

PANORAMA

EUA

VOL. 10, N. 1, MARÇO DE 2020



OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS  
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS  
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE  
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES  
ON THE UNITED STATES

**PANORAMA EUA**

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS  
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

ISSN 2317-7977

VOL.10, N. 1, MARÇO DE 2020

**CORPO EDITORIAL**

**EDITOR:** Sebastião Velasco e Cruz

**SUPERVISÃO:** Tatiana Teixeira e Solange Reis

## Coronavírus nos EUA: impactos no governo Trump e nas eleições americanas

Por Edna Aparecida da Silva<sup>1</sup>

### Introdução

A pandemia de Covid-19, ou coronavírus, e a situação da economia global colocaram em relevo a discussão sobre como esse quadro poderá atingir as eleições americanas. Em meados de fevereiro, o relatório do Goldman Sachs anunciou que, se os efeitos da crise econômica afetarem o crescimento dos Estados Unidos, isso poderá custar a reeleição de Trump<sup>1</sup>. Contrariamente às primeiras declarações de Trump sobre a epidemia, minimizando a ameaça de expansão nos EUA, todos os 50 estados já têm casos de contaminação confirmados<sup>2</sup>. A percepção de que o presidente não vinha tratando a situação com a devida seriedade aparece nas estatísticas. Entre 15 e 17 de março, uma pesquisa do YouGov revelou que a ação do presidente tem aprovação de 43% dos entrevistados, contra 52% de desaprovação<sup>3</sup>.

Três aspectos são importantes para entender o cenário dessa discussão: a natureza das políticas de Trump como resposta à crise; sua influência nos temas da agenda do debate eleitoral nos Estados Unidos; como e por que atingem a expectativa de reeleição de Trump.

No último 13 de março, depois de atitudes e declarações polêmicas sobre a gravidade da epidemia, Trump finalmente declarou estado de emergência<sup>4</sup>. O governo então apresentou suas propostas para enfrentar a pandemia e seus efeitos sobre a economia dos Estados Unidos: suspensão de todas as viagens para a Europa e proibição da entrada de pessoas que tivessem estado no Espaço Schengen, da União Europeia, nos 14 dias anteriores. Com apoio bipartidário, a Câmara dos Representantes aprovou a *H.R. 6201: Families First Coronavirus Response Act*, lei

que autoriza medidas e prevê recursos para o combate à expansão do vírus, assim como para a assistência à população americana. Outras medidas pretendem minimizar o impacto da crise econômica, como redução fiscal e ajuda econômica aos grupos afetados<sup>5</sup>.

O secretário do Tesouro, Steven Mnuchin, anunciou, em 17 de março, que a Casa Branca apresentará um novo pacote de estímulo econômico de US\$ 1 trilhão. Os recursos serão utilizados para socorrer pequenos e médios negócios, o setor aéreo e vários outros, como o segmento hoteleiro. Parte da ajuda também irá para transferência de renda<sup>6</sup>. Se o montante dos recursos impressiona, podemos dizer o mesmo sobre como as medidas de natureza assistencial revelam problemas da sociedade americana, como precariedade dos direitos trabalhistas e carência de sistema universal de saúde. Isso tem fortalecido a percepção de que o coronavírus e a realidade que a pandemia expõe serão os maiores obstáculos às pretensões de reeleição de Trump.

### 1- O cenário da economia global

A mudança de atitude de Donald Trump em relação ao coronavírus ocorreu quando as manchetes, particularmente a partir de 9 de março, desenharam um cenário de aprofundamento da crise da economia global. Segundo o jornal *The Guardian*, os mercados de ações globais registraram suas maiores quedas desde a crise financeira de 2008, quando foram atingidos pela recente queda no preço do petróleo<sup>7</sup>. Esta crise<sup>8</sup> foi deflagrada pela ruptura da cooperação entre a Rússia e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) e a redução dos preços por parte da Arábia Saudita, que decidiu aumentar sua produção frente ao desacordo<sup>9</sup>.

Outros aspectos da crise global se relacionam diretamente com a pandemia, como as medidas que impuseram restrições ao movimento de pessoas, bens e serviços, assim como as de contenção. Entre elas, as quarentenas em centros de produção que afetaram as cadeias globais de valor, as

<sup>1</sup> Cientista política e pesquisadora do INCT-INEU.

restrições de viagens que atingiram diferentes setores – como o aéreo, de turismo e de seguros – e pequenos e médios negócios.

A situação da China, primeiro país a enfrentar a epidemia, provocou um impacto global que reflete seu papel crescente nas cadeias globais de suprimentos, mercados de commodities e viagens. Esse quadro reduziu as previsões de crescimento das economias do G20 em 2020 e dos países mais ligados à China, como Japão, Coreia do Sul e Austrália.

As previsões destacadas pela imprensa e pelas organizações internacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicavam retração e crise da economia global. O relatório “Coronavirus: The World Economy at Risk”, da OCDE, apresentou recomendações de políticas que deveriam ser adotadas pelos governos para a prevenção da infecção e do contágio, bem como para a mitigação e a contenção dos desdobramentos econômicos da crise. Estas medidas incluem a adoção de políticas macroeconômicas, ações multilaterais coordenadas e aumento do gasto público<sup>10</sup>.

Segundo a avaliação da Unctad, em seu relatório “Impact of the Coronavirus Outbreak on Global FDI”, publicado em 8 de março, a pandemia poderá reduzir o investimento estrangeiro direto global em cerca de 5% a 15%. Isso representaria os níveis mais baixos desde a crise financeira de 2008-2009, no caso de continuidade da pandemia ao longo do ano<sup>11</sup>. Os setores mais fortemente atingidos foram o automotivo, aéreo e de energia. Embora as regiões onde a pandemia se manifestou de modo mais severo tenham sido mais afetadas economicamente, seus impactos sobre a demanda e cadeia global de suprimentos atingiram as perspectivas de investimento também nos outros países.

No caso dos EUA – afirma o economista da Moody’s Analytics Mark Zandi –, há 40% de probabilidade de recessão na primeira metade de 2020. Isso representa um aumento de 20% em relação à última avaliação.<sup>12</sup>

Nesse cenário de expectativas de aprofundamento da crise, dois campos de questões precisam ser considerados para se pensar acerca de seu impacto sobre as eleições nos Estados Unidos.

Um deles se refere à discussão das diferentes políticas, por meio das quais o governo poderá lidar com a gestão da crise e, sobretudo no caso dos Estados Unidos, como responderá a demandas e críticas de grupos econômicos, trabalhadores, políticos democratas e dos próprios republicanos. Outro diz respeito à agenda do debate eleitoral e à reeleição de Trump. Neste contexto de incertezas, estarão no centro do debate as avaliações de seu desempenho, questionando a capacidade de suas políticas e de seu governo de reagir ao aprofundamento da crise no âmbito doméstico, epidêmico e econômico. O tema do sistema de saúde dos Estados Unidos ganha, portanto, centralidade na agenda eleitoral, no confronto entre democratas e republicanos, bem como nas primárias do Partido Democrata, como mostrou o primeiro debate entre Joe Biden e Bernie Sanders.

## **2- Atitudes de Trump diante do coronavírus e sua influência na opinião pública**

Os dados não deixam dúvida quanto à expansão e à gravidade da pandemia do coronavírus. Como mostram o mapa interativo da Reuters<sup>13</sup> e os gráficos da Bloomberg<sup>14</sup>, desde os primeiros casos em Wuhan, na China, em janeiro passado, a epidemia alcançou mais de 150 países, atingindo, em 20 de março, um total global de 238.618 casos confirmados e 9.913 mortes.

Os países mais afetados foram China, Itália, Irã, Espanha, França, Estados Unidos, Reino Unido, e outros países europeus e asiáticos. Nos EUA, já haviam sido registrados 12.549 casos e 196 mortes<sup>15</sup>. Os estados da Califórnia, Nova York, Oregon e Washington entraram em estado de emergência, antes mesmo da declaração do presidente americano.

Apesar dos alertas de agências e de organizações de saúde domésticas e internacionais, as atitudes e pronunciamentos de Trump traduziam desconhecimento e falta de informações técnicas sobre o problema. Em entrevista à CNBC, em Davos, o presidente afirmou, em tom triunfalista, que a situação estaria controlada e que ele não via risco de pandemia. Chamadas de garantias panglossianas pelos especialistas de saúde – comparando Trump ao professor Pangloss, personagem de Voltaire e caricatura do otimismo ingênuo –, suas observações confrontavam o Center for Disease Control and Prevention (CDC), agência federal encarregada de lidar com doenças infectocontagiosas.

Em reunião com governadores, disse que o problema acabaria no verão. “Como de costume, deve ir embora em abril”, ironizou, contrariando a afirmação do CDC de que o vírus poderia permanecer mais de um ano no país<sup>16</sup>.

A este quadro, Trump também associou sua agenda anti-imigração, afirmando que a situação estaria ligada à postura dos democratas em relação ao tema. “A política de fronteiras abertas dos democratas é uma ameaça direta à saúde e ao bem-estar de todos os americanos. Agora, você vê isso com o coronavírus”, afirmou.

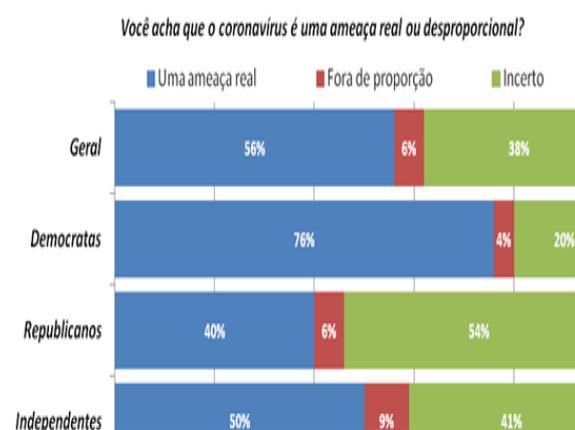
Desde 31 de janeiro, o Departamento de Saúde e Serviços Humanos já havia declarado emergência, o que permitiu restringir o movimento de pessoas nos Estados Unidos e impor quarentena de 14 dias para chineses e para quem houvesse estado na China e em países afetados pelo coronavírus.

Outra crítica apontava a lentidão do governo na aplicação de testes e em sua oferta insuficiente, consequência da percepção de que o coronavírus não seria uma ameaça maior do que doenças do mesmo tipo. Dias depois, o número de mortos e infectados nos Estados Unidos aumentou. Cabe lembrar que a força-tarefa para lidar com a epidemia, sob o comando do vice-presidente Mike Pence e coordenada pela dra. Debora L. Birx, tinha sido criada já em janeiro.

Diante das críticas de democratas, republicanos e de agências da própria administração, Trump respondeu que os democratas estariam acentuando a gravidade por causa do processo eleitoral, buscando criar uma situação de medo e de insegurança. A saúde – lembra-se – é um dos temas da agenda do Partido Democrata.

As atitudes de Trump influenciaram a percepção da sociedade americana acerca do quadro real do problema. Segundo os dados divulgados pela pesquisa de opinião da Reuters/Ipsos<sup>17</sup>, a polarização partidária da sociedade americana se reflete na percepção da ameaça, como mostra o gráfico abaixo, e nas atitudes em relação às medidas de prevenção do coronavírus<sup>18</sup>. Mais da metade dos republicanos declararam que não alterariam sua rotina em razão do vírus, contra 40% de democratas que disseram lavar as mãos mais vezes por causa da epidemia.

Nos últimos dias, a imprensa noticiou que, apesar das iniciativas do governo e dos dados que mostram a pandemia nos Estados Unidos, parte dos americanos não está respeitando as normativas para o isolamento social. Assim como se viu no Rio de Janeiro, circularam várias imagens da praia de Clearwater, na Flórida, lotada de pessoas.



Fonte: NPR/PBS News Hour/Marist Poll<sup>19</sup>.

A polarização partidária explica, em parte, as posturas de Trump em relação à epidemia. Isso pelo menos até o final de fevereiro, quando os dados da expansão do vírus foram

dissipando as resistências ao reconhecimento da gravidade do cenário. Assim, a discussão ganhou novos contornos em face das medidas de emergência tomadas nos países mais atingidos e dos prognósticos de aprofundamento da crise da economia global.

### **3- Crítica dos governos estaduais e pressões sobre a política comercial de Trump**

A demora de Trump em declarar emergência impediu o acesso dos governos estaduais e locais a recursos de fundos do governo federal para acionarem as medidas de contenção da epidemia. Uma declaração de emergência com base na *Robert T. Stafford Relief and Emergency Assistance Act* (P.L. 93-288), *Stafford Act*<sup>20</sup>, lei que regula a assistência federal no caso de emergências e desastres nos Estados Unidos, liberaria fundos da Agência Federal de Emergência (FEMA, na sigla em inglês), uma agência do Departamento de Segurança Interna, que coordena as respostas a esses eventos. O que não ocorre no caso de declaração de emergência amparada na *Public Readiness and Emergency Preparedness Act* (PREP Act)<sup>21</sup>, relacionada com a imunização e com a prevenção de contágio, e que já tinha sido usada no final de janeiro para declaração de emergência pela Secretaria de Saúde e Serviços Humanos.

Os impactos domésticos da política comercial foram outro tema que se fortaleceu no conjunto das críticas às respostas de Trump ao coronavírus. Destacava-se que as altas tarifas aplicadas às importações chinesas, além de prejudicarem os pequenos e médios negócios e os consumidores, impõem o ônus da guerra tarifária aos americanos.

Assim, nesse contexto de crise, grupos como U.S. Chamber of Commerce, National Association of Manufacturers e US-China Business Council pediram ao governo que a revogação das tarifas fizesse parte das repostas econômicas para a situação emergencial. No dia 13 de março, a American Apparel and Footwear Association, a National Retail Federation e outros grupos pediram a

suspensão das tarifas sobre importações chinesas e restituição retroativa de impostos de importação<sup>22</sup>. Essas demandas receberam apoio político de senadores republicanos, como Patrick J. Toomey, da Pensilvânia, e Charles E. Grassley, de Iowa.

Outro aspecto importante na discussão sobre os impactos da guerra comercial de Trump se refere à imposição de tarifas sobre a importação de equipamentos médicos da China. Diante do quadro de possível interrupção de suprimentos, a crise de saúde exigiria que o governo suspendesse essas políticas que Trump alega impor prejuízos aos EUA.

Segundo Chad P. Brown, do Peterson Institute, as importações de produtos médicos da China têm sido reduzidas desde 2017, enquanto a demanda de produtos de outras partes do mundo cresceu mais de 20%<sup>23</sup>. Nesse sentido, Brown sugere que “O presidente Trump deve admitir imediatamente o problema que suas políticas criaram. Seu governo deve suspender de forma permanente e abrangente as tarifas da guerra comercial sobre produtos médicos críticos da China. E, com seus ex-aliados, o governo deve reverter sua abordagem isolacionista e revigorar a cooperação internacional que formou a base da política dos EUA por mais de 70 anos”.

### **4- Medidas para responder à crise: panorama do debate**

Entre 9 e 11 de março, Trump se reuniu com seguradoras de saúde e banqueiros e, diante das preocupações com o aprofundamento da crise econômica, anunciou medidas, mudando o perfil de seu desempenho no tratamento da questão. Apesar do consenso quanto à urgência do enfrentamento da crise no âmbito da saúde, isso não se verificou em relação às medidas no campo das respostas econômicas.

Nas propostas de Trump, claramente seguindo as recomendações da OCDE<sup>24</sup>, prevaleceram medidas com impacto econômico para minimizar os efeitos sobre o comércio e estimular o consumo, como os cortes de impostos nas folhas de pagamento, licença médica para trabalhadores horistas e apoio à

indústria de viagens. O presidente anunciou também a proibição de entrada de estrangeiros oriundos das áreas críticas, como o Espaço Schengen, área de livre-circulação de pessoas na União Europeia. Depois, foram acrescentados Reino Unido e Irlanda.

Os recursos liberados pelo governo federal serão partilhados entre as iniciativas de autoridades locais, estaduais e agências de saúde para lidar com os aspectos sanitários da crise. Também serão usados para subsidiar as demandas sociais de trabalhadores e de parte do setor privado, socorrendo os setores econômicos atingidos.

O próprio documento da OCDE reconhece a limitação dessas políticas. “Os esquemas de trabalho de curta duração, quando disponíveis, podem ser utilizados para aumentar a flexibilidade do horário de trabalho, preservando empregos e salários, embora esses esquemas não protejam das demissões os trabalhadores temporários ou migrantes”, alerta o documento. Ou seja, aponta o grande problema das propostas de Trump: ao se concentrarem nos cortes nas folhas de pagamento e nas licenças para os trabalhadores empregados, não contemplam respostas que tenham natureza de política pública dirigida a todos os cidadãos. Não respondem, portanto, às questões mais amplas de saúde pública e da situação dos trabalhadores americanos.

Muitas críticas foram apontadas em relação aos cortes de impostos. Isso porque a redução de impostos em grupos de alta renda não gera impactos sobre o consumo. E, principalmente, porque a medida atingiria o financiamento do Medicare e Medicaid<sup>25</sup>, já que esses programas de seguridade social têm como fonte de financiamento os impostos federais sobre folha de pagamento, com participação dos governos federal e estaduais.

O Medicare é um programa de seguro, e o Medicaid, um programa de assistência que atende pessoas de baixa renda de todas as idades. Ambos exigem copagamento, ou seja, cobrem apenas parte dos custos de atendimento à saúde. Adoecer desempregado

significa não ter atendimento de saúde, ou ter de custeá-lo com recursos próprios.

Uma renda mínima direta foi proposta como alternativa aos limites dos cortes de impostos em folha sugeridos por Trump. Transferência de renda também aparece nas recomendações da OCDE. Os representantes democratas Tim Ryan, de Ohio, e Ro Khanna, da Califórnia, querem que o governo envie um cheque com valor entre US\$ 1 mil e US\$ 6 mil para cada americano com renda inferior a US\$ 65 mil por ano. Já o senador republicano Mitt Romney, de Utah, propõe um cheque de US\$ 1 mil para todo o americano adulto.

A ideia foi sugerida aos parlamentares pelo economista Jason Furman, professor da Universidade de Harvard, que foi consultor do governo Barack Obama. Conta com o apoio do economista Georg Mankiw, de Harvard, antigo conselheiro do presidente George W. Bush.

Segundo Mankiw, “os formuladores de políticas fiscais devem se concentrar não na demanda agregada, mas no seguro social. Planejadores financeiros dizem às pessoas para terem seis meses de despesas de subsistência em um fundo de emergência. Infelizmente, muitas não têm. Considerando a dificuldade de identificar as realmente carentes e os problemas inerentes à tentativa de fazê-lo, enviar a todos os americanos um cheque de mil dólares o mais cedo possível seria um bom começo. Um corte na folha de pagamento faz pouco sentido nessa circunstância, porque não tem efeito sobre quem não pode trabalhar”.

A redução do financiamento de programas de segurança social mobilizou as críticas no debate sobre a proposta de orçamento de Trump para o ano fiscal de 2021, que se inicia em outubro. Na proposta de US\$ 4,8 trilhões, sugeria cortes em programas sociais e um aumento de 0,3% nos gastos militares, que alcançariam a cifra de US\$ 740,5 bilhões, além de prever recursos para construção do muro na fronteira com o México<sup>26</sup>.

Apresentado no início de fevereiro, o orçamento também incluía cortes de recursos

para o CDC e para o Fundo de Respostas Rápidas a Doenças Infecciosas. Com os desdobramentos da pandemia, a expectativa era de que os cortes fossem abandonados<sup>27</sup>. No entanto, quando o deputado democrata Matt Cartwright, da Pensilvânia, perguntou a Russ Vought, diretor do Gabinete de Administração e Orçamento da Casa Branca (OMB), se a administração teria reconsiderado a proposta, ele respondeu que não enviaria emenda ao orçamento apresentado e que os cortes seriam mantidos.

Para a presidente da Câmara dos Representantes, a democrata Nancy Pelosi (D-CA), o programa de medidas precisa responder às necessidades das famílias, além de fornecer testes de coronavírus gratuitos para os que não dispõem de seguro de saúde – algo em torno de 29 milhões de norte-americanos. Outras medidas deveriam incluir licença médica, seguro-desemprego (aumentado), dispositivos de apoio, férias de emergência pagas, mais ajuda alimentar e aumento de fundos federais para assistência médica<sup>28</sup>.

Assim, depois de horas de negociação entre Pelosi e o secretário do Tesouro, Steven Mnuchin, que sintetizou diferentes proposições do Executivo e do Congresso, a *H.R. 6201: Families First Coronavirus Response Act* foi aprovada em meio a um consenso bipartidário. Ainda precisará passar pela votação no Senado e, depois, seguirá para assinatura do presidente.

A leitura desse texto impressiona, na medida em que revela a situação do mundo do trabalho nos EUA, com a precariedade de direitos trabalhistas somada à ausência de sistema de atendimento universal de saúde. Isso é o que salta aos olhos diante das referências às necessidades de assistência aos trabalhadores americanos: ajuda alimentar às crianças que, devido à suspensão de aulas, poderiam ficar sem comida; auxílio para os desempregados em razão da crise; ajuda para a realização dos testes; licença médica remunerada para os trabalhadores infectados, horistas e autônomos, entre outras. Um retrato da vulnerabilidade social e da situação precária dos direitos trabalhistas nos EUA.

## 5- Aprofundamento das políticas de Trump

As medidas de Trump para conter os impactos econômicos da pandemia do coronavírus concorrem para o aprofundamento de outros temas importantes de seu programa político, como restrição de movimento de pessoas, redução do financiamento de programas de seguridade social e cortes de impostos, favorecendo grandes grupos econômicos.

Desde o primeiro ano de governo Trump, uma de suas iniciativas foi propor uma reforma administrativa para reorganizar as agências do Executivo e reduzir o gasto público federal: o *Comprehensive Plan for Reforming the Federal Government and Reducing the Federal Civilian Force*<sup>29</sup>. O objetivo era reduzir o “tamanho do governo” e aumentar sua eficiência e eficácia. Isso significava rever o escopo de suas atividades e os gastos do orçamento federal aplicados nos programas das agências, inclusive dos gastos com funcionários federais, compras governamentais, ajuda aos estados (programas de construção de rodovias, educação, etc.) e subsídios a indivíduos, ou negócios, como o Medicare e subsídios agrícolas.

A política Trump, “downsizing government”, visa a eliminar o ônus do estado regulatório sobre o orçamento e aumentar a eficiência do gasto público, transferindo suas funções para os negócios privados. A ampliação do mercado e a redução dos programas federais indicam um aprofundamento das políticas neoliberais, chamado em Baltz (2017)<sup>30</sup> de “neoliberal state building”, como o caminho para agenda de “proteção” que tem sido anunciada retoricamente pelo governo.

A ideia de “proteção” e do papel do Estado nas políticas de Trump caminha no sentido de acentuar as respostas neoliberais para a regulação da economia, com ampliação das margens de ação do Executivo para sua agenda. O uso do poder Executivo de modo mais agressivo, segundo King e Milks (2019), não indica uma limitação do tamanho do Estado, mas uma flexão da natureza do gasto público e do uso do poder administrativo para

a agenda de fortalecimento do Estado conservador. Para os autores, trata-se de “implantar e exercer o poder na busca de seus próprios objetivos partidários: melhorar a defesa nacional, a segurança nacional, a proteção de ordens e o policiamento local; e estabelecer políticas mais orientadas para o mercado em educação, mudanças climáticas e serviços governamentais”<sup>31</sup>.

A crítica do estado regulatório se localiza na longa tradição histórica do debate político nos Estados Unidos acerca da extensão e das funções do governo federal. Situa-se no campo do debate entre vertentes do pensamento liberal norte-americano – Good Society, de Walter Lippman, Great Society, de Hayek, e Open Society, de Karl Popper, esses dois últimos sendo pilares do pensamento neoliberal (Moraes, 2001)<sup>32</sup>. As reformas regulatórias neoliberais, que foram um componente importante da agenda econômica de Ronald Reagan, opunham-se às políticas e concepção de Estado da Great Society, das políticas do governo Lyndon B. Johnson<sup>33</sup> para redução da pobreza, da desigualdade e do crime por meio de leis e de programas federais.

Trump tem concentrado esforços para eliminar as agências federais “desnecessárias” e seus programas. Conforme Steve Bannon, um dos estrategistas no início do governo, Trump posicionou na mira de sua agenda a “desconstrução do estado administrativo”, ou seja, “significa o sistema de impostos, regulamentos e pactos comerciais que, segundo o presidente, impediram o crescimento econômico e violaram a soberania dos EUA”<sup>34</sup>. Então, por meio da proposta orçamentária, bem como da revisão de compromissos políticos, como acordos comerciais, Trump pretende extinguir e rever funções e programas das agências do Executivo, redimensionando, portanto, as funções do governo federal. Isso sugere um movimento contrário ao incrementalismo descrito por Wildawsky (1964)<sup>35</sup> em sua análise do processo orçamentário, supondo, portanto, uma redução dos recursos para determinadas agências, e rompendo o que se

chama de *path dependency* (dependência da trajetória). Esse objetivo segue como prioridade, como demonstrou a proposta de orçamento federal de Trump para 2021, apresentada em fevereiro pelo diretor do OMB, Russ Vough.

A proposição de reforma das agências federais, de suas funções e programas, especificamente aquelas que foram estabelecidas no governo Obama, traduz, no plano mais imediato da política americana, a estratégia da política republicana de desmonte do estado regulatório. Um dos expedientes de Obama tinha sido justamente o uso de Ordens Executivas e das agências federais para avançar objetivos de seu programa de governo, em face das dificuldades com o Senado e o Congresso.

A derrota de Trump em sua tentativa de substituir a *Affordable Care Act* (ACA) de 2010, mais conhecida como Obamacare – uma das principais heranças do governo democrata de Obama e que foi mantida pelo Senado por 51 a 49 votos –, claramente aponta para um elemento importante dessa iniciativa. O confronto entre as proposições sobre programas de seguridade social e saúde dos democratas é um tema de profundo enraizamento na política dos EUA, como mostra a análise de Jacobs e Skocpol (2014)<sup>36</sup>.

Suzanne Mettler analisa um aspecto importante da discussão sobre a relação entre Estado e mercado na condução das políticas federais nos EUA, o que chamou de “submerged state”. O estado submerso se refere às políticas federais que transferem recursos públicos para o setor privado por meio de incentivos, pagamentos e subsídios, reembolso por prestação de serviços, entre outros, o que obscurece o papel do Estado. Dessa forma, mesmo aqueles que são beneficiários de programas sociais são hostis às políticas governamentais, já que esses mecanismos de transferência escondem o papel do Estado.

Para a autora, “ironicamente, no entanto, a mudança mais dramática nesse período foi o florescimento das políticas do estado submerso, que operam por meios indiretos,

como incentivos fiscais às famílias, ou pagamentos a atores privados que prestam serviços. Desde 1980, essas políticas proliferaram em número, e o tamanho médio de seus benefícios se expandiu dramaticamente”.

O argumento de Mettler ajuda a entender o perfil das políticas de Trump no cenário das respostas possíveis à crise do coronavírus. O confronto de proposições entre democratas e republicanos e as divergências sobre o papel do Estado, que envolvem questões mais profundas com raízes históricas no debate político norte-americano, serão postos em xeque com a evolução do quadro da pandemia nos Estados Unidos.

## 6- Influência no cenário das eleições

As atitudes de Trump, as pressões sobre suas políticas e os problemas da sociedade americana que ganharam relevo com as medidas para o enfrentamento do coronavírus trouxeram novas questões para o debate. Assim, a avaliação sobre sua responsabilidade e desempenho na gestão da crise e a questão da saúde nos Estados Unidos ganharam centralidade, aprofundando temas da agenda dos democratas no debate político. Em que medida esse quadro vai se aprofundar, dependerá da magnitude que a pandemia venha a atingir e de como a economia nos EUA evoluirá ao longo do ano.

Outra parte da resposta para a pergunta sobre o processo eleitoral e a reeleição de Trump envolve a compreensão das questões que mobilizam o debate político e a opinião pública nos Estados Unidos. Estudos sobre o comportamento e as preferências dos eleitores exercem larga influência sobre as análises da ciência política norte-americana e, nesse caso, ajudam a pensar nos cenários possíveis em relação ao impacto da pandemia sobre o processo eleitoral.

A pesquisa de Gasper e Reeves<sup>37</sup>, que analisou as eleições para governos estaduais e federal de 1970 a 2006, relacionando os efeitos de eventos climáticos e respostas governamentais, revelou que o eleitorado pune os presidentes e governadores pelos efeitos climáticos e

eventos fora de seu controle. Nos casos em que um governador solicita ajuda federal e não a recebe, é recompensado, e o presidente, punido. Os autores identificaram dois tipos: eleitorado responsivo, que pune sem considerar as ações dos presidentes e governadores, e eleitorado atento, que observa as ações e extensão da autoridade para avaliar suas respostas aos eventos pelos quais ela não tenha responsabilidade, como no caso de desastres naturais.

Para a teoria de Christopher Achen e Larry Bartels, “blind retrospection”, os eleitores consideram o curto prazo e privilegiam os resultados econômicos do ano eleitoral. Seguindo esse modelo de análise, Tessler<sup>38</sup> observa que os acontecimentos do ano eleitoral têm maior impacto nessa avaliação do eleitorado, mesmo que tenham sido positivos nos anos anteriores. O autor destaca três temas que poderão afetar a reeleição de Trump: economia, avaliação de desempenho e saúde.

1. Uma queda na economia prejudicará as perspectivas de reeleição de Trump. Entre 1948 e 2006, verificou-se que o aumento, ou a diminuição, de pontos percentuais no PIB corresponde a um aumento, ou diminuição, de votos dos partidos. Isso mostra, segundo a tese de Achen e Bartels, que os eleitores punem ou recompensam os presidentes pelas mudanças no ano eleitoral, sem considerar os condicionantes dos acontecimentos. No caso do presidente Trump, o desempenho da economia, eixo central de sua campanha “Make America Great Again”, certamente será importante para os eleitores republicanos.

2. A avaliação de desempenho de Trump não será discutida apenas em relação à economia, mas em razão da pandemia e de seus efeitos, bem como suas próprias atitudes e discernimento de responsabilidade. Estará em discussão a atitude e reação aos temas de saúde que envolvem a segurança (*safety*) da população americana.

3. Em relação à saúde, os democratas levam vantagem. Segundo dados de Tessler, os americanos veem os democratas como mais capazes para lidar com o tema do que os

republicanos. Logo, se a questão da saúde ganhar centralidade no debate eleitoral, possivelmente afetará a campanha de Trump.

Até o momento, como mostram os dados da pesquisa mais recente do YouGov<sup>39</sup>, entre 8 e 10 de março, o cenário não indicou uma flexão pessimista na opinião dos americanos. Mostrou, porém, que os temas ligados à pandemia fizeram os índices de aprovação oscilar negativamente para Donald Trump. A resposta à pergunta sobre se os Estados Unidos estão preparados para a pandemia indicou que 16% consideram o país muito preparado; 37%, relativamente; 30%, pouco; e 17%, totalmente despreparado. Quanto à

aprovação de Trump para lidar com a pandemia, 25% aprovam, e 35% desaprovam fortemente. Já a aprovação relativa é de 18% contra 12% de desaprovação relativa.

A análise de Mettler sobre como os americanos percebem as políticas públicas nos parece mais significativa para entender os processos em curso e minimiza o alcance explicativo das previsões comportamentais fundamentadas nas teorias de escolha racional e preferências. Nesse caso, as hipóteses de Tessler parecem explicar muito mais o macrocenário político do que exatamente o comportamento dos eleitores.

<sup>1</sup> <https://edition.cnn.com/2020/02/27/business/goldman-sachs-trump-election-coronavirus/index.html>.

<sup>2</sup> <https://edition.cnn.com/world/live-news/coronavirus-outbreak-03-18-20-intl-hnk/index.html>.

<sup>3</sup> <https://docs.cdn.yougov.com/a9i6ghpa7v/weeklytrackingreport.pdf>.

<sup>4</sup> <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/>.

<sup>5</sup> <https://docs.house.gov/billsthisweek/20200309/BILLS-116hr6201-SUS.pdf>.

<sup>6</sup> <https://www.washingtonpost.com/business/2020/03/18/trump-coronavirus-economic-plan/>.

<sup>7</sup> <https://www.theguardian.com/business/live/2020/mar/09/markets-plunge-crash-financial-crisis-coronavirus-ftse-italy-oil-price-dow-business-live?page=with:block-5e66a47e8f087df56e4c5494#block-5e66a47e8f087df56e4c5494>.

<sup>8</sup> Os artigos de Solange Reis e José Késsio Floro Lemos publicados no OPEU analisam em detalhe a crise do petróleo:

<https://www.opeu.org.br/2020/03/16/guerra-de-precos-pode-encerrar-o-boom-de-petroleo-estadunidense/> e

<https://www.opeu.org.br/2020/03/15/socorro-ao-setor-petrolifero-e-desafio-pre-eleitoral/>.

<sup>9</sup> <https://foreignpolicy.com/2020/03/14/oil-price-war-russia-saudi-arabia-no-end-production/>.

<sup>10</sup> <https://doi.org/10.1787/7969896b-en>.

<sup>11</sup> [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeinf2020d2\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeinf2020d2_en.pdf).

<sup>12</sup> <https://www.cnn.com/2020/03/01/coronavirus-is-significant-threat-to-economy-and-trump-mark-zandi.html>.

<sup>13</sup> <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-wuhan-novel-coronavirus-outbreak/?srnd=premium>.

<sup>14</sup> <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-wuhan-novel-coronavirus-outbreak/?srnd=premium>.

<sup>15</sup> <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-united-states-coronavirus-outbreak/?srnd=graphics-v2>.

<sup>16</sup> <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/02/trump-response-coronavirus/606610/>.

<sup>17</sup> A pesquisa on-line da IPSOS para a Reuters entrevistou 115 americanos maiores de 18 anos, em 2 e 3 de março de 2020, com 943 leitores registrados, 465 democratas, 357 republicanos e 82 independentes, com margem de erro de 3%.

<sup>18</sup> <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-polarization-idUSKBN20T2O3>.

<sup>19</sup> A pesquisa ouviu 835 adultos entre 13 e 14 de março de 2002, com margem de erro de 4,8%.

<http://maristpoll.marist.edu/wp-content/uploads/2018/07/NPR-PBSNewsHour-Marist-Poll-Logo-FOR-WEBSITE-LANDING-PAGE-V2.jpg>.

<sup>20</sup> <https://fas.org/sgp/crs/homsec/R42702.pdf>.

<sup>21</sup> <https://www.phe.gov/Preparedness/legal/prepact/Pages/COVID19.aspx>.

<sup>22</sup> <https://www.cnn.com/2020/03/12/coronavirus-trump-should-remove-tariffs-says-retail-industry-body.html>.

<sup>23</sup> [www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-policy-hampering-us-fight-against-covid-19](http://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-policy-hampering-us-fight-against-covid-19).

<sup>24</sup> “Os governos também podem ajudar as famílias, fornecendo assistência temporária, como transferências em dinheiro ou seguro-desemprego, para trabalhadores colocados em licença não remunerada e garantindo a cobertura de custos de saúde relacionados a vírus para todos, retrospectivamente, se necessário... No curto prazo, a provisão da liquidez adequada no sistema financeiro também é uma política fundamental, permitindo que os bancos prestem ajuda às empresas com problemas de fluxo de caixa, principalmente pequenas e médias empresas, e assegurando que empresas dissolventes não entrem em falência enquanto medidas de contenção estiverem em vigor. Devem ser consideradas medidas que reduzam ou atrasem os pagamentos de impostos ou dívidas ou reduzam os custos de insumos, como energia, para empresas nas regiões e setores mais afetados. Reduções temporárias no nível de reservas que os bancos

precisam manter no banco central também podem ser implementadas, se necessário. Também pode ser necessário utilizar linhas de *swap* entre os principais bancos centrais, principalmente se a interrupção generalizada do comércio ou a fuga para a segurança pelos investidores do portfólio aumentarem a demanda por dólares americanos” (OCDE, 2020, p. 13).

<sup>25</sup> [www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-major-federal-payroll-taxes-and-how-much-money-do-they-raise](http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-major-federal-payroll-taxes-and-how-much-money-do-they-raise).

<sup>26</sup> <https://www.nytimes.com/2020/02/10/business/economy/trump-budget-explained-facts.html>.

<sup>27</sup> <https://thehill.com/policy/finance/486817-trump-budget-chief-holds-firm-on-cdc-cuts-amid-virus-outbreak>.

<sup>28</sup> <https://www.npr.org/2020/03/13/815405451/negotiations-wear-on-over-coronavirus-relief-bill-republicans-await-trumps-suppo>.

<sup>29</sup> <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2017/M-17-22.pdf>.

<sup>30</sup> BALTZ, M. J. Institutionalizing Neoliberalism: CFIUS and the Governance of Inward Foreign Direct Investment in the United States since 1975. *Review of International Political Economy*. 2017.

<sup>31</sup> JACOBS, N. F.; KING, D.; MILKIS, S. M. Building a Conservative State: Partisan Polarization and the Redeployment of Administrative Power. *Perspectives on Politics*, 17(2), 453–69, 2019.

<sup>32</sup> MORAES, R. C. C. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC, 2001.

<sup>33</sup> Em relação à agenda democrata, como explica Keyssar: “A number of measures addressed material issues: Congress established Medicare, a high priority for Johnson, which covered most medical and hospital costs for senior Americans, financing it through additional payments to Social security; and Medicaid, which offered health care independent of age to indigent, blind and disabled. Then minimum wage was increased from \$1.25 to \$1.60 and extended to more retail and service workers. Funds are allocated for the redevelopment of Appalachia; one of the countries’ most impoverishes regions. The Higher Education Act provided the first federal scholarship program for undergraduates. The Elementary and Secondary Education Act authorized federal funds for distribution to schools, including parochial and private one, on the basis of their numbers of needy children. The Model Cities Act aimed to rehabilitate slums, while additional measures financed the construction of low-income housing and rent supplements to low-income families.” (MAIER, P.; SMITH, M. R.; KEYSSAR, A.; KEVLES, D. *Inventing America: A History of the United States*. New York: W. W. Norton and Company, 2003. p. 942)

<sup>34</sup> [https://www.washingtonpost.com/politics/top-wh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/top-wh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643_story.html).

<sup>35</sup> WILDAVSKY, A. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown. 1964.

<sup>36</sup> JACOBS, L. R., SKOCPOL, T. (n.d.). Progressive Federalism and the Contested Implementation of Obama’s Health Reform. *The Politics of Major Policy Reform in Postwar America*, 157–178.

<sup>37</sup> GASPER, J. T.; REEVES, A. Make it Rain? Retrospection and the Attentive Electorate in the Context of Natural Disasters. *American Journal of Political Science*, v. 55, .n. 2, April 2011, p. 340-55.

<sup>38</sup> [www.washingtonpost.com/politics/2020/03/09/3-ways-coronavirus-could-end-trumps-presidency/#comments-wrapper](http://www.washingtonpost.com/politics/2020/03/09/3-ways-coronavirus-could-end-trumps-presidency/#comments-wrapper).

<sup>39</sup> <https://docs.cdn.yougov.com/1ghnpqhhpu/econToplines.pdf>.