflexo da ação predatória do homem sobre a natureza.

Nesse sentido, o ARB atua sobre quatro vertentes principais: 1) Emissões de fumaças poluentes, a fumaça é a forma de poluição do ar com mais penetrabilidade, com

⁴⁶ Planos de Implementação Estaduais

⁴⁷ Dentre os gases que mais contribuem para o efeito estufa, os GEE (Gases de Efeito Estufa) podemos considerar o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O).

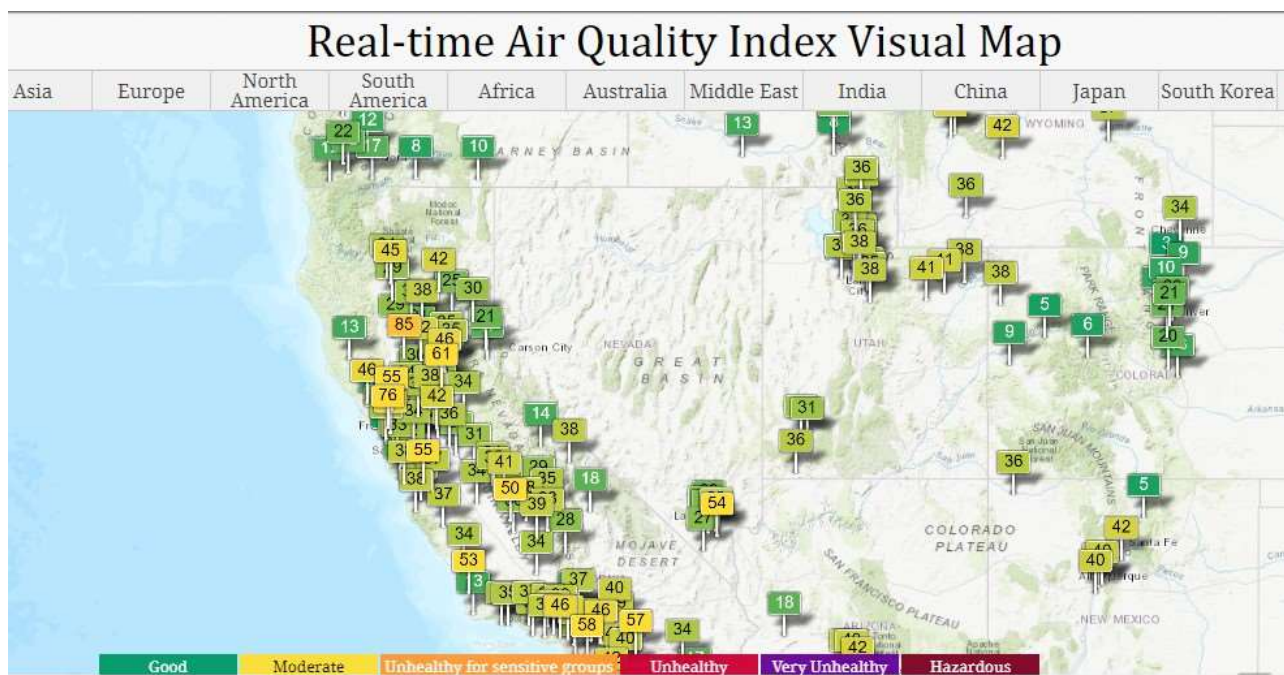
⁴⁸ Disponível em: < https://oag.ca.gov/sites/all/files/agweb/pdfs/environment/Massachusetts_v_EPA.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

efeitos imediatos na respiração e agravamento de problemas secundários relacionados à saúde respiratória; 2) Os ares tóxicos, caracterizados por serem poluentes que geram complicações ao longo prazo, ocasionando, inclusive, a morte de bebês prematuros; 3) *Particulate matter*, uma mistura complexa de componentes sólidos e gotas líquidas presentes no ar, eles possuem um poder de penetração no corpo humano, com graves complicações ao longo dos anos; 4) a mudança climática, indubitavelmente, é a frente de maior urgência, considerando sua influência na mudança de ecossistemas completos (CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021).

A poluição exacerbada do ar alarmou uma série de setores da sociedade californiana, sendo o setor da saúde pública (e respiratória) um dos mais interessados na qualidade do ar que é respirado pelos moradores do estado. Sendo assim, desde muito cedo, a qualidade do ar da Califórnia é monitorada. O monitoramento ocorre principalmente pelo Conselho de Recursos do Ar, mas também é monitorado por setores e órgãos do setor privado.

O objetivo principal do monitoramento das condições de ar é gerar dados acerca dos índices de gases poluentes e entender quais são os principais problemas de aspecto respiratório que este ar pode gerar na população, reduzindo o impacto na saúde pública. Ano a ano são gerados relatórios que visam trazer essa compreensão do ar no estado. Além disso, existem sites que permitem um acompanhamento simultâneo da qualidade do ar, como a imagem abaixo, com divisões por cores, em que a cor alaranjada, por exemplo, representa um alto risco de exposição para pessoas que são asmáticas ou apresentam problemas respiratórios.

Ilustração 7 – Mapa visual de monitoramento da qualidade do ar na Califórnia



Fonte: Air Quality Index (site).

4.4.5. Programas de qualidade do ar

O Conselho de Recursos do Ar (CARB) é responsável pelos principais planos que prezam pela qualidade do ar. Alguns programas consistem em apenas uma adequação de planos federais para a realidade californiana, os demais programas são pensados, principalmente, para irem ao encontro dos principais problemas do estado. Como ressaltado anteriormente, a Agência de Proteção Ambiental é fundamentada na pesquisa científica, os resultados obtidos a partir das pesquisas multidisciplinares é que orientarão os programas do conselho.

4.4.6. Combustível, carros, veículos e trânsito

Um dos problemas comuns originários do crescimento das cidades é a quantidade de carros que circulam, o trânsito caótico que geram e, o assunto que nos é pertinente, a quantidade de poluentes que os carros emitem durante o *commuting*⁴⁹.

⁴⁹ *Commuting* é uma expressão do inglês utilizada para denominar a atividade diária de viajar de casa para o trabalho e vice-versa.

Os californianos definem o ritmo em todo o país em seus *affairs* com carros. 34 milhões de residentes do estado possuem coletivamente cerca de 25 milhões de carros, quase um para cada homem, mulher e criança, e dirigem mais do que a maior parte dos estadunidenses. Infelizmente, há uma consequência. Os veículos motorizados são, na Califórnia, a causa número um da poluição do ar. Portanto, controlar a poluição de carros e caminhões é essencial para reduzir o *smog*⁵⁰ (CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2001, p. 61, tradução nossa).

Os primeiros esforços do estado da Califórnia no sentido de mitigar o problema dos poluentes oriundos dos carros foi no ano de 1966, o Conselho de Recursos do Ar (ARB, na época), passou a estabelecer padrões de controle para os automóveis, como a introdução de bombas de ar, que melhorassem a eficiência de combustão dos motores.

No ano de 1970, a ARB exigiu que fabricantes do ramo automobilístico estabelecessem padrões já na produção que controlassem a formação de poluentes, como óxido de nitrogênio e hidrocarboneto. Iremos abordar abaixo alguns dos principais programas relacionados ao controle de emissão de poluentes pelo setor automobilístico.

4.4.7. LCFS

O LCFS pode ser entendido como uma junção dos esforços relacionados aos automóveis em geral. Da sigla, LCFS significa *Low Carbon Fuel Standard* (Padrão de Combustível de Baixo Carbono). Em diálogo com o *Clean Air Act* (CAA), mencionado anteriormente, o LCFS entra nas fontes móveis de emissão de carbono.

O Padrão de Combustível de Baixo Carbono (LCFS) têm sido uma *cornerstone*⁵¹ nos esforços do estado em regular as emissões dos Gases de Efeito Estufa (GHGs), considerando que o setor de transportes tem, nos índices de emissão de carbono, uma responsabilidade por aproximadamente 50%; foi a partir deste esforço que surgiram novas iniciativas e novas tecnologias no ramo dos combustíveis renováveis e/ou menos poluentes, alternativas como hidrogênio, eletricidade e biodiesel em geral.

A intensidade da emissão de carbono é determinada a partir de uma análise da emissão de carbono em todo o “ciclo de vida” do combustível, considerando o processo de extração, produção e combustão. As emendas parlamentares do LCFS também incentivam o desenvolvimento dos veículos com emissão zero (ZEV) e a venda de veículos elétricos e movidos à hidrogênio. (CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2020, p. 21, tradução nossa).

⁵⁰ *Smog* é uma mistura atmosférica de névoa e/ou neblina com fumaças e gases atmosféricos poluentes.

⁵¹ Pedra fundamental (tradução nossa).

Dentro dessa busca por melhores índices, outros programas subsidiários vão sendo criados, dentre estes encontra-se o *Zero-Emission Vehicle* (ZEV) e o *Clean Cars 4 All*, que são programas que derivam da junção de esforços nos Padrões de Combustível de Baixo Carbono (LCFS).

4.4.8. *Zero-Emission Vehicle* (ZEV)

O *Zero-Emission Vehicle* (ZEV) foi um programa criado pelo CARB, com finalidade de atender as expectativas de metas de emissão de poluentes na atmosfera, além de metas de melhorias na qualidade de vida dos habitantes do estado. O ZEV faz parte de uma série de iniciativas presentes no *Advanced Clean Cars*, uma espécie de pacote de medidas que, combinadas, visam controlar a emissão de poluentes e de gases de efeito estufa no ar (CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021).

O ZEV precisou ser iniciado, principalmente, nas indústrias que produzem os veículos e foi a este espaço que foram dedicadas as primeiras legislações. As empresas de veículos possuem uma cota de veículos que precisam produzir segundo os padrões de qualidade estabelecidos pelo ZEV. Em 2018, essa cota era de 4-5% e será, em 2025, de 22%. As grandes fabricantes participam deste processo, como BMW, Fiat, Ford, Honda, Kia, Toyota, vem como Jaguar, Land Rover, Volvo, dentre outras grandes fabricantes de carros.

O *California Air Resources Board* (CARB) adotou pela primeira vez o requisito ZEV em 1990 como parte do *Low Emission Vehicle Regulation*. Nos últimos 30 anos, o regulamento ZEV foi modificado para refletir a tecnologia. As modificações adotadas em 2012, junto com os outros dois *Advanced Clean Car Regulations*, colocaram a Califórnia no caminho da comercialização dos ZEV com o ressurgimento da tecnologia de bateria, permitindo que os fabricantes de automóveis ofereçam veículos com emissões zero a preços moderados aos consumidores. Desde 2010, mais de 550.000 veículos de emissão zero e híbridos plug-in foram registrados na Califórnia (CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021, tradução nossa).

Outros estados também adotaram medidas baseadas no *Clean Air Act* da Califórnia, estados como Connecticut, Maine, Maryland, New York, Vermont, Oregon, dentre outros, somando 9 (nove) estados ao todo que, juntos, são responsáveis por 30% da produção de veículos nos Estados Unidos.

4.4.9. *Clean Cars 4 All*

Na mesma agenda de produção de novos carros, está a pauta de substituição dos carros já existentes, ideia materializada a partir do *Clean Cars 4 All*, programa focado principalmente em comunidades com rendas mais baixas e que não possuíam condições de trocar os carros antigos por novos carros.

A legislação que orienta o programa visa beneficiar com o programa comunidades de baixa renda e desfavorecidas e dá grande ênfase à proteção do consumidor, educação sobre as novas tecnologias e coordenação com outros programas de transporte limpo. O Projeto de Lei 630 exigia que o CARB adote diretrizes até 1º de janeiro de 2019, estabeleça metas mensuráveis para a substituição de veículos leves e publicasse essas informações sobre o desempenho do programa *Clean Cars 4 All* anualmente (CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021, tradução nossa).

O *Clean Cars 4 All* pode ser entendido como uma vertente que visou beneficiar as famílias de baixa renda, na substituição de seus veículos.

4.4.10. *Clean Power Plan*

O *Clean Power Plan (CPP)* surge também como um direcionamento *up to down*⁵², ou seja, ele foi criado nas instâncias federais, sob os auspícios da gestão Obama (2009-2017). O CPP foi um programa pensado a partir da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos e incorporado às grandes estratégias já estabelecidas no *Clean Air Act*, já mencionado anteriormente.

O foco principal do CPP estava no controle de emissão das indústrias, das usinas de energia e das fontes móveis, consideradas como grandes emissoras de poluentes na atmosfera. Dentre as estratégias reveladas no CPP, a gestão Obama apontou uma tentativa de maior controle na emissão de dióxido de carbono (CO₂) e os gases de efeito estufa com efeitos mais devastadores, como o metano, o óxido nitroso e os hidrofluorcarbonetos.

Já em 2018, a *United States Environmental Protection Agency (U.S EPA)*, agora com o país sob a regência de Donald Trump, veria o CPP ser substituído por um novo programa de controle de emissões, o *Affordable Clean Energy (ACE) Rule*.⁵³

A *ACE Rule* consistiria apenas em medidas específicas das fontes emissoras para reduzir as emissões de CO₂. Isso também criaria uma lacuna para os requisitos de autorização de pré-construção de Novas Fontes de Energia para

⁵² “de cima para baixo” (tradução nossa).

⁵³ Interessante notar a nomenclatura do novo plano, pois *Affordable* passa uma impressão de realizar apenas o que é possível, estabelecendo comodidade.

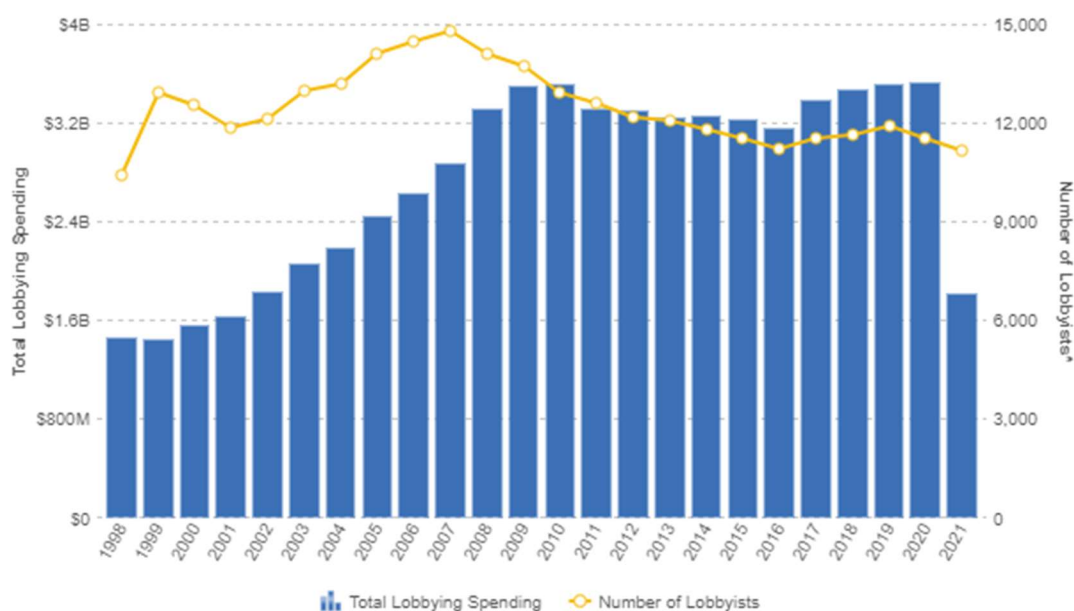
usinas existentes. A regra ACE alcançaria reduções mínimas de emissões em comparação com o CPP e poderia aumentar as emissões. (CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021, tradução nossa).

As críticas eram diversas à substituição dos planos de contenção de emissões, ao passo que apontavam que a *ACE Rule*, conforme explícito na citação acima, afrouxaria os níveis de emissão para as indústrias e usinas de energia fóssil.

5. A INFLUÊNCIA SOBRE AS POLÍTICAS AMBIENTAIS: PROJETO DE LEI 32

Um dos motivos que explica a diminuição nos gastos com *lobby* nos Estados Unidos em 2021 são os acontecimentos relativos à pandemia do vírus *SARS-CoV-2*, vírus causador da COVID-19. Isso explica, por exemplo, uma diminuição nos gastos financeiros com *lobbies* nas diversas áreas, com exceção da área da saúde, que é amplamente favorecida em um cenário de busca por vacinas, medicamentos e formas de mitigar a mortalidade causada pelo vírus, bem como o colapso no sistema de saúde.

Ilustração 8 – Valores gastos com a atividade de *Lobbying* nos Estados Unidos (1998 – 2021).



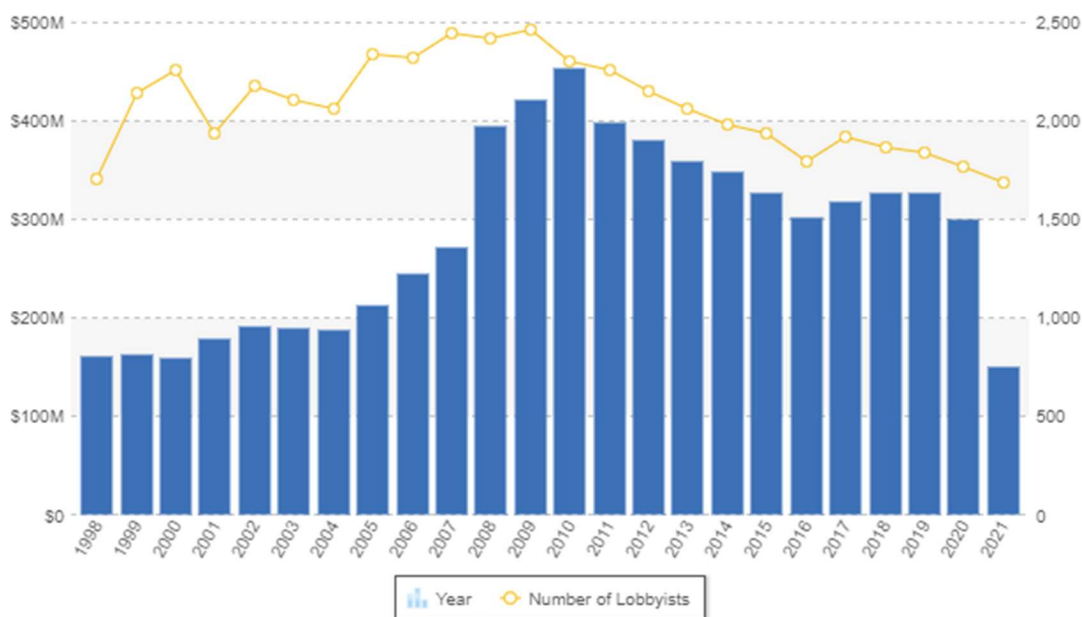
Fonte: *Opensecrets.org*, 2021.

A ilustração acima mostra um comparativo ao longo dos anos, de 1998 a 2021, dos gastos - em bilhões de dólares - efetivos com *lobby* nos Estados Unidos, discriminando também o número de lobistas envolvidos.⁵⁴ A saúde é o setor que mais agrega financiamento de lobistas, enquanto a “Energia e Recursos Naturais”, é o 5º maior

⁵⁴ É importante notar que os dados foram extraídos em agosto, o ano de 2021 ainda não havia se encerrado quando foi feita a consulta para a conclusão deste trabalho, portanto, a tabela sofrerá alterações até o final do citado ano.

destino financeiro das agências e grupos que estão diretamente envolvidos com o *lobby* no país.

Ilustração 9 – Gastos com *lobbying* em “Energia e Recursos Naturais” nos Estados Unidos (1998 – 2021).

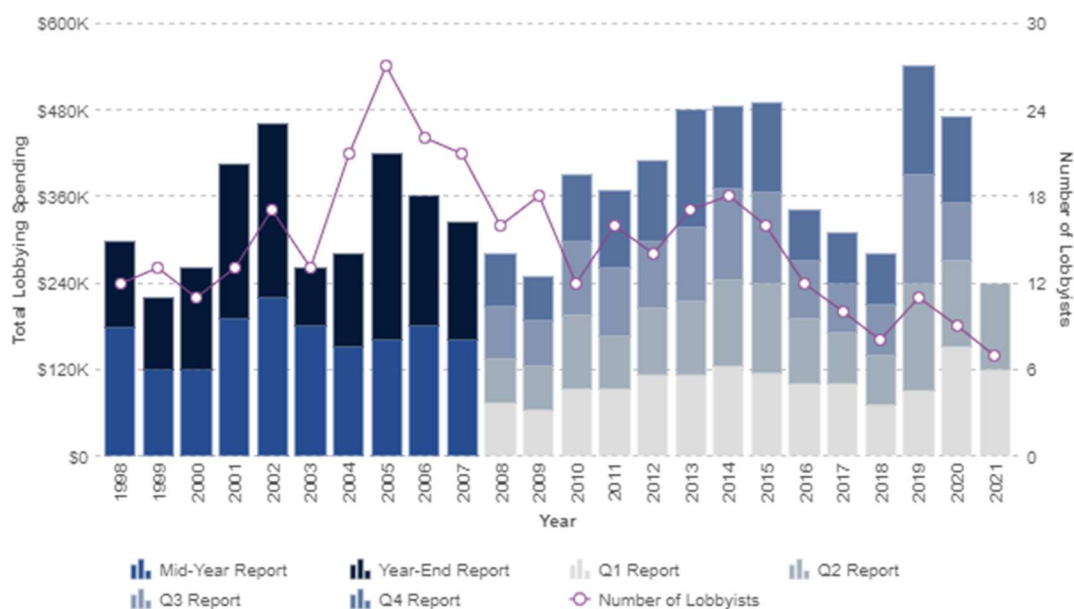


Fonte: *Opensecrets.org*, 2021.

A ilustração acima, também retirada do site *Opensecrets.org*, traz os gastos, em bilhões, de lobistas destinados ao setor de “Energia e Recursos Ambientais”, o site ainda faz uma segmentação de áreas que compõe a Energia e os Recursos ambientais, dentre elas, Gás e Petróleo, Mineração, Gestão de Desperdício, Pesca e Vida Selvagem, Serviços e Equipamentos Ambientais, Eletricidade e Utilitários, dentre outros setores.

Também é possível observar os números relativos à Califórnia, o gráfico do site *Opensecrets.org* nos mostra que os gastos com *lobby* na Califórnia alcançaram recordes no ano de 2019, com uma leve diminuição no ano seguinte, como mostra a ilustração abaixo:

Ilustração 10 – Valores gastos com a atividade de *Lobbying* na Califórnia (1998 – 2021).



Fonte: *Opensecrets.org*, 2021.

No estado da Califórnia, os setores que mais investem financeiramente com atividades diretas ou indiretas de *lobbying* são a indústria do petróleo, os grupos ambientais, os grupos trabalhistas e a indústria farmacêutica (área da saúde), com altos investimentos financeiros e envolvendo-se diretamente em batalhas legislativas e regulatórias (MCGREEVY, 2017).

Despesas de *lobbying*, que devem ser informadas ao estado, incluem dinheiro que vai diretamente para lobistas individuais, bem como outros "pagamentos para influenciar", que podem incluir dinheiro gasto em pesquisa, organização de comícios públicos e anúncios de televisão e rádio que incentivam os eleitores a entrar em contato com seu legislador em projetos de leis específicos (MCGREEVY, 2017, tradução nossa).

É possível estabelecer uma conexão entre os três maiores "financiadores" do *lobby* na Califórnia: com exceção dos grupos trabalhistas, a indústria do petróleo e os grupos ambientais são grupos essencialmente antagônicos em seus projetos de lei e a forma de pensar a política dos recursos naturais.

Ano após ano, são alocados grandes aportes financeiros com o *lobby*, esse formato de representação através de grupos de interesse nos Estados Unidos levanta a discussão⁵⁵, principalmente, sobre a assimetria de poder entre as grandes empresas e o interesse público, beneficiando os grupos com uma maior fatia de dinheiro e poder.

Essa discussão tem como principal expoente o sociólogo C. Wright Mills, norte americano, escreveu em sua principal obra, *The Power Elite*⁵⁶ (1968), como o próprio nome aponta, sobre a governança nos Estados Unidos, em que as posições políticas tomadas no país eram sempre restritas a um pequeno círculo decisório.

Mills (1968) argumenta que a “Elite do Poder”, que domina o processo decisório no país, é bastante unida e coesa em suas decisões exercendo domínio e influência sobre uma massa, em contrapartida, fragmentada e desconexa.

A elite do poder é composta de homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências [...] comandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna. Governam a máquina do Estado e reivindicam suas prerrogativas [...] Imediatamente abaixo da elite estão os políticos profissionais dos níveis médios do poder, no Congresso, e nos grupos de pressão, bem como entre as novas e as antigas classes superiores da cidade, metrópole e região (MILLS, 1981, p. 12).

Ao debruçar sobre as políticas ambientais da Califórnia e seus entremeios, é possível perceber que o rumo das decisões nem sempre passa apenas pelos subsistemas políticos com um sistema de crenças voltados às políticas ambientais, mas outros órgãos também são figurados como grandes decisores.

Retomando o texto citado acima, escrito por Patrick McGreevy em 2017 para o *Los Angeles Times*⁵⁷, o trecho afirma que 2016 foi um ano com altos investimentos feitos pelos grupos de interesse em prol do *lobby* na Califórnia. O texto ainda traz o grupo de interesse que mais desprende recursos, o *Western States Petroleum Assn.*, com um gasto no ano de 7.7 milhões. Entre esse aporte financeiro, está um alto valor destinado ao Projeto de Lei do Senado 32 (*Senate Bill 32*).

O Projeto de Lei do Senado 32, é um projeto derivado do *Assembly Bill 32*, ambicioso projeto do estado da Califórnia sancionado em 2006, ainda na governança de Arnold Schwarzenegger. O imbróglio envolvendo a aprovação deste Projeto de Lei será

⁵⁵ Um dos grandes percussores desta discussão é o teórico SCHATTSCHEIDER, em seu livro *The Semisovereign People* (1960).

⁵⁶ Traduzido para “A Elite do Poder”

⁵⁷ MCGREEVY, Patrick. Spending on lobbying in California tops \$309 million, the second-highest amount ever recorded in the state. *Los Angeles Times*. Disponível em: <<https://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-lobby-spending-20170201-story.html>>. Acesso em: 12 out. 2021.

tomado como base para compreender a atuação dos grupos de interesse na Califórnia, através das mais variadas ferramentas de *policy making*.

5.1. *Assembly Bill 32*

O *Assembly Bill 32* (AB 32) foi um esforço coletivo do governo da Califórnia e suas agências estatais, o Poder Executivo, Legislativo etc. O AB 32 também é nomeado como *California Global Warming Solutions Act of 2006*, a Legislação foi aprovada na Câmara no dia 26 de junho de 2006, na Comissão do Senado da Califórnia que aborda temas como a qualidade do meio ambiente⁵⁸.

O sistema bicameral norte-americano (que inspirou o brasileiro) tem como princípio uma instância revisora que representa os estados, já que a Câmara dos Representantes é composta por parlamentares que representam proporcionalmente os cidadãos em cada região do país. Um projeto de lei precisa ser aprovado tanto na Câmara de Representantes quanto no Senado.

A redação do Projeto de Lei foi creditada aos senadores Fabian Núñez (2002 – 2010) e Fran Pavley (2001 – 2006)⁵⁹. Fabian Núñez (2002 – 2010) é creditado como o principal nome por trás do *Global Warming Solutions Act of 2006*, conhecido também por ser um democrata um tanto quanto controverso, sendo alvo de noticiários, em que denunciavam seus gastos exacerbados com restaurantes e luxos, financiados por dinheiro público. Por outro lado, Fran Pavley (2001 – 2006) sempre teve uma carreira política bem consistente, atuando em várias áreas, como Educação e Meio Ambiente (BALLOTPEDIA, 2021).

Segundo o AB 32, os níveis de emissão de gases de efeito estufa do ano de 2020 deveriam ser os mesmos níveis do ano de 1990, ou seja, o plano possuía o objetivo de “regredir” quase 20 anos de emissão de gases de efeito estufa, em termos de porcentagem, corresponde a uma redução em 15% das emissões.

O projeto de lei é o primeiro estadual nos Estados Unidos chamando para um esforço de redução de emissões tão abrangente a todo o setor econômico e multifacetado. O AB 32 e outras políticas de mudança climática recentes podem ser vistas, pelo menos em parte, como o mais recente manifesto do esforço de décadas do estado para promover a eficiência energética e energia alternativa e para reduzir as emissões atmosféricas convencionais de fontes

⁵⁸ *The California Senate Environmental Quality Comitee*

⁵⁹Disponível em: <
https://ballotpedia.org/California%27s_AB_32,_the_%22Global_Warming_Solutions_Act_of_2006%22>
. Acesso em: 29 set. 2021.

móveis (JUREWITZ, MAZMANIAN, NELSON, p. 403, 2008, tradução nossa).

O projeto de lei foi aprovado por uma maioria democrata e contou também com o apoio do governador republicano da época, Arnold Schwarzenegger, sendo, posteriormente, abraçado por seu sucessor Jerry Brown (2011 – 2019). Em 2008, o Escopo do Plano foi finalizado e a *California Air Resources Board* (CARB)⁶⁰, enquanto órgão regulador da poluição do ar, foi designada como liderança deste projeto de lei.

Os escritos oficiais nos apontam:

Esta divisão deve ser conhecida, e pode ser citada, como a *California Global Warming Solutions Act de 2006* [...] O aquecimento global representa uma séria ameaça ao bem-estar econômico, à saúde pública, aos recursos naturais e ao meio ambiente da Califórnia. Os potenciais impactos adversos do aquecimento global incluem a exacerbação dos problemas de qualidade do ar, uma redução na qualidade e fornecimento de água para o estado da neve acumulada em Sierra, um aumento no nível do mar resultando no deslocamento de milhares de empresas e residências costeiras, danos aos ecossistemas marinhos e ao meio ambiente natural, e ao aumento da incidência de doenças infecciosas, asma e outros problemas de saúde humana [...] O conselho estadual deve adotar regras e regulamentos em processo público aberto para atingir ao máximo, de forma tecnológica, reduções viáveis e econômicas de emissões de gases de efeito estufa de fontes ou categorias de fontes, sujeitas aos critérios e cronogramas estabelecidos nesta parte [...] (CALIFORNIA LEGISLATIVE INFORMATION, 2021, tradução nossa, grifo nosso).

⁶⁰Além do California Air Resources Board, o governador Arnold Schwarzenegger criou um Time de Ação Climática, envolvendo uma rede de agências na causa do AB 32, o time era composto por: California Environmental Protection Agency Governor's Office of Planning and Research, Business, Consumer Services, and Housing Agency, Government Operations Agency, California Natural Resources Agency, California Department of Public Health, Office of Emergency Services, California Transportation Agency, California Energy Commission, California Public Utilities Commission, California Department of Food and Agriculture, Department of Forestry and Fire Protection, Department of Fish and Wildlife, Department of Transportation, Department of Water Resources, Department of Resources Recycling and Recovery e o State Water Resources Control Board (CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021, tradução nossa).

Ilustração 11 – Linha Temporal de Implementação do Assembly Bill 32



Fonte: *California Air Resources Board – Assembly Bill 32 Overview*

A ilustração acima mostra o Escopo de Ação, com o caminho estabelecido até o ano de 2020. Apesar de ter sido aprovado ainda em 2006, o Projeto de Lei 32 só teria o seu Escopo de ação (ilustrado acima) aprovado em 2008, com a premissa de ser atualizado a cada 5 anos, seja no intuito de incorporar novas ideias, seja com o objetivo de atualizar as demandas trazidas pela sociedade civil, pelas empresas, pelos grupos de interesse.

No ano de 2008, apenas dois anos depois, foram estabelecidos o rol de alguns gases de efeito estufa (GHG)⁶¹ que comporiam os gases-alvo na busca de retornar ao ano de 1990, em termos de níveis de emissão de poluentes (*CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD*, 2021).

Além das informações citadas acima, a implementação do AB 32 possuía uma linha do tempo com os principais acontecimentos. Após a linha temporal estabelecida em 2008, o plano apontava que em 2009, o Conselho de Recursos do Ar deveria indicar como as emissões dos gases de efeito estufa seriam alcançadas, quais as principais fontes de emissão que deveria realizar mudanças, as formas de regulamentação dessas mudanças,

⁶¹ Dentre os gases de efeito estufa, estão: Dióxido de Carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido de Di-nitrogênio (N₂O), Hidrofluorcarbonetos (HFCs), Perfluorocarbonos (PFCs), Hexafluoreto de enxofre (SF₆), Trifluoreto de Nitrogênio (NF₃), este último não estava no Escopo, sendo acrescentado posteriormente.

seja a regulamentação através do mercado, seja através de outros mecanismos de controle (*CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021*).

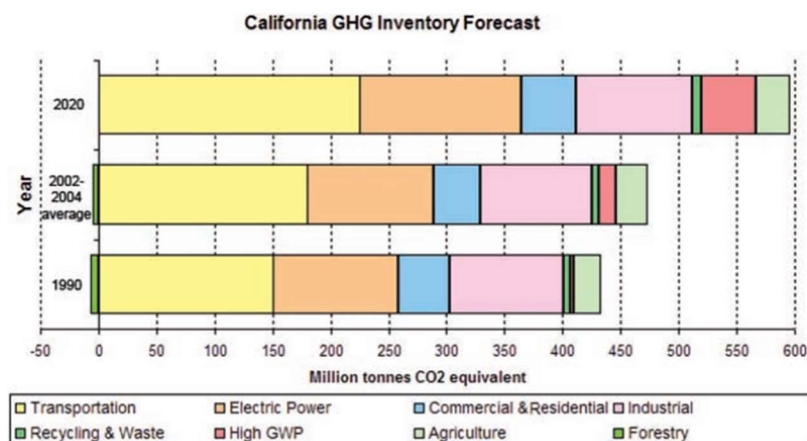
Ainda em 2009, os mecanismos de controle seriam informados a todos os envolvidos (o setor dos meios de transporte, as plantas energéticas, a indústria petrolífera, as indústrias, os setores de reciclagem – que também desprendem grandes quantidades de energia no processo -, o setor da agricultura, as residências também, dentre outras frações da sociedade), através de *workshops*, audições públicas *etc.* No ano de 2010, os primeiros efeitos já deveriam ser observados, a partir das ações que já foram estabelecidas anteriormente, ou seja, a redução de emissão de gases de efeito estufa já deveria ser algo mensurável (*CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021*).

Também no ano de 2010, após os *workshops* e as audiências públicas, o CARB iniciaria os primeiros processos de *rulemaking*⁶², incluindo regras e até mesmo legislações voltadas aos mecanismos de mercado da AB 32. No ano de 2011, o Conselho de Recursos do Ar já teria estabelecido as principais leis e regras, incluindo os mecanismos de mercado, e já poderia efetuar as primeiras revisões das mesmas regras e mecanismos. Em 2012, todas as leis e regulamentações já teriam uma maior força e legalidade, ao ponto de ser possível analisar os efeitos e a aplicabilidade das leis (*CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021*).

O CARB contava com diversos setores no intuito de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. A imagem abaixo auxilia na compreensão de quais setores, por serem os maiores emissores, eram aqueles que mais teriam que realizar adequações para cumprirem com o *rulemaking* do estado da Califórnia.

⁶² Processo de criação de regras e regulamentações.

Ilustração 12 – Principais fontes de emissão dos Gases de Efeito Estufa



Fonte: JUREWITZ, MAZMANIAN, NELSON (2008)

A imagem mostra, em uma escala de milhões de toneladas de CO₂, o quanto cada setor deveria reduzir ao longo dos anos, para que, no ano de 2020, o estado da Califórnia estivesse com os mesmos níveis de emissão de gases de efeito estufa de 1990. É importante ressaltar que 80% das emissões foram atribuídas a 6 (seis) setores-chave da economia, são eles: geração de energia, manufatura e indústria, edifícios, transporte, silvicultura e resíduos.

No ano de 2014, oito anos após o início do Projeto de Lei 32 (AB 32), o Conselho de Recursos do Ar (CARB), aprovaria a Primeira Atualização ao Escopo do Plano de Mudanças Climáticas.

[...] a Primeira Atualização definiu as prioridades de mudança climática do CARB para os próximos cinco anos e também estabeleceu as bases para atingir as metas de longo prazo estabelecidas nas Ordens Executivas. A atualização destaca o progresso da Califórnia em direção ao cumprimento das metas de redução de emissões de GHG de 2020 definidas no Plano de Escopo inicial. Também avaliou como alinhar as estratégias de redução de GHG de "longo prazo" do estado com outras prioridades da política estadual para água, resíduos, recursos naturais, energia limpa, transporte e uso da terra (CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, 2021, tradução nossa).

O plano inicial do Projeto de Lei 32 dizia que, ao chegar em 2020, as emissões de gases de efeito estufa da Califórnia deveriam estar equivalentes aos níveis de emissão do ano de 1990. Sendo assim, a atualização do ano de 2017 já deveria trazer resultados muito mais concretos do projeto, entretanto, a atualização de 2017 acabou por apontar para as metas posteriores, como a meta do ano de 2030, a saber, a redução de 40% abaixo das emissões de gases de efeito estufa, ou mesmo a meta do ano de 2050, que será de reduzir em 80% abaixo dos níveis de emissão do ano de 1990.

Além de apontar para o futuro, a atualização de 2017 também incorporou no debate e trouxe a questão dos diversos programas de políticas públicas voltados ao meio ambiente que estavam ativos na Califórnia e que possuíam o CARB como propulsor, programas que já foram apontados aqui, como o *Low Carbon Fuel Standard* (LCFS), *Clean Air Act* (CAA), *Zero-Emission Vehicle* (ZEV), *Clean Cars 4 All*, *Clean Power Plan*, dentre outros.

O governo da Califórnia traçou um plano bem definido, com pontos a serem cumpridos ao longo dos anos. A partir de agora será importante apontar quais foram os principais empecilhos para que o Projeto de Lei 32 fosse efetivado, como pano de fundo deste apontamento, estão os principais entraves, principalmente entre grupos de pressão, de um lado, os grupos “ambientalistas”, do outro, os grupos do setor energético e a indústria do petróleo, e forças correlatas.

5.1.1. A luta de aprovação do Projeto de Lei 32

Já foi apontado aqui que o AB 32 não foi o primeiro projeto de lei voltado para as questões ambientais, outros projetos já foram aprovados – e mesmo rejeitados – na luta por frear as mudanças climáticas. A exemplo do *American Clean Energy and Security Act*, projeto de lei de Henry Waxman e de Edward J. Markey⁶³, previamente aprovado no Congresso, mas que nunca foi levado para discussão no Senado, ou seja, foi engavetado por conta do forte *lobby* exercido pela indústria energética e petrolífera. A premissa do *American Clean Energy and Security Act* apontava para um mercado de carbono, em que haveria um limite anual de emissão de gases estufa e, aqueles que ultrapassassem o limite anual, deveriam comprar créditos de carbono.

O Projeto de Lei 32 trouxe uma proposta bem mais rigorosa que o *Waxman-Markey Bill* e rapidamente levantou forte oposição. Os conservadores, em oposição ao AB 32 criaram a Proposição 23, também conhecida como a *California Jobs Initiative*:

[...] um referendo eleitoral de 2010 que exigia a suspensão da implementação do AB 32 até que a economia do estado melhorasse e o desemprego caísse para 5,5%. As empresas petrolíferas gastaram em torno de US \$ 10 milhões tentando garantir a aprovação da Proposta 23, de acordo com documentos de financiamento de campanha divulgados após a eleição (CAREY, 2011, p. 3, tradução nossa).

⁶³ Políticos democratas que participavam assiduamente das comissões sobre energia do Congresso. O *American Clean Energy and Security Act* também recebeu o nome de Waxman-Markey Bill devido aos nomes de ambos políticos.

A Proposição 23 surgiu em 2010 e, caso fosse aprovada, teria congelado os recursos e as proposições do AB 32. Em 2006, as taxas de desemprego do estado eram de 4.8%, entretanto, no ano em que a Proposição surge, a taxa de desemprego estava próxima de 12%.

Os maiores financiadores da Proposição 23 foram: a *Valero Services*⁶⁴, a *Tesoro Companies*, *Flint Hill Resources*, *Marathon Petroleum*, *Occidental Petroleum*, *Missouri-Based* (fundação Adam Smith), alguns grupos de *blue-collars*⁶⁵, pequenos negócios e donos de fábricas, além das grandes companhias de energia já citadas.

Em contrapartida aos 10 milhões investidos pelos financiadores da Proposição 23, 36 milhões de dólares foram gastos em uma via de mão dupla, pois a aprovação da Proposta 23 apontava para a desaprovação do Projeto de Lei 32, logo, desaprovando a Proposta 23, fortaleceria o AB 32. Os maiores financiadores foram: o bilionário *Thomas Steyer*, a *National Wildfire Federation*, John Doerr (investidor de risco)⁶⁶, *League of Conservation Voters*, Vinod Khosla (investidor de risco), Intel, James Cameron (diretor cinematográfico), Robert Fisher (fundador da *GAP*), dentre outros. O resultado final da votação da Proposição 23 ficou em 61% contra e 39% a favor (CAREY, 2011, p. 3, tradução nossa).

Em apenas alguns meses, os ambientalistas arrecadaram três vezes mais dinheiro do que os apoiadores da iniciativa. Como disse o *Los Angeles Times*, os ambientalistas então "atropelaram" seus inimigos com uma campanha de US\$ 30 milhões que implantou anúncios de televisão apresentando celebridades de Hollywood, milhões de correspondências e centenas de milhares de ligações e mensagens de texto. Um ambientalista descreveu que a **coalizão de defesa** que esmagou a Proposição 23 - composta por artistas, chefões de fundos de cobertura, bilionários de tecnologia e as muitas organizações que eles apoiam - como "a nova face do movimento ambientalista" (MALANGA, 2015, tradução nossa, grifo nosso).

Em outras palavras, as coalizões, em disputa de uma mesma situação, encontraram no financiamento a forma de impor seus interesses (*advocacy*), baseados em seus sistemas de crenças, valores, ideias e objetivos políticos. Além de todo o financiamento por trás das campanhas e dos ideais, é inegável dizer que existe um grande apelo popular para a aprovação das políticas ambientais, a história da Califórnia nos mostra que o meio ambiente sempre foi uma pauta ativa e popular no estado.

⁶⁴ Disponível em: <<https://www.valero.com/>>. Acesso em 01 nov 2021.

⁶⁵ Os *blue-collars* são os setores de trabalhadores "braçais", em oposição ao termo *White-collars* que seriam os trabalhadores dito "burocráticos".

⁶⁶ "Uma vantagem significativa da implementação bem-sucedida da política climática da Califórnia tem sido o apoio de indústrias empreendedoras em tecnologias de energia limpa, principalmente energia renovável, a partir de capital de risco significativo no Vale do Silício, na Califórnia" (HALL, TAPLIN, p. 70, tradução nossa, 2009).

Existem, em paralelo, duas coalizões, das quais múltiplos atores fazem parte. Então, conhecer suas táticas e formas de atuação é crucial, sendo o Projeto de Lei 32 um bom “laboratório” para compreender melhor como foram se desenvolvendo os projetos políticos de cada um, no cenário californiano.

5.1.2. As empresas petrolíferas

As empresas petrolíferas certamente fazem parte do segmento que mais seria “incomodado” pelo Projeto de Lei 32, sendo também um dos setores mais ricos dos Estados Unidos, e que mais investem recursos em *lobbies*. A partir do programa de *cap-and-trade*⁶⁷, um dos segmentos do AB 32, estabelecia-se um *cap* – um limite – de emissões anuais dos gases de efeito estufa e, a partir destes limites para cada setor, eram criadas licenças de emissão, ou seja, uma “licença para poluir” que seria decrescida ano após ano, para que os objetivos pré-estabelecidos no projeto fossem alcançados.

Os meios de transporte são a maior fonte emissora de gases poluentes, compondo 40% do percentual total das emissões na Califórnia, sendo assim, reduzir as emissões dos meios de transporte, era uma das principais missões do AB 32, sendo também uma das maiores “lutas” do projeto.

A indústria petrolífera se opôs de diversas formas, uma delas foi a estratégia dos grupos *astroturf*, esse método busca “mascarar” quem são os reais investidores por trás de uma mensagem, ou mesmo de um grupo, organização etc., com o objetivo de aparentar que aquele movimento e/ou campanha tenha surgido espontaneamente, como um apelo da própria sociedade civil.

Escondendo-se atrás de grupos de fachada “*Astroturf*” com nomes como “*Fed Up at the Pump*”, organizando uma enxurrada de anúncios pagos e *op-eds* em jornais locais aliados e aumentando as contribuições de campanha para os legisladores estaduais, os interesses do petróleo esperam reverter as leis e acordos que obrigam a obter combustíveis de transporte de acordo com os requisitos para reduzir suas emissões, agora exigido por lei [...] (ALVORD, 2014, tradução nossa, grifo nosso).

⁶⁷ O Regulamento do *Cap-and-Trade* estabelece um limite decrescente nas principais fontes de emissões de GEE em toda a Califórnia e cria um poderoso incentivo econômico para investimentos significativos em tecnologias mais limpas e eficientes. O Programa se aplica a emissões que cobrem aproximadamente 80 por cento das emissões de GEE do estado. O CARB cria permissões iguais à quantidade total de emissões permitidas (ou seja, o “limite”). Uma permissão é igual a uma tonelada métrica de emissões equivalentes de dióxido de carbono (usando o potencial de aquecimento global de 100 anos). A cada ano, menos licenças são criadas e o limite anual diminui [...] (CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD, tradução nossa, 2021).

Uma das propagandas difundidas pelas companhias petrolíferas, tem sido a de que o Projeto de Lei 32 irá fazer com que o preço da gasolina cresça exponencialmente. Em contrapartida, um estudo desenvolvido na Universidade da Califórnia fez uma projeção sobre o uso de carros e meios de transporte em geral, sob as regras estabelecidas no AB 32, o estudo trouxe como resultado que um meio de transporte “limpo” está ligado a uma redução de gastos, a longo prazo (ALVORD, 2014).

Ainda em 2006, um grupo de pressão foi criado para opor-se diretamente ao AB 32, era o *Sustainable Economy Environment California (SEECalifornia)*, este grupo, formado por empresas ligadas às energias fósseis, iniciaram um *lobbying* agressivo, além de intensas campanhas publicitárias, dentre uma das ações do SEECalifornia eles veiculavam informações, propagandas e campanhas sobre as “verdades e consequências do Projeto de Lei 32”, em que eles previam consequências sem precedentes, como perda de empregos, redução nos investimentos, racionamento de energia, dentre outros problemas (ALVORD, 2016).

Claro que não foi isso que aconteceu. Mas a verdade é que nada nunca impediu a indústria do petróleo e seus aliados de tentar enganar o público sobre as mudanças climáticas. Portanto, não é nenhuma surpresa que, 10 anos depois, um grupo semelhante de interesses especiais está se opondo a um novo projeto de lei, SB 32⁶⁸, que estenderia e fortaleceria as metas de baixo carbono do AB 32, usando argumentos semelhantes e apontando para uma ruína econômica (ALVORD, 2016, tradução nossa).

Interessante notar aqui uma ligação já estabelecida nestes escritos. Uma das principais frentes de atuação do Projeto de Lei 32 está no combate à poluição dos meios de transporte, incentivando o uso de automóveis que se valem de tecnologias “limpas”, como os carros elétricos (ou mesmo carros movidos à energia solar), que possuem a Tesla⁶⁹ como um principal expoente desta indústria.

Empresas como a Tesla, o Uber e outras empresas do ramo automobilístico criaram, em 2020, o *Zero Emission Transportation*, grupo de *lobby* que foi desenhado para impulsionar a venda de veículos elétricos nos Estados Unidos, com o objetivo de, até 2030, encerrar a produção de automóveis movidos a gasolina, diesel etc. (SHEPARDSON, 2021).

O governador da Califórnia, Gavin Newsom, disse que o estado planeja proibir a venda de novos carros e caminhões movidos a gasolina a partir de 2035, em uma mudança dramática para mudar para veículos elétricos e reduzir as emissões de gases de efeito estufa (SHEPARDSON, 2021, tradução nossa).

⁶⁸ O projeto de Lei SB 32 será melhor apresentado posteriormente.

⁶⁹ Disponível em: <<https://www.tesla.com/>>. Acesso em: 28 set. 2021.

A indústria dos combustíveis limpos e a indústria petrolífera agem da mesma forma, através de grupos de *lobbying* pressionam os políticos, fazem campanha – e elegem – representantes de ambos os setores para que, uma vez inseridos na política, tenham força para que seus projetos avancem, tanto no Senado, como na Câmara. Investem altíssimos aportes financeiros na busca de favorecerem, sumariamente, seus negócios.

Ainda sobre a indústria dos combustíveis limpos, é possível perceber que o papel do governo junto a este setor sempre foi de apoio e até mesmo inserção deste pensamento em formas de políticas públicas, como as iniciativas já citadas aqui, *Zero-Emission Vehicle* e *Clean Cars 4 All*, por exemplo, a indústria do carro e o consumo deste formato de locomoção não é questionado pelo governo, pelo contrário, existe um incentivo a esse *lifestyle*. Seria necessário que houvesse maior incentivo ao transporte coletivo e formas menos poluentes neste segmento, e que colocasse em descrédito este modo de viver calcado no consumismo e que encontra nos automóveis um importante objeto de posse.

De um lado, empresas como *ExxonMobil*, *ConocoPhillips*, *Chevron Corp*, *Koch Industries* dentre várias outras, com suas políticas, do outro, empresas como Intel, Tesla, dentre outros grupos, e que encontram em ações como o Projeto de Lei 32, uma oportunidade de verem seus lucros aumentarem exponencialmente, conseqüentemente acabam por ser os principais investidores do *lobby* ambiental na Califórnia.

O principal trabalho do movimento ambientalista da Califórnia não é a organização de base e o proselitismo, no entanto: é o lobby, a campanha e a defesa legal de gigantes [...] na verdade, a recente formulação de políticas ambientais na Califórnia muitas vezes não deriva de votos populares ou ações legislativas, mas de decisões judiciais. A *Earthjustice*⁷⁰ tem sido um grande promotor dessa tendência (MALANGA, 2015, tradução nossa, grifo nosso).

A forma como a política ambiental foi sendo desenhada no estado da Califórnia, foi sendo transformado ao longo dos anos. Apesar do estado sempre ter sido ativo neste quesito, nem sempre imperou a mesma forma de alcançar os objetivos ambientais.

5.2.OS GRUPOS AMBIENTALISTAS

O estado da Califórnia sempre foi proeminente em se tratando da luta ambiental, mas é importante compreender que a forma como os grupos de interesse foram se organizando ao longo dos anos, foi sendo constantemente modificado. Em um primeiro

⁷⁰ Organização sem fins lucrativos, que faz uso da lei para combater as mudanças climáticas. Disponível em: <<https://earthjustice.org/>>. Acesso em: 12 out. 2021.

momento, os grupos ambientalistas possuíam uma visão voltada a programas de conservação da natureza.

Os californianos têm há anos uma história de luta ambiental. Mas, por muitos anos, o interesse pelo meio ambiente se expressou em modestos programas de conservação da natureza, ou em esforços para mitigar problemas de poluição, como a poluição atmosférica que antes sufocava as cidades do estado. Mesmo depois de ganhar poder político nos últimos 15 anos ou mais, no entanto, os ambientalistas da Califórnia se moveram constantemente [...] promovendo, por exemplo, iniciativas de crescimento zero – em termos de poluição - (MALANGA, 2015, tradução nossa).

Um dos grupos mais atuantes da Califórnia, também um dos mais antigos, o *Sierra Club*, já citado aqui, nasceu com essa proposta, ainda em 1892, em São Francisco, seu fundador e primeiro presidente foi John Muir:

[...] um preservacionista escocês-americano. Muir passou grande parte de sua vida explorando o Vale de Yosemite. Ele havia se tornado um defensor do Yosemite e encorajava as pessoas a desfrutar do vale. O grupo começou com apenas 182 membros e foi fundamental na luta contra a proposta de reduzir os limites do Parque Nacional de Yosemite. A organização obteve suas primeiras vitórias legislativas com a criação dos parques nacionais Glacier e Mount Rainier (INFLUENCE WATCH, 2021, tradução nossa).

A história do *Sierra Club*, então, estava conectada à apreciação da natureza e preservação dos recursos naturais. Em 1950, a organização saiu de algo regional/estadual, assumindo proporções nacionais, esse processo veemente de institucionalização também veio bastante associado à contratação de David Brower⁷¹, para ser o diretor executivo. O grupo deixou, então, de usar estratégias de coalizões de defesa apenas pela conservação das terras, para “advogar⁷²” ativamente contra as emissões de carbono, por exemplo (INFLUENCE WATCH, 2021).

Algumas das principais atividades do *Sierra Club* envolvem a luta contra a indústria do carvão, o uso do petróleo, em suas mais variadas funcionalidades, e o incentivo às fontes emissoras que não geram poluentes para a atmosfera. Dentre as frentes de atuação, faz-se necessário acompanhar como a campanha do *Sierra Club* foi sendo delineada a partir de interesses.

Entre os anos de 2007 a 2010, o *Sierra Club* atuou ativamente em uma campanha intitulada de “*Beyond Coal*”⁷³, a campanha atuava na desinstalação de indústrias com energia à carvão, conseguindo bons índices de transformação das indústrias do carvão,

⁷¹ Nascido em Berkeley, Califórnia, David R. Brower é considerado por muitos como o pai do movimento ambientalista moderno. O *Sierra Club*, durante o seu mandato como diretor executivo (1952 – 1969) foi de 7.000 a 70.000 membros, tornando-se um grupo expoente, não somente na Califórnia, mas em todo o país (DAVID BROWER CENTER, 2021).

⁷² *Advocacy*.

⁷³ Além do carvão, em tradução livre.

para energias mais limpas, como o gás natural. O dinheiro utilizado pelo grupo de interesse era, majoritariamente, oriundo da própria indústria de gás natural.

Entre 2007 e 2010, o *Sierra Club* arrecadou US\$ 25 milhões da indústria de gás natural. A maioria das doações veio de Aubrey McClendon, CEO da *Chesapeake Energy*, que está envolvida no *fracking*. O dinheiro foi usado para ajudar a promover a campanha “Além do carvão” (*INFLUENCE WATCH*, 2021, tradução nossa, grifo nosso).

Faz-se uma tarefa importante atentar-se para o *fracking*. No português, significa “fraturamento hidráulico” e consiste em um método bastante controverso para retirar combustível de rochas. A partir deste processo, é feita uma injeção em rochas que estão no subsolo, a injeção é feita através de tubos que contém uma série de produtos químicos, dentre eles alguns são extremamente tóxicos, para fissurar a rocha e retirar combustíveis líquido e gasoso natural das rochas. A situação agrava o impacto ambiental, quando pensamos que, para alcançar as rochas, é necessário atravessar o lençol freático (água potável), podendo contaminar a água da população. O estado de Nova York, por exemplo, proibiu a prática (FADDUL, 2021).

O *Sierra Club* é financiado por um fundo autointitulado, o *Sierra Club Foundation*⁷⁴ e, dentre os principais apoiadores estão:

[...] *Aveda*, *Craigslist Charitable Fund*, *REI* e *Whole Foods Market*. Além disso, *Adobe*, *Coca-Cola*, *Boeing*, *eBay*, *ExxonMobil*, *Gap*, *GE Foundation*, *Microsoft*, *Pepsi*, *Pfizer*, *Wells-Fargo* e *Norfolk Southern* combinaram doações [...] executivos da energia verde também estavam entre os apoiadores, empresas como *Solar City*, *Solaria* e *Sun Run* [...] O maior doador individual foi David Gelbaum, o qual investiu 500 bilhões em companhias de energia limpa, dos quais 100 milhões foram destinados ao *Sierra Club Foundation* (*INFLUENCE WATCH*, 2021, tradução nossa).

Dentre um dos maiores financiadores do *Sierra Club Foundation*, encontra-se a *ExxonMobil* que, junto com a *Chevron*, são duas das maiores empresas responsáveis por altíssimos aportes de combustíveis extraídos através do *fracking*, que lançam químicos no solo e geram riscos altíssimos de poluição das águas potáveis (FADDUL, 2021).

As grandes empresas encontraram formas de se alinharem a essas novas responsabilidades sociais e ambientais, como estratégia de manutenção dos seus patrimônios já existentes, bem como de garantia de uma continuação dos lucros, em outras palavras, as empresas encontraram um ponto de equilíbrio entre a pressão do movimento ambientalista e as oportunidades que as novas tecnologias e formas de ação em prol do meio ambiente trouxeram, e é nesse ponto de equilíbrio que as empresas galgam novos caminhos e seguem lucrando.

⁷⁴ Extraído de: <<https://www.sierraclubfoundation.org/>>. Acesso em: 23 out. 2021.

[...] a sustentabilidade surge no seio do capitalismo, como o novo modo de regulação [...], ou como mais um na história, apto à intensa e extensiva acumulação. Entre crises e ápices, o sistema sempre está à procura de outras normas para seguir avante, com seu modelo dominante. Nesse caso, o capital visa apropriar-se da base material da sociedade, exaltando a sustentabilidade para agilizar, homogeneizar e internacionalizar o espaço geográfico, ora com proveitos regulatórios, ora com proveitos desregulatórios (TEODORO, 2011).

Interessante notar que é justamente de empresas com um histórico negativo de poluição ambiental que, muitas vezes, surge propagandas exacerbadas, muitas vezes “chamando para a responsabilidade” ambiental, a este fenômeno, chama-se comumente de *greenwashing*⁷⁵, que é quando as empresas tentam esconder toda a ação poluidora por trás de campanhas publicitárias e ações midiáticas, construindo uma auto imagem bem aceita por todos⁷⁶.

Definimos *greenwashing* como a interseção de dois comportamentos da empresa: pobre desempenho ambiental e comunicação positiva sobre sua atuação junto ao meio ambiente (BURBANO, DELMAS, 2011, p. 65, tradução nossa, grifo nosso).

É inegável o poder que campanhas publicitárias têm de influenciar e serem criadores de opinião. Os discursos presentes em campanhas publicitárias são capazes não somente de serem instrumentos de formação ideológica, mas também agem fortemente na formação de estilo de vida, redesenho até mesmo dos gostos de vontades, de adquirir determinados produtos ou não, de consumir determinadas marcas ou não.

É possível argumentar [...] que os esforços de publicidade estejam contribuindo para formar uma visão comum favorável a respeito do papel que os anunciantes desempenham na sociedade, a ponto de sobrepujar imagens negativas como aquelas resultantes dos desastres ambientais ou da miséria cotidiana (PAGOTTO, 2013, p. 35).

Uma outra questão que surge, decorrente deste *greenwashing* é a certificação de empresas tidas como “verdes” ou *eco friendly*⁷⁷ não somente nos Estados Unidos, mas acontece também em países da Europa. Para que uma empresa seja considerada “verde” não basta que ela se auto intitule de tal forma. É necessário ocorrer uma certificação externa, após uma auditoria de suas ações, os procedimentos e processos industriais, o descarte dos resíduos, se os componentes utilizados em seus processos são reutilizados, dentre outras validações, aponta-se para uma ação de *lobby* por parte destas empresas,

⁷⁵ O Greenpeace foi o grande difusor deste termo, sobretudo na década de 1990.

⁷⁶ No Brasil, empresas como Petrobrás, Ypê e Natura têm cada vez mais aumentado sua presença nas redes sociais e em campanhas, com campanhas em prol do meio ambiente, ressaltando o quanto seus produtos são feitos com a menor agressão possível ao meio ambiente, sendo a Petrobrás a campeã nesse sentido. A Natura, por exemplo, tem feito editais culturais de lançamento de álbuns de artistas independentes, também com o objetivo de aumentar sua relevância para estes espaços que, anteriormente, eram espaços de militância (PAGOTTO, 2013).

⁷⁷ Amigas da natureza (tradução livre).

garantindo os certificados de empresas sustentáveis a partir de financiamento das empresas/auditoras certificadoras.

Definimos *greenwashing* como a interseção de dois comportamentos da empresa: pobre desempenho ambiental e comunicação positiva sobre sua atuação junto ao meio ambiente.

Os interesses passam por uma confluência e, como já foi apontado aqui, as grandes empresas de diversos setores da economia, encontram nas lutas ambientais caminhos para verem seus lucros aumentarem ainda mais, utilizando, os grupos ambientalistas que sobrevivem de doações, para doarem altos aportes financeiros, e, como moeda de troca, aproveitam-se da luta dos grupos de interesses ambientais. As campanhas dos grupos ambientais acabam por ser um “braço” de grandes financiadores.

5.3. 10 ANOS APÓS A APROVAÇÃO DO AB32

Em 2016, o estado da Califórnia comemorava 10 anos desde que o *Assembly Bill* 32 havia sido aprovado, data marcada pela assinatura da lei pelo então governador da época, Arnold Schwarzenegger. O *AB 32* sempre foi considerado disruptivo e ambicioso, com metas de, no ano de 2020, equiparar as emissões de gases de efeito estufa ao ano de 1990, em linhas gerais, a redução nas emissões deveria ser próxima a 25%.

Durante estes 10 anos, a Califórnia viu alguns índices aumentarem, como o seu Produto Interno Bruto (de USD 2.19 trilhões para USD 2.46 trilhões) e a população (de 36.46 milhões para 39.14 milhões), mas também viu índices importantes para a métrica do *AB 32* diminuírem, como o Consumo de Petróleo (de 33 milhões de barris para 282 milhões), as emissões de gases de efeito estufa (de 476.5 milhões de toneladas de CO₂e⁷⁸ para 441.5 milhões de toneladas de CO₂e) (ALVORD, 2016).

Ainda em 2016, 10 anos após os acontecimentos que delinearão a política ambiental da Califórnia até os dias atuais, as instâncias deliberativas da Califórnia retornaram aos seus postos para mais uma vez votarem em projetos voltados para a reafirmação do pacto com o meio ambiente, no que tange às reduções de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera.

⁷⁸ CO₂e significa dióxido de carbono ou gases equivalentes.

Conforme o ano de 2020 estava se aproximando, os legisladores e os grupos que assumiam frente ao Projeto de Lei 32, mas viram a necessidade de reafirmar o pacto. Em 2015, uma iniciativa partiu, primeiramente, do governador Jerry Brown (1975 – 1983 e 2011 – 2019), que publicou uma Ordem Executiva, estabelecendo os “alvos” climáticos para o ano de 2030. Entretanto, o peso de uma Ordem Executiva não é o mesmo de uma legislação. Então, a compreensão dos legisladores foi a de traduzir para uma legislação as proposições da Ordem Executiva, os legisladores codificaram a Ordem em duas frentes: a Lei do Senado 32⁷⁹ e o Projeto de Lei 197⁸⁰ (BARBOSE, 2016).

O SB 32 e o AB 197 são, simultaneamente, simples e abrangentes. O projeto de lei codifica a ordem executiva do governador Brown, exigindo que as emissões de retenção de calor sejam reduzidas para 40 por cento abaixo dos níveis de 1990 até 2030. Enquanto isso, o AB 197 toma medidas para refinar os programas de mudança climática da Califórnia de duas maneiras: aumenta a supervisão legislativa e a transparência para os programas estaduais de mudança climática e enfatiza o compromisso do estado em garantir que essas políticas ajudem as comunidades mais afetadas pelas mudanças climáticas e poluição do ar. As duas medidas eram duplamente vinculadas, o que significava que, se um projeto de lei não fosse aprovado, o outro não poderia entrar em vigor. Juntos, esses dois projetos de lei se tornaram um referendo sobre os programas existentes de mudança climática da Califórnia. A aprovação reafirmaria o compromisso da Califórnia em liderar a luta contra o aquecimento global, enquanto o fracasso teria enviado a mensagem de que os líderes políticos da Califórnia estavam divididos sobre o assunto (BARBOSE, 2016, tradução nossa).

É interessante apontar que a Ordem Executiva de Jerry Brown iria de acordo com as decisões da COP 21, a Conferência da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, em que foi acordado a criação do Acordo de Paris⁸¹, o qual sinalizava sobre a redução da emissão de gases poluentes, pelos principais países emissores, com objetivos a serem alcançados até 2030. A Califórnia estava buscando cada vez mais um protagonismo internacional de suas ações em prol da mitigação dos problemas climáticos.

O SB 32 estabeleceu uma meta de emissões em todo o estado de 40 por cento abaixo dos níveis de 1990 até 2030, igualando-se aos do Acordo de Paris se comprometendo e exigindo que o *California Air Resources Board* desenvolva políticas para atingir esta meta ambiciosa - uma que exigiria seis a nove vezes as taxas de reduções de emissões que eram necessárias para atingir a meta de 2020 (CULLENWARD, 2017, p. 8, tradução nossa, grifo nosso).

⁷⁹Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201520160SB32>. Acesso em: 7 nov. 2011.

⁸⁰Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201520160AB197>. Acesso em: 7 nov. 2021.

⁸¹O Acordo de Paris entrou em vigor em 4 de novembro de 2016, trinta dias após a data em que em pelo menos 55 partes da Convenção, representando no total, pelo menos, uma estimativa de 55% do total global emissão de gases de efeito estufa tenham depositado seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão com o Depositário. Disponível em: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>>. Acesso em 7 nov. 2021.

O cenário era contrário à aprovação do *SB 32*, mas ocorreu o oposto e a aprovação do *Senate Bill 32* deu-se conjuntamente, a partir dos diversos atores da Coalizão de Defesas do meio ambiente na Califórnia. Os legisladores informaram uma necessidade de agir pontualmente na busca por aprovação e a força motriz desta campanha foi oriunda da Universidade do Sul da Califórnia (UCS), juntamente à universidade, outros *stakeholders* deram suporte, como os empreendimentos de energia limpa, coalizões da justiça social, ambientalistas, líderes dos trabalhadores, organizações de cunho religioso, coalizões de saúde pública e os cientistas⁸² ligados à UCS, por fim, existia uma parcela de mais de 2/3 da população californiana apoiando as pesquisas e incentivando a aprovação das leis (BARBOSE, 2016).

Aproveitando essa onda de apoio, a UCS ajudou mais de 4.000 californianos a contatar seus legisladores no mês passado em apoio ao *SB 32* e ao *AB 197*, com outras organizações fazendo o mesmo. Logo, jornais como o *Los Angeles Times*, *Fresno Bee* e *San Francisco Chronicle*, também se manifestaram para pedir uma ação legislativa este ano. Nossa coalizão de apoiadores manteve reuniões com legisladores. Os constituintes continuaram enviando e-mails e telefonando. E o ímpeto cresceu ainda mais [...] é inegável que esta vitória teria sido impossível sem a tremenda liderança do Presidente da Assembleia Anthony Rendon, Presidente do Senado pro Tem Kevin de León, Deputado Eduardo Garcia e Senador Fran Pavley (BARBOSE, 2016, tradução nossa, grifo nosso).

Torna-se um exercício de extrema importância refletir sobre a formação dos grupos ambientalistas na Califórnia, como eles foram evoluindo de grupos que eram focados, sumariamente, em uma preservação das grandes reservas naturais do estado, para grupos que se associaram a grandes lutas e entraves na busca de aprovação e inserção de seus objetivos nas pautas e nas discussões, evoluindo também de pequenas campanhas e abordagens, para altíssimos investimentos, sejam eles financeiros ou não.

⁸² Para ajudar a lembrar os legisladores de tudo o que está em jogo, a UCS está lançou uma carta aos legisladores estaduais e ao governador Brown de 144 cientistas, economistas e outros acadêmicos pedindo a aprovação de dois projetos de lei de mudança climática, *Senate Bill 32* (Pavley) e *Assembly Bill 197* (E. Garcia) (BARBOSE, 2016, tradução nossa).

6. CONCLUSÕES

Para pensar as políticas ambientais da Califórnia, optou-se por utilizar o Modelo de Coalizão de Defesas como base para compreender a teia de atores e processos no estado. Esta teoria foi escolhida por trazer, em uma mesma análise, os recursos políticos em confluência com os valores e crenças daqueles que são os tomadores de decisão. Além de ser um modelo bastante utilizado tanto no estudo das políticas públicas, quanto nos estudos ambientais.

O Modelo de Coalizão de Defesas nos auxilia na compreensão da história ambiental da Califórnia, mas não somente isto, possibilita também o entendimento dos processos históricos do estado. O protagonismo ambiental da Califórnia não teria sido possível caso a formação histórica do estado tivesse sido de outra forma.

Por muitos anos, as empresas manufatureiras e a agricultura foram o fio condutor da economia californiana e, apesar de sempre exercer um poderio econômico muito grande em relação aos demais estados, a história da Califórnia foi impulsionada pelo fenômeno do Vale do Silício, e os desdobramentos que o ocasionaram, bem como os desdobramentos posteriores a efetiva criação. O Vale do Silício não foi apenas um berço para a tecnologia, como financiou os crescentes empreendimentos ali estabelecidos, a região do condado de Santa Clara e São José, o coração do Vale, abrigada as maiores empresas e um dos melhores índices de desenvolvimento, tecnologia, salários e bem estar dos Estados Unidos.

Com o rápido crescimento e desenvolvimento da Califórnia, um dos principais entraves encontrados foi a discussão acerca do meio ambiente. A década de 1970 vai ser crucial neste sentido, com o aquecimento nas discussões sobre este tema, desde reuniões da ONU a níveis globais, até o lançamento do relatório decorrente do Clube de Roma “*The limits to Growth*”.

Nesse íterim de discussões, as grandes corporações absorvem este tema e pensadores atrelados ao sistema capitalista industrial serão grandes responsáveis pelo desenvolvimento de teorias tais quais a teoria do Desenvolvimento Sustentável e a corrente da Economia Verde, em que se acreditava que o desenvolvimento econômico não encontraria entraves e limitações impostas pelo meio ambiente, com grandes crenças nas soluções tecnológicas, e uma constante despolitização do debate ecológico.

Em 2020, completou-se 50 anos em que o estado da Califórnia constituiu uma agência voltada unicamente para as questões ambientais. Desde então, muitos foram as

ações, projetos, campanhas, leis e normativas voltadas para este tema, os escritos mostraram grande parte destes empreendimentos, apontando para um protagonismo ambiental bastante atrelado a diversos atores, como os grupos de interesse, grupos de pressão e as empresas do estado.

O protagonismo ambiental da Califórnia passou por longos processos evolutivos, sendo a criação do grupo de interesse *Sierra Club* ressaltado aqui, com a finalidade de fazer um paralelo e comparar a forma de atuação. No início, o estado possuía um protagonismo voltado para a preservação do meio ambiente, o cuidado com a natureza e com as diversas paisagens e parques que compõem a geografia natural, evoluindo para uma confluência cada vez maiores de atores envolvidos desse procedimento, com práticas que foram de campanhas publicitárias e gastos exacerbados com *lobbies* no financiamento de campanhas e aprovações de leis.

Além do *Sierra Club*, o enfoque maior esteve voltado para o Projeto de Lei 32 e os principais entraves para sua aprovação, mostrando os principais políticos envolvidos no projeto, o escopo de atuação do mesmo e de que forma o governo do estado pensava em implementá-lo ao longo dos anos, a partir da implementação do Projeto de Lei 32 é que foi possível entender uma maior atuação dos grupos de interesse por meio do *lobby* na Califórnia, tanto daqueles que eram favoráveis à lei, quanto aqueles que se levantavam como oposição.

Foi também no estudo do Projeto de Lei 32 que foi possível analisar os entraves ocorridos entre as empresas petrolíferas e os grupos ambientalistas e de que forma diversos atores também foram incorporando essas lutas em suas agendas, desde empresas que não fazem parte destes setores da sociedade, até artistas e empresas de outros segmentos. As empresas petrolíferas se opuseram de diversas formas, criaram campanhas, utilizaram estratégias específicas para barrar as principais ações do governo na implementação do *AB 32*, mas foi também interessante compreender que ambos os lados passaram a se valer das mesmas formas de atuação, a saber, as estratégias de *lobby*, o financiamento de campanhas e o financiamento de projetos de lei.

O desenvolvimento destes temas torna-se um tanto quanto interessante ao pensar nas diferentes dinâmicas que vão ocorrendo, tanto no cenário político local, quanto no cenário nacional e internacional. Com os anos de trumpismo (2017 – 2021), os Estados Unidos passaram por um período de arrefecimento do engajamento nas políticas ambientais, com iniciativas como a retirada do país de acordos internacionais, o Acordo de Paris, por exemplo.

Mesmo que seja como um artifício bem costumeiro de campanhas políticas, mas o presidente Joe Biden elegeu-se, em 2020, amplamente amparado por um discurso que se propôs a ir de encontro às campanhas e políticas ambientais que foram mote do governo Trump. Segundo Biden, ele colocaria os Estados Unidos novamente nos trilhos da redução dos gases de efeito estufa, apontando para uma neutralidade de carbono até o ano de 2050.

O mote da campanha estava calcado em uma corrente de forte difusão nos últimos anos, que encontrou espaço em grupos ambientalistas e de políticos, o *Green New Deal*, introduzido pelo senador Ed Markey e pela deputada democrata Alexandria Ocasio-Cortez e se propõe a ser a última chance da humanidade para conter grandes desastres ambientais causados pelas mudanças climáticas. A ideia do *Green New Deal (GND)* ainda está em construção, mas, em linhas gerais, tem sido pensado como um programa de investimentos massivos em infraestrutura e empregos “limpos, verdes e sustentáveis”, na tentativa de mudar não só o setor energético, mas toda a economia.

Junto a esse projeto que vem sendo apontado como algo disruptivo, principalmente na campanha do atual presidente dos Estados Unidos, é importante pensar que 2021 foi o ano da Cúpula do Clima, a COP26, ocorrida sob o pano de fundo de uma pandemia que assola o mundo, trouxe à tona o que já era de conhecimento de todos, de que os países estão muito longe de alcançarem os objetivos estabelecidos no Acordo de Paris. Acordos foram firmados, tanto oficiais quanto acordos fora dos meios formais (às vezes de forma bilateral), dentre eles, um compromisso com a contenção do desmatamento até 2030, com o Brasil sendo um dos principais pontos focais deste acordo.

A Conferência teve seu fim e a Organização das Nações Unidas, no acordo final, insistiu para que os países revisitem e fortaleçam seus planos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, ainda reforçou sobre o compromisso em eliminar gradualmente o uso de carvão e pôr fim ao subsídio de petróleo e gás, com uma data de previsão para 2050.

Os anos vão se passando e novas tendências vão sendo incorporadas ao debate ambiental, os grupos ambientais passam de defensores e preservadores da natureza, para incorporarem em seus métodos práticas de *lobbying*, financiamento de campanhas e um alto investimento voltado para esta prática que, anteriormente, era costumeira pelos seus opositores. É possível ver, a partir destas novas formas de atuação, que o debate de preservar o planeta para as próximas gerações vai sendo incorporado por tendências cada

vez mais próximas e semelhantes de grupos que eram opositores e hoje utilizam as mesmas formas de atuação.

O estudo de caso sobre o combate à poluição do ar no Estado da Califórnia propiciou observar como as coalizões e os grupos de interesse atuam para influenciar as políticas públicas. Novos estudos sobre outras dimensões das políticas ambientais, nos EUA ou outros países, como o Brasil, podem indicar a viabilidade do modelo analítico utilizado na pesquisa.

Referências Bibliográficas

ACKERMAN, Bruce A.; Elliot, E. Donald & Millian, John C., Toward a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law. *Journal of Law, Economics & Organization*, v. 1, n° 2 (autumn), 1985, p. 313-340.

AINSWORTH, Scott H. **Analyzing Interest Groups – Group influence on people and politics**. New York: WW Norton and Company, 2002, 260 p.

AIR QUALITY INDEX. **Air pollution in California**: real-time air quality index visual map. Disponível em: <<https://aqicn.org/map/california/>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

ALVORD, Adrienne. Big Oil, Climate Change, and California's AB32. **The Equation**. 2014. Disponível em: <<https://blog.ucsusa.org/adrienne-alvord/big-oil-climate-change-and-californias-ab32-669/>>. Acesso em: 26 set. 2021.

ALVORD, Adrienne. Ten Years After: Looking Back on California's Global Warming Solutions Act (AB 32). **The Equation**. 2016. Disponível em: <<https://blog.ucsusa.org/adrienne-alvord/california-global-warming-solutions-act-ab-32-by-the-numbers/>>. Acesso em: 26 set. 2021.

BALLOTPEDIA. California's AB 32, the "Global Warming Solutions Act of 2006. Disponível em: <https://ballotpedia.org/California%27s_AB_32_the_%22Global_Warming_Solutions_Act_of_2006%22>. Acesso em: 27 set. 2021.

BALLOTPEDIA Fran Pavley. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Fran_Pavley>. Acesso em: 27 set. 2021.

BALLOTPEDIA. Fabian Núñez. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Fabian_Nunez>. Acesso em: 27 set. 2021.

BARBOSE, Jason. California just made climate change history. How did it happen?. **The Equation**. Disponível em: <<https://blog.ucsusa.org/jason-barbose/california-just-made-climate-change-history-how-did-it-happen/>>. Acesso em: 26 set. 2021.

BARBOSE, Jason. Leading scientists urge California lawmakers to act on climate change this year. **The Equation**. 2016. Disponível em: <<https://blog.ucsusa.org/jason-barbose/leading-scientists-urge-california-lawmakers-to-act-on-climate-change-this-year/>>. Acesso em: 26 set. 2021.

BAUMGARTNER, Frank R; LEECH, Beth L. **Basic Interests**: the importance of groups in politics and in political science. 3. ed. Princeton: Princeton University Press, 1958. p. 1-223.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRINING, Margaret F., HOLCOMBRE, Randall G. & SCHWARTZSTEIN, Linda. The Regulation *Lobbyists*. **Public Choice**, n° 77, October 1993, p. 377-384.

BUENO, Luciano. **Políticas Públicas e Esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento.** São Paulo: FGV, 2008. Tese (Doutorado) apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

BURBURANO, Vanessa C., DELMAS, Magali A. *The drivers of greenwashing.* **California Management Review**, V. 54, nº 1, Outono 2011, 64-87 p.

CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD. **Assembly Bill 32 overview.** Disponível em: <<https://www.arb.ca.gov/cc/ab32/ab32.htm>>. Acesso em: 16 de abr. de 2021.

CALIFORNIA BUSINESS. **Governor's Office of Business and Economic Development.** Disponível em: <<http://www.business.ca.gov/>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

CALIFORNIA CLIMATE CHANGE. **California climate change legislation.** Disponível em: <<http://www.climatechange.ca.gov/state/legislation.html>>. Acesso em 16 de abr. de 2021.

CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **The history of California Environmental Protection Agency,** California, 2001.

CALIFORNIA LEGISLATIVE INFORMATION. Assembly Bill nº 197. Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201520160AB197>. Acesso em: 7 nov. 2021

CAREY, Amanda. Green Bullies: how environmental groups use the tactics of intimidation. **Capital Research Center**, 2011. Disponível em: <<https://capitalresearch.org/article/green-bullies-how-environmental-groups-use-the-tactics-of-intimidation/>>. Acesso em: 23 set. 2009.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 438-454, 2010. Disponível em: <[http://www.zeeli.pro.br/Textos/ArtigosCientificos/2010/Cechin&Veiga%20-%20REP%2030\(3\)119%20jul-set2010%20\(438-454\).pdf](http://www.zeeli.pro.br/Textos/ArtigosCientificos/2010/Cechin&Veiga%20-%20REP%2030(3)119%20jul-set2010%20(438-454).pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2010.

CHAUDOIN, Stephen, MILNER, Helen V., PANG, Xun. **International systems and domestic politics: linking complex interactions with empirical models in International Relations.** International Organization, v. 69, nº 2 (Spring), 2015, p. 275-309.

COGLIANESE, Cary. Social Movements, Law, and Society: The Institutionalization of the Environmental Movement. **The University of Pennsylvania Law Review**, v. 150, nº 1, p. 85-118, 2001.

CONLAN, T. J; SAGER, M. A. The growing international activities of the american

states. **Policy Studies Review**, Fairfax, v. 18, n. 3, p. 13-28, Autumn, 2001.

CORBETT, P. Scott, JANSSEN, Volker, LUND, M. John, PFANNESTIEL, Todd, VICKERY, Paul. **U.S History**. Texas, Houston: OpenStax, 2017.

CORTE SUPREMA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. Massachusetts *et al.* v. Environmental Protection Agency *et al.* nº 05-1120, out. 2006. Disponível em: <https://oag.ca.gov/sites/all/files/agweb/pdfs/environment/Massachusetts_v_EPA.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

COSTA, Priscila B. da, O destino manifesto do povo estadunidense: uma análise dos elementos delineadores do sentimento religioso voltado à expansão territorial. **International Congress of History**, p. 2267-2276, 2011.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. **Lobbying Database**. 2017c. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/index.php>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

CULLENWARD, Danny. California's foreign climate policy. **Global Summitry**, Oxford, 2017.

DALLARI, Dalmo de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2011.

DALTON, Russel J., POWELL, G. Bingham Jr., STROM, Kaare. **Comparative Politics Today – A World View**. 11ª ed., United States: Pearson Education, 2008. 769 p.

DAVID BROWER CENTER. Who was David Brower. Disponível em: <<https://browercenter.org/about/who-was-david-brower/>>. Acesso em: 21 out. 2021.

DOUGHMAN, Pamela M., California's climate change policy: raising the bar. California: **Environment**, v. 49, n. 7, set. 2007, p. 34-43.

EDQUIST, C. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In: FAGERBERG, J. MOWERY, D.C, NELSON, R.R. (Ed.). **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Environmental Protection Agency: summary of the Clean Air Act. Disponível em: <<https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-clean-air-act>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787. Disponível em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>. Acesso em 10 jun. 2019.

FADDUL, Juliana. *Fracking*, a polêmica técnica em busca de petróleo criticada por Biden. **CNN Brasil**, 2021.

FUNG, K.C, AMINIAN, Nathalie, TUNG, Chris Y. Some characteristics of innovation activities: Silicon Valley, California, China and Taiwan. New York: **Springer Science and Business Media**, v. 49, jun. 2015, p. 221-240.

GANZERT, Christian C., Martinelli, Dante P. Transferência de conhecimento em sistemas regionais de inovação: a perspectiva do caso do Vale do Silício Californiano. **Interações**, Campo Grande, v. 10, n. 2 jul.-dez., 2009.

GAZONI, Jefferson L., GÓES, Geraldo S., MOTA, Jose A., REGANHAN, José M., Trajetória da governança ambiental. **IPEA: regional e urbano**, dez., 2008.

GOLDSTEIN, Kenneth M. **Interest Groups, Lobbying, and Participation in America**. Cambridge University Press, 1999.

GREENHUT, Steven. The formidable Jerry Brown: what to expect from the California governor's fourth and final term. **City Journal**. Disponível em: < <https://www.city-journal.org/html/formidable-jerry-brown-11498.html> >. Acesso em: 19 out. 2021.

HALL, Nina L., TAPLIN, Ros. Environmental Nonprofit Campaigns and State Competition: Influences on Climate Policy in California. **International Society for Third-Sector Research and The John's Hopkins University**, v. 21, p. 62-81, 2009.

HAYDEN, Erika C. California's face arid future. **Nature**, Massachusetts, v. 526, n. 1, p. 14-15, 2015.

INFLUENCE WATCH. Sierra Club. Disponível em: < <http://www.influencewatch.org/non-profit/sierra-club/> >. Acesso em: 10 out. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

ISAACSON, Walter. **Os Inovadores**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, 568 p.

JENKINS-SMITH, H.C. Analytical debates and policy learning: Analysis and change in the federal bureaucracy. **Policy Sciences**, v.21, p. 169–211, 1988.

JUREWITZ, John. Mazmanian, Daniel A., Nelson H. California's Climate change policy: the case of a subnational state actor tackling a global challenge. **The Journal of Environment & Development**, v. 17, nº 4, p. 401-423, 2008.

KARAPIN, Roger. Not Waiting for Washington: Climate Policy Adoption in California and New York. **Political Science Quarterly**, v. 133, nº 2, p. 317-353, 2018.

KEY, V.o.. **Politics, Parties, and Pressure Groups**. New York: Ty Crowell Co, 1964.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995.

LARIMER, Christopher W.; SMITH, Kevin B. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder, CO: Westview Press, 2009.

LEECH, Beth L., *Lobbying and Influence*. In: MAISEL, L. Sandy; BERRY, Jeffrey M. (Ed.). **American Political Parties and Interest Groups**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 534-551.

LEECH, Beth L.; BAUMGARTNER, Frank R. **Basic Interests: Importance of Groups in Politics and in Political Science**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

LOWERY, David & BRASHER, Holly. **Organizes Interests and American Government**. New York: McGraw-Hill, 2004, 283 p.

MALANGA, Steven. The green behind California's greens: A handful of superrich donors have created the illusion of a grassroots environmental movement. **City Journal**. 2015. Disponível em: <<https://www.city-journal.org/html/green-behind-california%E2%80%99s-greens-13716.html>>. Acesso em: 15 out. 2021.

MANCUSO, Wagner P., GOZETTO, Andréa C. Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicopontocom**, ano 9, n. 14, v.1, p. 119-128, 2011.

MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. 420 p.

MCGREEVY, Patrick. Spending on lobbying in California tops \$309 million, the second-highest amount ever recorded in the state. **Los Angeles Times**. Disponível em: <<https://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-lobby-spending-20170201-story.html>>. Acesso em: 12 out. 2021.

NESS, Immanuel. **Encyclopedia of Interest Groups and Lobbyists in the United States**. v. 1. Armonk, NY: Sharpe Reference, 2000, 349 p.

NICHOLS, MARY D. California's Climate Change Policies: Lessons for the nations. **CCLR**, Califórnia, v. 2, p. 154-160, 2010.

OLIVEIRA, Alyne V. de, Grupos de interesse na formulação da política externa norteamericana: o lobby da indústria farmacêutica. 2018. 125 f. **Dissertação** (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP), São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/152978>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

OPEN SECRETS: Following the money in politics. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/>> Acesso em: 10 out. 2021.

PAGOTTO, Érico L. *Greenwashing: os conflitos éticos da propaganda Ambiental*. 2013. 163 f. **Dissertação** (Mestrado) – Programa da Pós-Graduação em Mudanças Sociais e Participação Política EACH/USP, São Paulo, 2013.

PETERS, B. Guy. **American public policy: promise and performance**. 10ª ed. Washington, DC: CQ Press, 2015.

PEREIRA, Paulo Trigo. Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. In: A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas. **Actas do 1 Encontro Nacional de Ciência Política**. Lisboa: Editorial Bizâncio/Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa, 2001. Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~ptrigo/docs/GruposPressão5.pdf>> Acesso: 5 jun. 2019.

PISCIONE, Deborah P. **Secrets of Silicon Valley: What Everyone Else Can Learn from the Innovation Capital of the World**. 2ª ed. London, UK: Palgrave MacMillan, 2013, 249 p.

SABATIER P.; MCLAUGHLIN, S.M. Belief congruence of governmental and interest group elites with their constituencie. **American Politics Quarterly**, v.16, n.1, jan. 1988, p. 61–98.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesse no Ciclo de Políticas Públicas**: Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. 542 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

SACHS, Aaron. Virtual Ecology: a brief environmental history of Silicon Valley. **World Watch**, v. 12, n. 1, jan-fev. 1999.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The Semisovereign People**. New York: Holt, Rinehart and Winston. 1960.

SHEPARDSON, David. Utilities, Tesla, Uber create U.S. lobbying group for electric vehicle industry. **Reuters**. 2021. Disponível em: < <https://www.reuters.com/article/us-autos-electric-idUSKBN27X322>>. Acesso em: 28 set. 2021.

SCHLOZMAN, Kay Lehman; TIERNEY, John T.. **Organized Interests and American Democracy**. New York: Harper & Row, 1986.

SCHREURS, Miranda A. From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change Politics. **The Journal of Environment & Development**, v. 17, n. 4, p. 343-355, dez/2008.

SIERRA CLUB. Sierra Club Foundation. Disponível em: < <https://www.sierraclubfoundation.org/> >. Acesso em: 15 out. 2021

SILLS, Jennifer. Australia's Drought: Lessons for California. **Science**, v. 343, mar. 2014, p. 1430-1431.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder, CO: Westview Press, 2009.

STATE OF CALIFORNIA. California Environmental Protection Agency. Disponível em: <<https://calepa.ca.gov/>>. Acesso em: 13 de jul. de 2018.

STATE OF CALIFORNIA. Department of Justice: Office of the Attorney General. 2021. Disponível em: <<https://oag.ca.gov/environment/clean-air>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

STATE OF CALIFORNIA. Senate Bill nº 32. Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201520160SB32>. Acesso em: 7 nov. 2021

THE PARIS AGREEMENT. UNFCCC. Disponível em: <<https://unfccc.int/process-andmeetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>>. Acesso em 7 nov. de 2021.

THOMAS, Clive S. Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences. **Parliamentary Affairs**, Oxford, UK, v. 51, n. 4, p. 500-515, out./1998. Disponível em: <<https://academic.oup.com/pa/article-abstract/51/4/500/1411698?redirectedFrom=PDF>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

THOMAS, Clive S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups.** Westport: Praeger Publishers, 2004.

THOMAZ, Laís Forti. **A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos Estados Unidos (2002-2011).** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 1-168.

THOMAZ, Laís Forti. **A Influência do Lobby do Etanol na Definição da Política Agrícola e Energética dos Estados Unidos (2002-2011).** 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), São Paulo, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93743/thomaz_lf_me_mar.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1 jul. 2019.

THURBER, James A. Political Power and Policy Subsystems in American Politics. In.: PETERS, G and ROCKMAN, Bert A. (eds.). **Agenda for excellence 2: Administering the State.** New Jersey: Chatham House Publishers, 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América.** 2ª ed. Livro I: Leis e Costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRUMAN, David B.. **The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion.** New York: Alfred A. Knopf, 1963.

VARZALLY, Allison. **Making a Non-White America: Californians coloring outside ethnic lines, 1925-1955.** London, England e Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 2008.

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam; DELEON, Peter. "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, 2011.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 2, 2005.

_____. A Guide to the Advocacy Coalition Framework: Tips for Researchers. In Frank Fischer et al. (eds.) **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. New York: CRC Press, 2006.

WEIBLE, Christopher M. An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: understanding the political context of California Marine Protected Area policy. **Journal of public administration research and theory**, v. 17, p. 95-117, 2006.

ZURCHER, Anthony. Scott Pruitt resigns: the EPA's chief's long list of controversies. **BBC**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-43677216>>. Acesso em: 10 mai. 2019.