

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JULIANO DA SILVA CORTINHAS

Em Nome da Defesa Nacional:

Os condicionantes da continuidade de gastos em defesa dos
EUA no pós-Guerra Fria

**Brasília
2012**

JULIANO DA SILVA CORTINHAS

Em Nome da Defesa Nacional:

Os condicionantes da continuidade de gastos em defesa dos
EUA no pós-Guerra Fria

Tese de doutorado apresentada ao Programa
de Doutorado em Relações Internacionais da
Universidade de Brasília para obtenção do
título de Doutor em Relações Internacionais.

Área de Concentração:

Política Internacional e Comparada

Orientador:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Co-Orientador:

Prof. Jason Mycoff, PhD (*University of
Delaware*)

**Brasília
2012**

JULIANO DA SILVA CORTINHAS

Em Nome da Defesa Nacional:

Os condicionantes da continuidade de gastos em defesa dos
EUA no pós-Guerra Fria

Tese de doutorado apresentada ao Programa
de Doutorado em Relações Internacionais da
Universidade de Brasília para obtenção do
título de Doutor em Relações Internacionais.

Área de Concentração:

Política Internacional e Comparada

Brasília, 20 de setembro de 2012.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha
(IREL – UnB – orientador)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz
(IREL – UnB)

Prof. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo
(UNIFESP)

Prof. Dr. Eugênio P. L. Diniz Costa
(PUC – MG)

Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes
(HIS – UnB)

A todas as minhas famílias, em especial
àquela que Deus escolheu para mim.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese de doutorado é um trabalho, eminentemente, solitário. Cada um que já passou por essa “fase” sabe o quanto a obtenção do grau, mas, principalmente, do conhecimento que o acompanha, custou, tanto física quanto mentalmente.

Apesar de seu alto preço, o esforço, sem dúvida, vale a pena. Poucas coisas são mais prazerosas do que a colocação do ponto final e, a partir daí, o reinício da vida (dizem que há vida após o doutorado).

A solidão inerente ao processo é grande, mas a construção do trabalho não seria possível sem que eu estivesse cercado por pessoas que amo e que, tenho certeza, nutrem sentimento recíproco. Não conseguirei enumerar todas essas poucas páginas, mas parto do princípio de que esse amor recíproco facilitará o perdão das que eu não menciono e que não são menos importantes.

O primeiro agradecimento da imensa maioria dos doutorandos vai às suas famílias e a Deus. Não vou fugir da regra. Agradeço a Deus, entidade superior cuja existência não é, nem nunca será, explicada cientificamente (graças a Deus, aliás, existem várias coisas que não podemos explicar cientificamente). Acredito que seja Ele quem concede nosso direito à existência no plano material e a todos os benefícios e provações que ela nos traz. Se tenho a chance de defender uma tese de doutorado, não é somente por meu merecimento, mas, principalmente, pela oportunidade a mim concedida. Muito obrigado.

Não tenho palavras para descrever o quão importante tem sido minha família em minha vida. Nunca conheci família mais próxima que a “da Silva Cortinhas”, apesar da distância física que tem nos separado. Meus pais foram sábios na construção dos valores e laços que nos mantêm sempre unidos e a eles devo tudo que tenho. Meus irmãos e eu não tivemos nenhum trabalho para gostar uns dos outros. Cresci em um ambiente em que as pessoas sempre se ajudaram. Um passou a ser parte inseparável do outro. Aonde vou, carrego os quatro comigo. Estou certo de que sempre poderemos contar uns com os outros. Luciano, Cristina, Renato e Mariana: a vocês, meu muito obrigado por tudo. Amo-os muito. Aos meus demais familiares, quero que saibam que todos, sem exceção, fazem parte da minha existência. Penso em vocês diariamente. Muito obrigado por fazerem parte da minha vida.

A primeira vez em que cogitei vir à Brasília foi em julho de 2007, em Porto Alegre, durante o 4º Colóquio sobre Estudos Norte-Americanos no Brasil. No encontro, estavam vários professores da capital, muitos dos quais se tornaram bons amigos. Minha presença nesse evento foi fundamental para que eu cogitasse a possibilidade de alçar voos mais altos. Fica um agradecimento especial à Vera, que se tornou uma grande amiga, pois foi responsável pela organização do evento e permitiu minha participação naquele ambiente de discussão extremamente desafiador.

Minha vinda para Brasília não teria sido possível sem a ajuda das famílias Pechir e Manzur, essenciais durante o processo de seleção e na minha transferência para a Capital. Essa é uma das muitas famílias que me acolheu em um momento de necessidade. Não há como agradecer-lhes o suficiente. Muito obrigado, em especial, à Tânia e ao Jorginho.

À Silvana, que me acompanhou durante o início, meu muito obrigado. Trata-se de uma das melhores pessoas que já conheci e, tenho certeza, traçará uma rota de muito sucesso no mar das RI.

Agradeço, também, a todos aqueles que me estenderam os braços desde que cheguei à Brasília, alguns dos quais, hoje, estão entre os que considero meus melhores amigos. Aos meus colegas Gustavo, Ricardo, Taís, Leandro, Matias, Vicente, Renata, Nelson, Diego, Leonel, que muito me ensinaram e alegraram meus dias.

Aos amigos do “*Keep Rocking*”, Boni, Gustavo (de novo) e Fred. Vocês são muito feras. Agradeço por todo o apoio e pela grandiosa amizade. O show não pode parar!

Outro momento essencial para a elaboração deste trabalho foi minha ida para os Estados Unidos, onde fui recebido pela University of Delaware, como professor visitante, para realizar a pesquisa empírica que viabilizou a tese. O doutorado sanduíche somente foi possível pelo financiamento que recebi da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior, uma importante instituição de fomento acadêmico. A CAPES foi, durante boa parte de meu doutorado, responsável pela minha subsistência. O auxílio governamental foi imprescindível. Agradeço, portanto, à CAPES, que sempre demonstrou muita atenção com minhas demandas.

Agradeço, também, aos funcionários da University of Delaware, em especial à Lynn, e aos professores Jason Mycoff, meu co-orientador estrangeiro, e à professora Gretchen Bauer, diretora do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais daquela instituição. Ambos foram fundamentais para a evolução da minha pesquisa. O professor Mycoff esteve sempre solícito, nunca me negou uma oportunidade de encontro; as diversas questões que levei a ele nunca ficaram sem resposta.

Ao meu amigo João. Nossas conversas nos cafés e restaurantes de Washington me ajudaram muito a esclarecer as ideias acerca dos temas da tese, que, naquele momento, ainda eram muito turvas. Agradeço, especialmente, pela ideia de como dividir o trabalho.

À família Guerrazzi e, especialmente, à Diane, que abriu as portas de sua casa para que eu lá pudesse viver. O nível de desprendimento que uma pessoa precisa ter para abrir sua residência a um estrangeiro, pelo tempo que for necessário, é muito grande. Convidar esse estrangeiro para fazer parte de sua família e fornecer todas as condições para que ele tenha um período inesquecível em sua experiência estadunidense, então, é algo inestimável. A Diane fez mais do que isso. A ela, que se tornou minha “mãe americana”, meu muitíssimo obrigado.

Ao professor Ole Holsti, que, além de ter me recebido em Salt Lake City durante quatro dias, foi generoso o suficiente para me orientar durante o período, o que fez por meio de longas conversas que representaram muito mais do que aulas de Relações Internacionais, tendo se transformado em verdadeiras aulas de vida.

Agradeço, também, a todos os meus novos e velhos amigos de Delaware: Jon, Keith, James, Mark, Kendra, Renée e outros, que tornaram minha vida nos Estados Unidos muito feliz. Aos meus amigos de outros rincões daquele país: Sandra, Joe, Kelly, Kara, Crystal, Frank, Jan, Ralph, Brad, Maija, Aksel, Mikko, Bob, Terri e Cary (a mãe americana original).

Ao meu irmão Cury, à Vó Clélia e à Dona Maria, que me hospedaram em suas residências no meu retorno ao Brasil, dando-me condições para avançar na confecção do trabalho.

Aos meus amigos/irmãos fantásticos, Sassá, Chicória, Eli e Marça, que sempre me ensinam muito e são exemplos de vida, trazendo-me muitas alegrias, quase diariamente.

Por fim, agradeço àquelas pessoas cuja parceria foi fundamental em diversos momentos do processo.

A todos os funcionários (especialmente à Odalva e ao Anderson, que vencem, a cada dia, diversas batalhas pelos alunos do programa) e professores da Universidade de Brasília, fundamentais para meu crescimento pessoal e profissional, aos colegas profissionais (nas instituições de ensino onde trabalhei – Unicuritiba, UTP, UDF, UCB, Michelangelo e IESB – e na Secretaria de Assuntos Estratégicos). Em especial, agradeço ao Brigadeiro Whitney, que apoiou, constantemente, meus esforços finais para a elaboração da tese, e ao Giovanni, com quem dividi as agruras desse período. Aos meus alunos, que me ensinaram muito mais do que eu a eles. A todos, meu muito obrigado.

Agradeço, ainda, a todas as universidades e instituições (foram muitas, felizmente – destaco algumas: PUC-MG, UFPE, UEPB, ISA, ABRI, UNAERP, UFRR, UD e UCB) que me concederam oportunidades para que eu pudesse discutir os argumentos centrais desta tese. Foram debates excepcionais.

Ao professor Marco Cepik, pela disposição e paciência, em todos momentos em que o procurei, de me auxiliar na construção dos meus argumentos principais. O auxílio de um mestre com a capacidade intelectual do Cepik é um grande diferencial para o desenvolvimento de uma tese.

Entre os professores que me acompanharam no período, destaco o professor Antonio Jorge, que, quase sempre, foi mais do que um orientador. O AJ foi um verdadeiro guia ao mundo das Relações Internacionais, um amigo e um conselheiro. Sua seriedade, bondade e cavalheirismo são ímpares. Se, um dia, eu tiver capacidade de construir 50% das qualidades que dele emanam naturalmente, estarei satisfeito. Foi uma grande honra ter sido orientado pelo “Professor Ramalho”.

Agradeço, por fim, à Luciana, meu amor, que me permitiu tê-la ao meu lado nos momentos mais felizes e difíceis desses últimos anos. Quando eu mais precisei, ela sempre esteve presente, nutrindo um amor incondicional, aplicando, sábia e homeopaticamente, lições diárias. Constantemente, deu-me forças para continuar lutando, nos breves momentos em que a vontade de desistir poderia ter ultrapassado a de seguir em frente. Mesmo à distância, ter alguém que nunca saiu, e espero que nunca saia, do meu lado, é uma benção pela qual agradeço todos os dias. Nesse momento que estamos vivendo, de transição para o resto de nossas

vidas, tê-la ao meu lado, para o que der e vier, me traz paz, conforto e muita felicidade. E é tão bom ter paz...

Enfim, tenho muito a agradecer. Tenho muitas pessoas a quem agradecer. Se eu continuasse refletindo a respeito, continuaria me estendendo. Finalizo, porém, nessas “breves” páginas, reforçando o pedido para que os que foram esquecidos me perdoem.

RESUMO

A tese compara os processos de elaboração do orçamento de defesa dos EUA no primeiro mandato de Reagan, quando o *buildup* militar atingiu seu ápice, e no mandato de George H. W. Bush, quando o Executivo procurou realizar cortes nos programas de armamentos convencionais da gestão anterior e, em grande medida, foi impedido de atingir seus objetivos pelo Legislativo. Teoricamente, a tese está fundamentada na associação entre os modelos conceituais de Allison e o debate agente-estrutura de Relações Internacionais, analisando-se a estrutura decisória, com foco no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo e nas normas que regulam o processo, bem como o papel que ocupam os principais agentes que participaram das tomadas de decisão. Argumenta-se que, durante a gestão Reagan, o processo de elaboração do orçamento se aproximou do modelo I de Allison, no marco de um ambiente internacional em que as ameaças eram claras, o que, entre outros fatores, contribuiu para a prevalência do Executivo sobre o Congresso. Ao contrário, os processos de formulação dos orçamentos de defesa da Administração Bush se aproximaram do modelo III de Allison, resultando em dominação dos debates pelo Congresso, o que facilitou a participação de agentes não-estatais e, conseqüentemente, levou a uma maior dificuldade de corte de gastos, mesmo em um cenário em que as ameaças externas haviam sido minimizadas. Em conclusão, observa-se que as peculiaridades da interação de agentes e estruturas, no marco de um complexo ambiente institucional, por diferentes razões, tende a preservar o volume de investimentos em defesa no longo prazo.

Palavras-chave: orçamento de defesa, Política Externa dos EUA, modelos conceituais de Allison, debate agente-estrutura em Relações Internacionais.

ABSTRACT

The thesis compares the construction of the American defense budget during the first Reagan administration, when the military buildup reached its apex, and the George H. W. Bush administration, when the Executive tried to conduct the decrease of the budget, by cutting conventional weapon systems initiated by the previous administration but, in great sense, was stopped by Congress. Theoretically, the thesis is based on the association between Allison's three conceptual models and the agent-structure debate in International Relations. These frameworks provide the necessary tools for the analysis of the decisions' structures, which is focused on the balance of power between the President and Congress and on the norms that influence the process, and for the analysis of the agents that participated in the decision-making. We argue that during the Reagan administration, the budget process can be related to Allison's model I, since the international threats to the United States were clear, what, among other factors, contributed to the prevalence of the Executive over Congress. On the contrary, the defense budget processes during the Bush administration can be closely connected to Allison's third model, since the debates were the result of Congressional dominance, and were characterized by the emergence of other agents, such as interest groups. This new environment led to greater difficulties when the Administration tried to cut programs, even though it was a low threat environment. In conclusion, we observe that the peculiarities of the interaction between agents and structures, in a complex institutional environment, for different reasons, tend to preserve the level of defense investments in the long run.

Key-words: defense budget, American Foreign Policy, Allison's conceptual models, agent-structure debate in International Relations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – GASTOS MILITARES DOS EUA COMO PERCENTUAL DO PIB E EM VALORES ABSOLUTOS.....	36
GRÁFICO 2 – GASTOS EM DEFESA DOS EUA DESDE 2001.....	37
QUADRO 1 – PROCESSO DO ORÇAMENTO DE DEFESA NO ÂMBITO DO EXECUTIVO.....	109
QUADRO 2 – CRONOGRAMA DAS ATIVIDADES ORÇAMENTÁRIAS NO INTERIOR DO EXECUTIVO.....	111
QUADRO 3 – O CALENDÁRIO DO ORÇAMENTO DO CONGRESSO NA LEI DE ORÇAMENTO E CONTROLE DE REPRESENTANTES DE 1974.....	113
QUADRO 4 – A ASSOCIAÇÃO ENTRE OS MODELOS DE ALLISON E O DEBATE AGENTE-ESTRUTURA.....	198
GRÁFICO 3 – VARIAÇÕES ESTRUTURAIS E OS MODELOS DE ALLISON.....	199
GRÁFICO 4 – A POSIÇÃO DOS PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS DE DEFESA DE REAGAN E BUSH COM RELAÇÃO AOS MODELOS ALLISON.....	369

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – GASTOS COM DEFESA DOS EUA E SUA RELAÇÃO COM A HIPÓTESE DE WALTZ.....	33
TABELA 2 – OS GASTOS DE DEFESA DOS EUA E SUA RELAÇÃO COM A HIPÓTESE DE STRANGE (1999)	35
TABELA 3 – APOIO PRESIDENCIAL POR PARTIDO, 1981-1990 (EM PERCENTUAIS).....	81
TABELA 4 – DESEMPENHO MACROECONÔMICO DOS EUA DE 1980 A 1984.....	228
TABELA 5 – A IDEOLOGIA DO CONGRESSO DURANTE A PRIMEIRA GESTÃO REAGAN.....	231
TABELA 6 – PERCENTUAL DE APROVAÇÃO DOS PEDIDOS ORÇAMENTÁRIOS DE REAGAN PARA APROPRIAÇÕES COM DEFESA.....	236
TABELA 7 – O DESEMPENHO MACROECONÔMICO DOS EUA DE 1989 A 1992.....	279
TABELA 8 – IDEOLOGIA DO CONGRESSO DURANTE A GESTÃO BUSH.....	283
TABELA 9 – APROVAÇÃO DO CONTEÚDO DAS POLÍTICAS PRESIDENCIAIS NO CONGRESSO.....	285
TABELA 10 – PERCENTUAL DE APROVAÇÃO DOS PEDIDOS ORÇAMENTÁRIOS DE BUSH PARA APROPRIAÇÕES COM DEFESA.....	298
TABELA 11 – REQUERIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO BUSH PARA O OSPREY E VALORES APROPRIADOS PELO CONGRESSO.....	332

LISTA DE SIGLAS

ADA – Americans for Democratic Action
AO – Autoridade de Orçamento
ASAT – Míssil Anti-Satélite
ATA – Aeronave Tática Avançada da Marinha
ATACMS – Sistema de Mísseis Táticos
CBO – Congress Budget Office
CIA – Central Intelligence Agency
CRS – Serviço de Pesquisa do Congresso
DoD – Department of Defense
DOP – Decisão do Orçamento de Programas
EUA – Estados Unidos da América
FAADS – Sistemas de Defesa Aérea de Áreas Avançadas
FED – Federal Reserve
FY – Fiscal Year
GAO – Escritório de Contabilidade do Governo
GDP – Guia de Planejamento de Defesa
GTO – Grupo de Trabalho do Orçamento
ICDS – Interconnect Drive System
JCS – Joint Chiefs of Staff / Estado Maior Conjunto
MAD – Mutual Assured Destruction
NMS – National Military Strategy
O&M – Operações e Manutenção
OMB – Office of Management and Budget
OSD – Office of the Secretary of Defense
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PA&E – Program Analysis and Evaluation
PAC – Political Action Committee
PIB – Produto Interno Bruto
PPBS – Planning, Programming, and Budget System
POP – Procedimentos operacionais padrão
RDF – Rapid Deployment Force
SDI – Strategic Defense Initiative
SGA – Slower Growth Alternative
SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute
SPPO – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento
SRAM – Míssil de Ataque de Curto Alcance
U.S. – United States
START – Strategic Arms Reduction Treaty
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WIC – Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1 – ANÁLISES TEÓRICAS SOBRE OS GASTOS COM DEFESA DOS EUA.....	29
1.1. VARIÁVEIS SISTÊMICAS COMO FONTE DA EXPLICAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS.....	30
1.2. AS ANÁLISES TEÓRICAS QUE ASSOCIAM NÍVEIS DE ANÁLISE NA EXPLICAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS.....	39
1.3. OS MODELOS CONCEITUAIS DE GRAHAM ALLISON.....	44
1.3.1. <i>Modelo I – o ator racional</i>	45
1.3.2. <i>Modelo II – Comportamento Organizacional</i>	48
1.3.3. <i>Modelo III – Política Governamental</i>	50
1.4. A ASSOCIAÇÃO ENTRE OS MODELOS CONCEITUAIS DE GRAHAM ALLISON.....	54
CAPÍTULO 2 – A ESTRUTURA DO PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ESTADUNIDENSE.....	59
2.1. O CONCEITO DE ESTRUTURA.....	62
2.2. O EQUILÍBRIO DE PODER ENTRE OS AGENTES QUE PARTICIPAM DA FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ESTADUNIDENSE.....	69
2.2.1. Estrutura internacional.....	76
2.2.2. Divisão partidária do governo.....	80
2.2.3. Estado da economia.....	85
2.2.4. Opinião Pública.....	91
2.2.5. Ciclo Eleitoral.....	96
2.2.6. Distribuição das Informações.....	100
2.3. AS REGRAS QUE REGULAMENTAM A DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ESTADUNIDENSE.....	103
2.3.1. <i>A Lei de Orçamento e Controle do Represamento de 1974</i>	105
2.3.1.1. O procedimento orçamentário na Lei de Orçamento e Controle do Represamento de 1974.....	107
2.3.1.2. Principais problemas na aplicação da Lei do Orçamento de 1974.....	119
CAPÍTULO 3 – OS AGENTES DO PROCESSO DECISÓRIO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA.....	126

3.1. O LUGAR DOS AGENTES NO DEBATE AGENTE-ESTRUTURA E OS TRÊS NÍVEIS DE AGÊNCIA.....	126
3.2. AGÊNCIA1 – A INFLUÊNCIA DO INDIVÍDUO E SUA FORMAÇÃO PESSOAL SOBRE A FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA.....	129
3.2.1. <i>Popularidade do Presidente.....</i>	130
3.2.2. <i>Personalidade do Presidente.....</i>	131
3.2.3. <i>Ideologia dos agentes.....</i>	133
3.3. O CONCEITO DE AGÊNCIA2 E SUA RELAÇÃO COM O PARTIDO POLÍTICO E O DISTRITO ELEITORAL DOS AGENTES1.....	136
3.4. AGÊNCIA3: OS PAPÉIS QUE OS TOMADORES DE DECISÃO OCUPAM NO CONTEXTO SOCIAL DA DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA.....	139
3.4.1. <i>O Executivo como local de práticas posicionadas e a importância do Presidente para o processo.....</i>	140
3.4.2. <i>O Poder Legislativo como local de práticas posicionadas e a importância do Congresso para o processo.....</i>	143
3.4.2.1. <i>A Estrutura dos Comitês e Subcomitês e sua Influência sobre os Congressistas.....</i>	144
3.4.2.2. <i>Os Distritos Eleitorais como condicionantes da Relação entre os Legisladores e o Eleitorado.....</i>	148
3.4.2.3. <i>A importância do Legislativo no processo de elaboração do orçamento de defesa.....</i>	151
3.4.3. <i>Os agentes que influenciam o processo decisório de elaboração do orçamento de defesa dos EUA: grupos de interesse e Forças Armadas.....</i>	153
3.4.3.1. <i>Os grupos de interesse.....</i>	154
3.4.3.1.1. <i>A capacidade de influência dos grupos de interesse nos EUA.....</i>	158
3.4.3.1.2. <i>Os grupos de interesse da indústria de defesa dos EUA e sua importância para a formulação do orçamento de defesa do país.....</i>	164
3.4.4. <i>As Forças Armadas como local de práticas posicionadas e sua participação na elaboração do orçamento de defesa dos EUA.....</i>	169
CAPÍTULO 4 – O ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA: UMA LEITURA À LUZ DO REALISMO CIENTÍFICO.....	178
4.1. AS CONTRIBUIÇÕES DO DEBATE AGENTE-ESTRUTURA PARA A ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA.....	179

4.2. AS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DA TESE ACERCA DO PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA.....	180
4.3. A ASSOCIAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS AGENCIAIS E ESTRUTURAIS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA AOS MODELOS DE ALLISON.....	194
CAPÍTULO 5 – OS ORÇAMENTOS DE DEFESA DA PRIMEIRA GESTÃO REAGAN: O <i>DEFENSE BUILDUP</i>	206
5.1. A ESTRUTURA INTERNACIONAL: UM CENÁRIO DE GRANDES AMEAÇAS.....	207
5.2. O AMBIENTE DOMÉSTICO E OS AGENTES DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA GESTÃO RONALD REAGAN.....	213
5.2.1. <i>O ambiente político doméstico e as vantagens que propiciou a Reagan nos processos orçamentários</i>	213
5.2.2. <i>Os principais agentes nos processos decisórios do orçamento de defesa na gestão Reagan</i>	216
5.3. AS CONCEPÇÕES ORÇAMENTÁRIAS QUE EMBASARAM A REVOLUÇÃO DE REAGAN E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A ECONOMIA ESTADUNIDENSE.....	223
5.3.1. <i>As concepções ideológicas dos orçamentos de Reagan</i>	223
5.3.2. <i>As consequências político-econômicas da revolução orçamentária de Reagan</i>	227
5.4. OS ORÇAMENTOS DE DEFESA DA GESTÃO REAGAN.....	231
5.4.1. <i>O orçamento de defesa para o FY 1982, enviado ao Congresso em 1981</i>	236
5.4.2. <i>O orçamento de defesa para o FY 1983, enviado ao Congresso em 1982</i>	240
5.4.3. <i>O orçamento de defesa para o FY 1984, enviado ao Congresso em 1983</i>	243
5.4.4. <i>O orçamento de defesa para o FY 1985, enviado ao Congresso em 1984</i>	248
5.5. OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE ARMAMENTOS APROVADOS DURANTE A PRIMEIRA GESTÃO DE REAGAN.....	250
5.5.1. <i>O programa do Míssil MX</i>	252
5.5.2. <i>O programa do Bombardeiro B-1</i>	255

5.5.3. <i>O programa da Marinha de 600 Navios</i>	258
CAPÍTULO 6 – OS ORÇAMENTOS DE DEFESA DE GEORGE H. W. BUSH: UMA NOVA ERA?	267
6.1. ESTRUTURA INTERNACIONAL: O COLAPSO DA URSS E A “NOVA ORDEM MUNDIAL”	268
6.2. O AMBIENTE DOMÉSTICO E OS AGENTES DO PROCESO ORÇAMENTÁRIO NA GESTÃO GEORGE H. W. BUSH	274
6.2.1. <i>As Variáveis Estruturais Domésticas que Moldaram os Processos Orçamentários durante a gestão</i>	275
6.2.2. <i>Os Principais Agentes nos Processos Decisórios do Orçamento de Defesa da Administração Bush</i>	280
6.3. AS CONCEPÇÕES E PROCEDIMENTOS QUE RESULTARAM NOS PROJETOS ORÇAMENTÁRIOS DE BUSH E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A ECONOMIA ESTADUNIDENSE	285
6.4. A REFORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA MILITAR DOS EUA E SEUS EFEITOS PARA O ORÇAMENTO DE DEFESA	290
6.4.1. <i>O surgimento tardio de uma nova estratégia de inserção internacional para embasar o orçamento</i>	291
6.4.2. <i>O apoio do Congresso ao orçamento militar de Bush</i>	296
6.4.3. <i>O orçamento de defesa para o FY 1990</i>	300
6.4.4. <i>O orçamento de defesa para o FY 1991</i>	305
6.4.5. <i>O orçamento de defesa para o FY 1992</i>	311
6.4.6. <i>O orçamento de defesa para o FY 1993</i>	312
6.5. OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE ARMAMENTOS DISCUTIDOS DURANTE A GESTÃO BUSH	314
6.5.1. <i>Os programas de desenvolvimento de navios para a Marinha</i>	315
6.5.2. <i>O programa do Bombardeiro B-2 Stealth</i>	317
6.5.3. <i>O programa dos Mísseis MX</i>	319
CAPÍTULO 7 – O PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ESTADUNIDENSE: UMA ILUSTRAÇÃO A PARTIR DA ANÁLISE DO PROGRAMA V-22 OSPREY	325
7.1. APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA	326
7.2. AS TENTATIVAS DE ENCERRAMENTO DO PROJETO	329
7.3. OS PROBLEMAS PRINCIPAIS DO V-22 OSPREY	339

7.4. RAZÕES PARA A SOBREVIVÊNCIA DA AERONAVE.....	344
7.4.1. A prevalência do Congresso nos processos decisórios.....	345
7.4.2. O Triângulo de Ferro: como o Congresso e os Marines passaram a ser as bases de apoio ao Osprey no governo estadunidense.....	345
7.4.3. O Triângulo de Ferro: como o lobby intensivo das contratantes do V-22 contribuiu para a manutenção do programa.....	351
CONCLUSÃO.....	361
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	370

INTRODUÇÃO

A construção do orçamento está entre as decisões mais importantes de um país, pois configura a base de sua inserção internacional, já que nenhuma política surte qualquer efeito se não houver recursos destinados às ações por ela planejadas. Levando-se em consideração a importância dessa decisão, a tese examinará o processo de elaboração do orçamento de defesa dos Estados Unidos da América.

Se os EUA não destinassem uma grande quantidade de recursos para suas Forças Armadas, seu posicionamento internacional não poderia ser tão assertivo quanto vem sendo desde a Segunda Guerra Mundial (KORB, 1990). O país despense grandes reservas no seu aparato militar, o que gerou, desde meados dos anos 40, uma capacidade militar inigualável.

A relevância do orçamento de defesa, para os Estados Unidos, pode ser comprovada numericamente. No período analisado pela tese, a defesa era responsável por dois terços de todo o gasto discricionário do país (SHUMAN, 1992, p. 50-51). Ainda hoje, apesar de que essa parcela diminuiu, os EUA continuam gastando cerca de 43% do gasto mundial (SIPRI, 2011) em defesa, chegando a valores médios anuais de cerca de US\$ 300 bilhões¹, descontados os investimentos específicos para operações militares, como a do Afeganistão e a do Iraque. O tema é, notoriamente, considerado como um dos mais importantes para o governo e a opinião pública estadunidenses. Por esses fatores, e por ser uma das mais confusas e menos discutidas faces de sua política externa e de segurança (KANNER, 2004), trata-se de um objeto de estudo interessantíssimo.

Os estudos que tratam do orçamento de defesa dos EUA estão, em grande medida, preocupados com questões específicas, que a tese não pretende responder. Como destacar os temas que não serão analisados é uma forma de esclarecer qual é o objeto de estudo deste trabalho, passa-se à enumeração de pontos com os quais ele não se preocupa.

Não serão discutidas a intensidade dos gastos militares estadunidenses e sua eficácia para o embasamento de seus interesses de política externa, ou seja, se esses investimentos são suficientes ou excessivos para atender aos objetivos do

¹ O dado se refere à segunda metade do século XX e será debatido no capítulo 1 da tese.

país no meio internacional. Também não será analisada a relação entre *guns and butter*, o modo pelo qual o aumento dos investimentos em armamentos interfere na capacidade do governo de realizar políticas sociais. Embora se teça breve comentário a respeito, defendendo que essa não é uma relação direta, entende-se que a temática não se aproxima do problema central que o trabalho discute. Outro objeto que é muito importante, como pano de fundo, para as discussões realizadas nesta tese são as características do sistema internacional nos períodos de Guerra Fria e pós-Guerra Fria. Apesar da importância das peculiaridades desses ambientes, o debate sobre eles somente será realizado para embasar a compreensão de como diferentes estruturas sistêmicas interferem nos processos de elaboração do orçamento de defesa dos EUA, tendo, portanto, um foco bastante específico. Por fim, não serão objeto de análise as ideologias político-partidárias presentes no cenário doméstico dos Estados Unidos, não havendo interesse no debate sobre o posicionamento específico de cada partido acerca dos gastos militares do país.

Ao invés dessas problemáticas, a tese refletirá sobre as características do orçamento de defesa dos Estados Unidos a partir do seu processo de construção, com foco na estrutura da decisão e nos principais agentes que participam dos debates orçamentários. O objetivo principal consiste em elaborar uma reflexão sobre o equilíbrio de poder decisório entre os tomadores de decisão (membros do Executivo e do Legislativo) e sobre a forma por meio da qual alterações na relação entre eles afetam o resultado do processo, com ênfase no período de transição entre a Guerra Fria e o pós Guerra Fria. Mais especificamente, o foco recairá na comparação entre a primeira gestão de Ronald Reagan (1981-1984) e a Administração Bush (1989-1992).

Por meio dessa comparação, a tese procurará compreender as razões para a manutenção dos investimentos militares dos EUA ao longo dos anos, independentemente da ascensão ou declínio das ameaças percebidas no sistema internacional. Ao analisar os gastos com defesa do país ao longo da segunda metade do século XX, o que será realizado no primeiro capítulo da tese, percebe-se que o aumento das ameaças internacionais pode elevá-los. Contudo, a redução das ameaças não leva, como se verá, a uma redução definitiva do orçamento de defesa, que apresenta clara tendência à estabilidade.

A hipótese defendida pela tese é a de que a manutenção dos gastos dos Estados Unidos com defesa pode ser explicada pelas características estruturais do

processo decisório e pelas preferências dos agentes que nele atuam. Argumenta-se que quando o Executivo tem prevalência no processo decisório, há uma tendência de que os gastos priorizem a construção de um aparato de defesa mais capacitado para atender aos interesses estratégicos do país, pois os membros do Executivo estão menos conectados às pressões domésticas particularistas com as quais os legisladores estão comprometidos. Ao contrário, quando os congressistas ascendem como os agentes mais relevantes do processo decisório, espera-se perceber uma mudança de foco nas discussões orçamentárias, que passam a realçar interesses políticos ligados à manutenção de programas relacionados com grupos específicos.

Defende-se que essa prevalência do Legislativo ocorre em períodos de estabilidade sistêmica e redução de ameaças, o que pode ser potencializado pela atuação de uma série de variáveis domésticas. Nesse cenário, surgem fatores que elevam a tendência à manutenção dos níveis de investimento, devido à proximidade do Legislativo a agentes domésticos e à preocupação dos congressistas com a manutenção de seus cargos.

Três são as principais razões que levaram à escolha desse tema para a tese. Primeiramente, a já citada importância que os EUA dão ao orçamento de defesa. Além disso, esse é o país que, a partir do século XX, mais estabeleceu esforços para se consolidar como a potência hegemônica do sistema internacional e, portanto, passou a ser o Estado que tem maior influência sobre os padrões internacionais com relação às temáticas da defesa e da segurança.

A segunda razão tem relação com o ambiente doméstico dos Estados Unidos, pois, desde a criação da sua Constituição, pretendeu-se construir um sistema político pluralista que permitisse a existência de diversos canais de ligação entre a sociedade e o governo (LIJPHART, 1999). As instituições estadunidenses destinam-se a permitir a mobilização da sociedade com o intuito de influenciar as decisões governamentais, sendo esse um dos países em que há mais influência de variáveis domésticas na elaboração das decisões acerca dos gastos com defesa. Além disso, os “pais fundadores” pensaram a política externa como um meio para atender aos interesses domésticos. Analistas que examinaram os posicionamentos de Thomas Jefferson, por exemplo, concluíram que, para ele, o principal objetivo da política externa seria promover os objetivos da política doméstica (WITTTKOPF; MCCORMICK, 2004, p. 6). Como a tese está embasada na influência dos ambientes internacional e doméstico sobre a elaboração do orçamento, os EUA e, mais

especificamente, esse processo específico, são objetos ideais para a realização do estudo.

A terceira razão tem relação com o fato de que são perceptíveis, nos Estados Unidos, constantes alterações na relação de poder entre o Executivo e o Legislativo, havendo momentos em que o processo de tomada de decisão é dominado pelo Congresso e momentos em que o Presidente tem mais liberdade para exercer seu poder de decisão. Diversas variáveis domésticas e sistêmicas interferem nessa relação, que será, como já afirmado, a base analítica da tese.

Além dessas motivações para a opção geral de tratar do orçamento de defesa dos Estados Unidos, a escolha por concentrar o estudo, especificamente, na comparação entre os processos orçamentários do primeiro mandato de Reagan e da gestão Bush está relacionada com o fato de que essas duas Administrações apresentam características bastante diferentes. A primeira é tipicamente de Guerra Fria, período em que o orçamento de defesa refletia as prioridades internacionais do país, concentradas na contenção da União Soviética. A outra é a primeira gestão do período posterior, quando, de acordo com a hipótese da tese, variáveis relacionadas com o ambiente doméstico passaram a dominar o debate orçamentário.

Durante a Guerra Fria, a percepção de uma clara ameaça aos Estados Unidos direcionava os gastos militares do país aos equipamentos que propiciassem as melhores soluções estratégicas e tecnológicas para atender aos interesses que os tomadores de decisão do país considerassem adequados para conter a União Soviética. Os governos buscavam minimizar o espaço para desperdícios e para despesas excessivas com equipamentos desnecessários, pela grande pressão à sobrevivência dos EUA imposta pela URSS.

Por outro lado, a discussão do orçamento de defesa, a partir da década de 90, passou a apresentar características muito diferentes, sendo reduzida a importância do ambiente externo e prevalecendo as pressões políticas provenientes do ambiente doméstico, maximizadas por um cenário de mau desempenho econômico, de governo dividido e de baixa popularidade do Presidente. Esse novo ambiente possibilitou a ascensão do Legislativo no processo decisório, aumentando a importância de interesses específicos, ligados à política distrital dos EUA, o que acabou por inibir as tentativas do Executivo de acelerar a redução dos gastos militares do país, mesmo em face do declínio de seu principal adversário.

Além de ressaltar as peculiaridades de ambientes muito diferentes, a comparação entre o primeiro mandato de Reagan e a gestão de Bush também é interessante por permitir a utilização de duas importantes variáveis de controle, pois ambos pertenciam ao Partido Republicano (o que minimiza a importância da variável partido político na explicação dos posicionamentos orçamentários de ambos) e estavam em seu primeiro mandato (o que diminui a relevância da variável ciclo eleitoral).

A partir da descrição mais geral do objeto da tese e do modo por meio do qual será analisado, passa-se à observação de suas características mais específicas. O orçamento anual dos Estados Unidos faz parte de um sistema denominado de PPBS (*Planning, Programming, and Budget System* – sistema de planejamento, programação e de orçamento), que é o conjunto de ações que visa à construção de uma estratégia coerente de gerenciamento político e das contas do país, com o intuito de consolidar meios de atingir seus objetivos internacionais e domésticos. Mais especificamente, o orçamento é o plano financeiro que o presidente deve submeter ao Congresso no início de cada ano fiscal, tendo dois propósitos distintos: primeiramente, prevê o montante de gastos, receitas, débitos e déficit e o impacto desses números na economia do país; além disso, fornece os meios para que o governo possa coletar recursos e utilizá-los na construção de suas políticas (COMMITTEE ON THE BUDGET, 1998, p. 1).

Apesar de ser o Executivo quem inicia o processo, ambos os Poderes têm responsabilidades complementares sobre a construção do orçamento, composto por treze leis que tratam de temas específicos, sendo que o orçamento de defesa, objeto da tese, representa uma delas. Ao final do processo decisório, essas 13 leis definem a autoridade de orçamento (quanto cada agência do governo está autorizada a gastar no ano fiscal seguinte), as despesas orçamentárias (quanto se espera que cada agência gaste) e as receitas do Estado (quanto se espera arrecadar em impostos e outras fontes). Além disso, o orçamento estabelece os programas mais relevantes para o governo, em termos dos objetivos de cada agência e das necessidades do país. Pela observação da construção orçamentária, portanto, pode-se avaliar que estratégias os tomadores de decisão pretendem adotar no ano seguinte, ou seja, as prioridades governamentais.

O conjunto das leis orçamentárias trata das 20 funções principais do governo dos Estados Unidos: a) defesa nacional; b) relações internacionais; c)

ciência em geral, espaço e tecnologia; d) energia; e) recursos naturais e meio ambiente; f) agricultura; g) comércio e crédito à moradia; h) transportes; i) comunicação e desenvolvimento regional; j) educação; k) saúde; l) *medicare* (plano público de saúde); m) segurança salarial; n) segurança social; o) benefícios aos veteranos e aos serviços; p) administração da justiça; q) governo em geral; r) interesse global; s) pagamentos; e t) receitas impressas não distribuídas (*undistributed offsetting receipts*²).

Para regulamentar os gastos e receitas relacionados com cada uma dessas vinte funções, são elaborados, como já referido, treze projetos de lei, que tratam dos seguintes tópicos: a) agricultura, desenvolvimento rural e agências relacionadas; b) comércio, justiça, Estado e Judiciário; c) defesa; d) Distrito de Colúmbia; e) energia e desenvolvimento da água; f) operações estrangeiras; g) interior; h) emprego, saúde e serviços humanos, educação; i) Poder Legislativo; j) construções militares; k) transporte, l) Tesouro, serviços postais e governo geral; m) administração dos veteranos, moradia e desenvolvimento humano e agências independentes.

Desses 13 projetos, o orçamento de defesa é o mais dispendioso. Os gastos militares dos Estados Unidos são planejados a partir do que o Presidente e os membros do Departamento de Defesa requerem ao Congresso, com base no que consideram necessário para a manutenção, a preparação e o aprimoramento das Forças Armadas e da defesa do país. O pedido inclui todos os custos com a manutenção das Forças Armadas e a construção do aparato de defesa estadunidense, englobando gastos com os salários dos militares, seu treinamento, os equipamentos pessoais que utilizam, suas armas, munições e as instalações que os abrigam, os fundos destinados a operações específicas, os programas de armamentos (novos e manutenção de antigos equipamentos de combate) e os custos com os civis ligados à defesa, entre outros. O documento financia, assim, o funcionamento de todas as Forças Armadas dos EUA, incluindo a Marinha, o Exército, a Aeronáutica e a Guarda Costeira.

O orçamento de defesa é dividido em seis funções principais: despesas com pessoal, operações e manutenção (O&M), aquisição de equipamentos, pesquisa e desenvolvimento (P&D), pagamentos de aposentados e

² Trata-se das somas arrecadadas diretamente pelo governo quando atua em funções da iniciativa privada. Podem se referir a arrecadações com cobrança de *royalties*, por exemplo.

construções militares. A tese se concentrará em duas contas específicas: os gastos com aquisição de equipamentos e com pesquisa e desenvolvimento. A seleção de uma parcela do orçamento de defesa traz o prejuízo de restringir a análise do objeto de estudo, mas, por outro lado, essa escolha permite aprofundar o exame do tema.

A conta de aquisição fornece os fundos para se obter os equipamentos das Forças Armadas e foi a categoria que mais cresceu durante o primeiro mandato de Reagan, elevando-se em 86 por cento (considerada a inflação) entre 1980 e 1984 (STUBBING, 1984, p. 87). Os gastos com pesquisa e desenvolvimento, por outro lado, costumam ocupar uma proporção constante do orçamento de defesa, sendo reduzidos e elevados na mesma medida da conta total. Nos anos 70, a conta representava 10 por cento do orçamento total de defesa e, no período Reagan, passou a ocupar uma parcela de cerca de 9,5 por cento do orçamento total (STUBBING, 1984, p. 87). Levando-se em consideração essas relações, percebe-se que a análise das duas contas pode fornecer uma observação tanto da manutenção do orçamento no tempo, o que pode relacionar-se com a conta de pesquisa e desenvolvimento, cujo percentual no gasto total em defesa é estável, quanto pode propiciar uma medida interessante da parcela mutável do orçamento, lógica indicada pela conta de aquisições, a maior responsável pelo grande aumento dos gastos militares na gestão Reagan.

Apesar de, no longo prazo, ser perceptível uma forte tendência do orçamento de defesa à estabilidade, há períodos em que se registram alterações nos gastos militares dos EUA. Essas variações se relacionam com o complexo jogo de forças da construção do orçamento de defesa daquele país, que é cheia de tensões intra e entre órgãos. Constitucionalmente, a elaboração do orçamento é função do Poder Legislativo, mas, como será analisado na tese, há uma constante alteração na prevalência de um Poder sobre o outro no processo orçamentário, o que depende de alterações nas normas que o regulam e, principalmente, de uma série de variáveis que influenciam o equilíbrio de poder entre os dois Poderes.

Apesar de não ter havido grandes alterações legislativas no período analisado na tese, as relações entre Executivo e Legislativo sofreram profundas transformações entre 1981 e 1992. Tais mudanças serão analisadas a partir da associação entre duas molduras teóricas específicas. A primeira foi concebida, ao final dos anos 60, por Graham Allison, e tem como objeto o processo de tomada de decisão dos Estados nacionais. A segunda, mais abrangente, trata do debate

agente-estrutura em Relações Internacionais.

A contribuição das análises de Allison para a tese é baseada nos três modelos conceituais de tomada de decisão do autor (racional, organizacional e política governamental), discutidos no capítulo 1 da tese. Cada um dos modelos fornecerá contribuição relevante para a discussão do orçamento de defesa dos Estados Unidos. O primeiro propõe que a tomada de decisão é fruto de um cálculo custo-benefício realizado pelo Estado, sendo que a responsabilidade da decisão final recai sobre o Presidente, que embasa sua escolha na sua percepção do interesse nacional. De acordo com esse modelo, o foco da decisão estará no ambiente internacional, pois o aumento das ameaças externas leva à elevação do gasto militar do país. O segundo trata as decisões como resultados de procedimentos burocráticos das organizações governamentais. Para esse modelo, as decisões estão relacionadas com os *outputs* que emanam das organizações, pois cada uma tem interesses, cultura própria e uma forma específica de tratar do tema, o que reduz a liberdade de escolha do tomador de decisão final. Mais agentes, portanto, colaboram para o resultado final do processo. Por fim, o terceiro modelo percebe a decisão como consequência de uma intensa disputa política entre diversos atores, estatais e não estatais, prevalecendo os interesses daquele que construir meios de adquirir mais poder no processo decisório.

Apesar de normalmente serem vistos como alternativos, a tese defenderá que os modelos de Allison são, em verdade, parte de um *continuum*, argumento que será desenvolvido em seu primeiro capítulo, cujo objetivo é encontrar meios de aplicar os três modelos conceituais conjuntamente. Vistas como complementares, as concepções de Allison poderão ser utilizadas concomitantemente na explicação dos processos de elaboração do orçamento de defesa dos Estados Unidos.

Outra moldura teórica importante para a tese, que servirá para aprofundar o estudo sobre os processos de decisão do orçamento de defesa dos Estados Unidos, será o debate agente-estrutura em Relações Internacionais, que traz complementações importantes aos modelos de Allison, suprimindo algumas de suas lacunas.

A tese concentra seus dois capítulos seguintes nos conceitos de estrutura e agentes e na sua aplicação à análise do objeto de estudo. O capítulo 2 examina o primeiro e as características da estrutura da decisão sobre o orçamento

de defesa dos EUA. O capítulo 3 trata dos principais agentes que participam da decisão, buscando analisar de que modo influenciam seu resultado em diferentes conjunturas estruturais. Além disso, a observação das características desses agentes permite conclusões acerca das consequências de sua ascensão no processo decisório.

A partir dessas análises, a tese concebe dez variáveis que possibilitarão o exame dos processos de elaboração do orçamento estadunidense e a comparação entre o modo pelo qual as gestões de Reagan e Bush definiram seus gastos militares. Tais variáveis se referem tanto ao nível estrutural quanto ao agencial e são aprofundadas, de forma mais sistemática, no capítulo 4, que consolidará as ferramentas para o teste da hipótese da pesquisa, a realizar-se na segunda parte do trabalho, denominada empírico-analítica e dividida em 3 capítulos.

Os capítulos 5 e 6 apresentarão as peculiaridades dos debates orçamentários realizados durante as gestões Reagan e Bush, comparando suas previsões de gastos com defesa a partir de três esforços principais, desenvolvidos com o intuito de captar que agentes, entre os membros do Executivo e do Legislativo, tinham prevalência na decisão, e de que modo as variáveis referentes aos períodos contribuíram para as configurações específicas das gestões.

O primeiro desses esforços é a comparação dos requerimentos totais do Presidente para as apropriações em defesa³ com o valor total aprovado pelo Legislativo. Entende-se que a observação do nível de aprovação do pedido do Presidente pelo Congresso contribui, em termos gerais, para a compreensão da medida em que o Legislativo apoiou as demandas presidenciais. Além desse dado, serão analisados os debates anuais sobre cada um dos pedidos orçamentários do Executivo, com o objetivo de compreender as principais divergências entre os Poderes. As análises dos debates anuais ilustram, de modo mais específico, a prevalência do Executivo sobre o Legislativo ou vice-versa. O terceiro esforço empírico de comparação entre as duas gestões analisará os debates sobre os programas de armamentos mais controversos discutidos durante os mandatos de Reagan e Bush. O objetivo é observar, de maneira mais específica, de que modo cada agente descrito durante a construção da moldura teórico-conceitual da tese se posicionou acerca da importância de diferentes sistemas de armas. Essa discussão

³ As apropriações englobam as contas de aquisições e pesquisa e desenvolvimento, entre outras.

complementará as anteriores, indicando o nível de apoio do Legislativo ao Presidente mais claramente, pois, apesar de o nível global de investimentos requeridos pelo Executivo e aprovados pelos congressistas poder ter sido bastante próximo, em muitos casos, os programas defendidos por um Poder e pelo outro podem ser diferentes.

O último capítulo aprofunda as análises anteriores, ilustrando o modo como se dá o debate orçamentário em torno de um programa de armamentos específico. Entende-se que somente por meio da observação dos debates sobre um único sistema é possível compreender as peculiaridades do desenvolvimento dos debates orçamentários e de que modo cada grupo de agentes descrito nos capítulos teóricos (Executivo, Legislativo, indústrias de defesa e militares) atua para defender seus interesses em ambientes decisórios diferentes.

Assim, o argumento central da tese será ilustrado pela exposição dos debates acerca da aeronave V-22 Osprey, que revela de que modo o Congresso do país, para proteger interesses específicos, utilizou sua influência e se impôs ao Executivo. Entre 1989 e 1992, por diversas vezes, o Presidente tentou cortar os investimentos do programa, mas foi impedido pelo Legislativo.

Entende-se que o comportamento dos congressistas pode ser relacionado, em princípio, com sua atenção a interesses particulares. Ao analisar esse exemplo, a tese esclarecerá o modo pelo qual as variáveis utilizadas se relacionam com a realidade, pois a proximidade dos dois agentes que podem influenciar o processo decisório – a indústria de defesa e as Forças Armadas – com os legisladores parece ter sido decisiva para a manutenção do programa.

Ao final da tese, pretende-se concluir que, apesar das diferentes estruturas em que o orçamento de defesa dos EUA é discutido e dos diversos agentes que podem prevalecer no processo, existe uma tendência constante de manutenção dos gastos militares. Em um ambiente de grandes ameaças, a decisão tende a se aproximar do modelo racional de Allison e, conseqüentemente, reflete uma tendência de aumento dos investimentos pela pressão internacional. Ao contrário, em um ambiente em que as ameaças externas estão minimizadas, o processo decisório é bastante diverso, aproximando-se do modelo III (política governamental), e a tendência passa a ser de manutenção de gastos elevados, pelas pressões políticas domésticas.

PARTE I
A DISCUSSÃO TEÓRICO-CONCEITUAL
DA TESE

CAPÍTULO 1

ANÁLISES TEÓRICAS SOBRE OS GASTOS COM DEFESA DOS EUA

Com o fim da ordem sistêmica marcada pela bipolaridade da Guerra Fria, seguida pela emergência dos Estados Unidos como a única superpotência multidimensional⁴ do sistema internacional, o governo estadunidense começou a discutir o novo papel do país na “Nova Ordem Internacional”, termo utilizado pelo então Presidente George H. W. Bush para descrever a estrutura internacional que vinha se formando.

Enquanto alguns analistas defendiam que o período deveria ser utilizado pelos Estados Unidos para construir uma era unipolar (KRAUTHAMMER, 1990/1991), pelo aumento e imposição de seu poder militar sobre todos os possíveis adversários, a Administração George H. W. Bush decidiu reduzir os investimentos em armamentos nos anos 90, atuando de modo mais cooperativo e transferindo a prioridade do orçamento para o reequilíbrio da economia nacional, que passava por uma profunda crise, originada, entre outros fatores, pelos altos déficits orçamentários, agravados depois do aumento súbito, promovido por Reagan, dos gastos com defesa⁵.

Apesar dos esforços de Bush para reduzir os gastos dos Estados Unidos com defesa, sua Administração não conseguiu realizar os cortes pretendidos, sendo as reduções obtidas bastante modestas. As reduções pretendidas pela Presidência e pelo Departamento de Defesa não foram obtidas, pois o Congresso estadunidense decidiu manter diversos programas que o Executivo pretendia encerrar.

As razões que explicam essa incapacidade do Presidente estão, eminentemente, no âmbito interno da política dos EUA, contrariando o que poderia ser previsto pelas principais teorias de Relações Internacionais. Para elas, os gastos em defesa de um país estão relacionados com variáveis sistêmicas, pois as características do meio internacional levam a uma constante sensação de

⁴ O conceito de superpotência multidimensional foi desenvolvido por Brzezinski (1986), com o argumento de que a Guerra Fria seria vencida pelo país que fosse forte em diversas dimensões concomitantemente. O autor entendia que o conflito não poderia ser vencido militarmente e, por isso, as superpotências deveriam investir em formas de prevalecer sobre o adversário em outras dimensões, que não a militar.

⁵ Esse aumento é denominado, pelos analistas políticos que estudam o período, de “*military buildup*”. Nesta tese, para descrever a estratégia de aceleração dos gastos militares promovida por Reagan, utilizar-se-á tanto o termo em inglês, pela sua grande associação com o período específico, quanto os termos “aceleração” ou “crescimento” dos gastos militares.

insegurança pelos governantes. Contudo, tais explicações são insuficientes para a compreensão de como são construídos os orçamentos de defesa de um país como os Estados Unidos, que possui um sistema decisório extremamente complexo, muito diferente do que poderiam prever as teses sistêmicas/estruturais.

Mesmo se concentrando, exclusivamente, em variáveis sistêmicas, as vertentes teóricas estruturais podem apresentar resultados contraditórios com relação aos prováveis comportamentos dos Estados. Quanto à explicação da elaboração do orçamento de defesa dos EUA ao fim da Guerra Fria, essas teorias poderiam prever tanto um aumento do orçamento de defesa⁶, pois a nova ordem é vista, por uns, como mais instável que a anterior, ou, ao contrário, uma diminuição dos gastos com defesa, face ao declínio da ameaça mais importante ao país⁷.

Apesar dessa divergência, ambas as teorias percebem as causas do comportamento dos Estados no nível sistêmico e, conseqüentemente, as alterações no sistema internacional, decorrentes do fim da confrontação entre Estados Unidos e União Soviética, deveriam causar uma mudança no comportamento dos países. O colapso da União Soviética, para autores como Strange (1999) e Nye (2004), abriu aos EUA a oportunidade de reordenar seu orçamento, alterando suas prioridades e reestruturando sua economia. Isso permitiria investir em formas mais inteligentes de poder, que poderiam minimizar os custos totais da manutenção de sua liderança internacional. Para Waltz (2002), ao contrário, o declínio da URSS poderia levar a um reposicionamento do aparato militar dos EUA, o que provocaria um aumento do investimento em armamentos, pois o país estaria se preparando para um período mais instável, em que a manutenção da segurança nacional seria mais custosa.

Passa-se, então, à análise dessas teses sistêmicas e das considerações que tecem sobre o fato de os Estados Unidos manterem constantes investimentos na construção e manutenção de um grande aparato de defesa.

1.1. VARIÁVEIS SISTÊMICAS COMO FONTE DA EXPLICAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS

As principais perspectivas teóricas de Relações Internacionais percebem

⁶ Waltz (2002) defende essa hipótese.

⁷ Strange (1999) constrói argumentação nesse sentido.

os Estados como atores racionais⁸, que calculam seus custos e benefícios ao construírem suas decisões de política externa. Para explicar a atuação dos Estados, essas teorias criaram uma moldura estrutural que é construída sobre a imagem do Estado como um ator unitário, o que significa que os atores domésticos, que agem politicamente com o intuito de influenciar o comportamento do governo, têm sua importância negligenciada por essas teorias, que, devido a simplificações metodológicas, ignoram seu papel.

Essas explicações enfatizam a condição anárquica da estrutura internacional, que leva os Estados a construírem grandes capacidades materiais para aumentar suas chances de sobrevivência em um ambiente hostil e, a partir daí, prevalecer internacionalmente.

A condição anárquica da estrutura internacional constrange os Estados a procurar maximizar seu poder, o que podem alcançar realizando equilíbrios com outros países poderosos, se têm condições de confrontá-los⁹ ou, se o Estado é pouco poderoso, pela construção de alianças com os países mais relevantes no ambiente internacional. Quando ocorrem, essas alianças são moldadas pelos Estados mais poderosos, comportamento que Waltz define como *bandwagoning*¹⁰.

O autor defende que os sistemas bipolares são mais estáveis, pois há dois países principais equilibrando poder e maior clareza quanto ao comportamento de ambos, o que diminui a incerteza inerente ao sistema. Em um sistema bipolar, as alianças são mais estáveis e bem definidas, enquanto o comportamento não cooperativo é facilmente percebido. Nesse ambiente, o Estado que compõe um dos pólos de poder buscará informações sobre os recursos de poder de seu principal adversário e, a partir daí, planejará a construção dos seus próprios meios.

⁸ O conceito de decisão racional será discutido com maior profundidade quando forem abordados os três modelos conceituais de Graham Allison.

⁹ Para Waltz, Estados poderosos evitam guerras por meio da maximização de suas despesas militares, que o autor vê como “improdutivas para todos e inevitáveis para muitos” (WALTZ, 2002, p. 150), porque sua principal recompensa é somente a manutenção da autonomia decisória. Mesmo os Estados Unidos, o país mais poderoso do sistema internacional, deve gastar parte de seu PIB com a defesa, pois precisa garantir sua posição relativa e minimizar a possibilidade de constrangimentos externos. Portanto, “o realismo defende que os Estados são posicionais, não egoístas, em essência (GRIECO, 1988, p. 601), o que significa que os investimentos militares, na visão de Waltz, devem ser mensurados pelo mínimo necessário para que o Estado mantenha sua posição relativa aos seus principais adversários. Essa visão é contraposta pela análise de Mearsheimer (2003), que, por meio de uma tese normativa, conhecida como Realismo Ofensivo, defende que os Estados devem investir fortemente no aumento de sua capacidade militar, com o intuito de se prevenirem contra possíveis adversários, que também tenderão a buscar a supremacia global.

¹⁰ O termo é utilizado por Waltz para descrever o comportamento de “aliar-se ao mais forte” (WALTZ, 2002, p. 174).

Dessa forma, ao menos teoricamente, na bipolaridade, há um importante indicador sobre como o Estado pode mensurar sua necessidade de gastos militares e o nível de recursos suficientes para a manutenção de sua sobrevivência. A segurança internacional, assim, é fornecida pelas grandes potências, que estão dispostas a arcar com os custos da estabilidade internacional¹¹, já que entendem que o benefício da estabilidade do sistema compensa os custos que pagam por ela.

Waltz argumenta, portanto, que o fim da bipolaridade tornaria essa racionalização mais difícil e, portanto, tenderia a fazer com que o Estado que fosse alçado à condição de único estabilizador do sistema internacional gastasse cada vez mais com defesa. Essa afirmação não encontra suporte nas evidências empíricas quando são analisados os dados relativos ao investimento militar dos EUA durante e depois da Guerra Fria. De 1948, quando o país consolidou sua liderança sobre o hemisfério ocidental e a bipolaridade passou a ser a característica mais importante do sistema, até 1996, quando o fim da Guerra Fria já havia se definido e profundas alterações estruturais haviam ocorrido, não houve alterações expressivas nos gastos com defesa dos EUA.

De acordo com o *Center for Defense Information* (1996)¹², durante a Guerra Fria (1948-1991), quando a URSS e os Estados Unidos se equilibravam para manter a estabilidade do sistema internacional, o gasto médio anual dos EUA com o aparato militar era de US\$ 298,5 bilhões. De 1991 a 1996, a média passou a ser de US\$ 293,7 bilhões, como se percebe na tabela abaixo:

TABELA 1 – GASTOS COM DEFESA DOS EUA E SUA RELAÇÃO COM A HIPÓTESE DE WALTZ

HIPÓTESE DE WALTZ (2002)	
GASTOS COM DEFESA DURANTE A GUERRA FRIA (> estabilidade)	US\$ 298,5 bilhões
GASTOS COM DEFESA APÓS A GUERRA FRIA (< estabilidade)	US\$ 293,7 bilhões

Ao contrário do que Waltz argumenta, houve uma diminuição dos gastos

¹¹ Esse argumento é aprofundado por Gilpin (1987), que o contextualiza em discussão relacionada com a Economia Política Internacional. Para o autor, a existência de um Estado poderoso que arque com os custos relacionados ao provimento de bens coletivos, como a estabilidade sistêmica, é fundamental para o bom andamento da ordem internacional.

¹² Os dados utilizados nas tabelas deste capítulo estão convertidos para o valor do dólar de 1996.

com defesa no período. A alteração, assim mesmo, foi mínima e, conseqüentemente, é possível afirmar que as mudanças na estrutura sistêmica no pós-Guerra Fria não levaram a grandes alterações no comportamento dos Estados Unidos quanto aos gastos militares. Continuidade é uma característica mais definitiva que mudança na atitude do país durante o período. Apesar disso, é importante analisar esse processo pela argumentação de Strange (1999), que destaca a possibilidade de redução dos investimentos a partir da percepção de ameaças pelos governantes do país.

A autora, também ligada à corrente realista das Relações Internacionais, concorda com os pressupostos de Waltz. Para ela, um Estado tende a aumentar seus gastos com defesa quando percebe a ampliação das ameaças na arena internacional:

Quanto maior a ameaça à segurança percebida, mais alto o preço que será voluntariamente pago e maior a aceitação do risco de que a força de defesa que dá proteção possa oferecer, por si própria, um outro tipo de ameaça àqueles que alega proteger. Dentre os Estados, foram os que se sentiram mais inseguros, que se percebiam como Estados “revolucionários” que desafiavam a ordem aceita e a ideologia prevalente de seu tempo ou região que estiveram mais preparados para arcar com os custos e aceitar os riscos de um governo militar e forças de “segurança estatal” como uma polícia secreta¹³ (STRANGE, 1999, p. 29).

Apesar de esta tese não construir uma clara definição de ameaças internacionais, devido aos muitos indicadores estruturais, institucionais e psicológicos que podem influenciar a percepção dos tomadores de decisão com relação à questão, pode-se pressupor que quando um país é atacado ou quando está participando de um conflito armado, sua percepção de ameaça é maximizada.

A partir da presunção de que essas duas condições representam um possível aumento das ameaças, pode-se encontrar evidências empíricas para a tese de Strange em períodos específicos da história estadunidense, mesmo que os investimentos militares tenham sido, a partir da segunda metade do século XX, constantemente altos. Na lógica da autora, essa questão se explica pelo fato de que, desde que se consolidaram como um dos polos de poder do sistema internacional, os EUA se viram constantemente ameaçados pela União Soviética, havendo, como

¹³ Processo semelhante pode ocorrer mesmo em Estados com uma democracia consolidada, como se observou nos Estados Unidos após os ataques ao *World Trade Center*, com o *Patriot Act* e normas semelhantes.

se verá, momentos em que a sensação de ameaça foi potencializada.

Durante a Guerra Fria, as forças estadunidenses participaram de dois grandes conflitos. De 1950 a 1953, os anos da Guerra da Coreia, o gasto militar médio anual dos EUA foi de US\$ 301,5 bilhões. De 1960 a 1975, período marcado pela Guerra do Vietnã e por um aumento das ameaças provenientes da União Soviética, ao menos até 1969 (KEGLEY; WITTKOPF, 1995), o gasto militar anual dos EUA foi de US\$ 302,6 bilhões. Nos anos de paz da Guerra Fria, o gasto militar anual foi de US\$ 285,4 bilhões.

Vê-se, portanto, que um aumento é percebido durante os anos de confrontações, mas o crescimento não foi grandioso: a diferença entre os anos de paz e de conflitos durante a Guerra Fria foi de, aproximadamente, 5%, havendo uma manutenção do orçamento básico de defesa mesmo quando as ameaças eram minimizadas. Continuidade, novamente, é uma característica muito mais presente no orçamento de defesa que mudança, como se pode ver pela tabela abaixo:

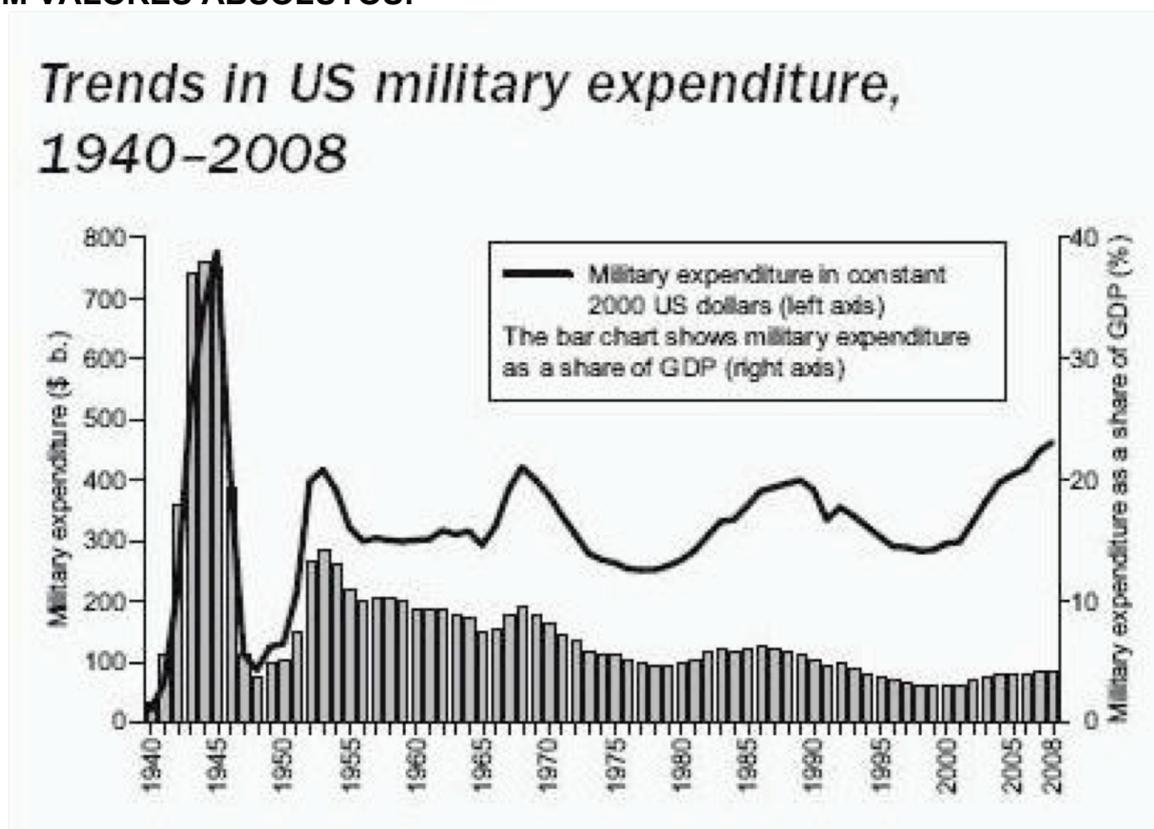
TABELA 2 – OS GASTOS DE DEFESA DOS EUA E SUA RELAÇÃO COM A HIPÓTESE DE STRANGE (1999)

HIPÓTESE DE STRANGE (1999)	
GUERRAS DA COREIA E DO VIETNÃ	US\$ 302 bilhões
PERÍODO DE PAZ DURANTE A GUERRA FRIA	US\$ 285, 4 bilhões

A percepção de aumento das ameaças pelos governantes dos EUA, observada durante uma confrontação armada, leva ao aumento dos gastos militares, mas essa observação não é suficiente para explicar as variáveis causais do orçamento de defesa dos EUA.

Uma análise das variações no nível de gastos militares do país pode contribuir para esse debate, pois reflete, em certa medida, as duas características: continuidade e aumento dos gastos em situações de aumento das ameaças:

GRÁFICO 1 – GASTOS MILITARES DOS EUA COMO PERCENTUAL DO PIB E EM VALORES ABSOLUTOS:



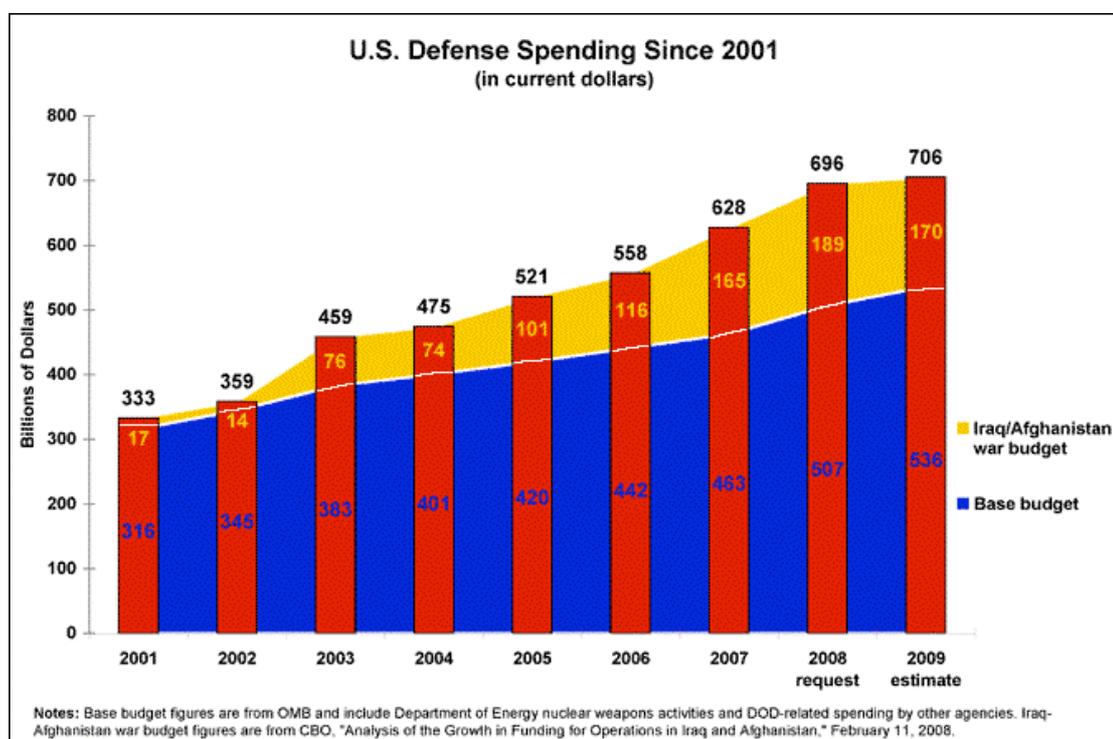
Fonte: *Stockholm International Peace Research Institute*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

A análise do gráfico mostra que a participação dos Estados Unidos em conflitos internacionais tende a aumentar os gastos com defesa, o que se observa nos períodos da Segunda Guerra Mundial (1942-1945), em especial, quando os investimentos em defesa ultrapassaram os US\$ 700 bilhões anuais e representaram mais de 35% do PIB, da Guerra da Coreia (1950-1953) e da Guerra do Vietnã (1960-1975). Tais elevações podem ser explicadas, em certa medida, pela hipótese de Strange (1999), pois a participação em conflitos implica o aumento de ameaças provenientes do meio internacional. Essa explicação, porém, precisa ser qualificada, pois o aumento do gasto também corresponde aos custos da movimentação das tropas ao combate e, principalmente, à sua manutenção no território inimigo.

A característica mais notável no gráfico, porém, é a continuidade dos gastos dos EUA com defesa. Mesmo nos períodos de paz, os gastos oscilaram para cima e para baixo, mas mantiveram-se em torno de US\$ 300 bilhões e, em termos de percentagem do PIB, variaram entre 8% e 4%, mas nunca baixando desse nível.

O gráfico abaixo permite aprofundar o exame da questão:

GRÁFICO 2 – GASTOS EM DEFESA DOS EUA DESDE 2001.



Fonte: *The Center for Arms Control and Non-proliferation*. Disponível em: <www.armscontrolcenter.org>. Acesso em 14 jan. 2010.

Esse gráfico demonstra que, em 2001, quando os EUA sofreram o ataque terrorista ao *World Trade Center*, os gastos estavam no nível base de cerca de US\$ 300 bilhões, aproximando-se, portanto, do índice médio histórico. A partir do evento, porém, houve um aumento grandioso não somente da conta das guerras do Iraque e do Afeganistão, que se referem à movimentação de tropas e aos investimentos específicos da manutenção dos militares no teatro de operações. O aumento no orçamento base de defesa também é visível, pois foi elevado de US\$ 316 bilhões, em 2001, para US\$ 536 bilhões, em 2009, o que pode sustentar a argumentação de Strange. Desde 2001, quando as percepções de ameaça do governo e da opinião pública estadunidense foram elevadas ao extremo, o investimento militar do país aumentou rapidamente¹⁴.

Apesar de contribuir para a explicação dos momentos de elevação dos momentos de elevação dos investimentos de defesa, a hipótese da autora perde

¹⁴ O aumento recente do orçamento de defesa dos EUA pode ser compreendido pelas teorias realistas mais tradicionais, mas somente se forem consideradas as adaptações mais recentes realizadas por Waltz (2000), que esclarece alguns de seus conceitos anteriores, especialmente com seus argumentos acerca do comportamento domesticamente construído das potências hegemônicas.

força quando são analisados períodos em que há a diminuição de ameaças no meio internacional, pois não se observam, nesses momentos, reduções significantes no orçamento militar. Como já demonstrado, o orçamento continuou elevado no pós-Guerra Fria. Grandes alterações no nível de gasto do orçamento de defesa são raras, havendo poucos períodos em que se observa aumento exponencial (como nos anos 80 e no período pós-2001) e apenas um em que houve uma grande redução: a segunda metade da década de 40. A não redução do gasto militar na década de 90 e o comportamento dos gastos com defesa dos EUA, portanto, dificilmente são explicados pelas teses sistêmicas.

O emprego da premissa da racionalidade consiste em poderosa ferramenta conceitual, especialmente porque permite a produção de modelos teóricos parcimoniosos. Tais molduras, porém, não captam a complexidade do processo de decisão de um Estado, que não pode ser explicada apenas com base em modelos centrados no nível estrutural de análise.

As hipóteses de Waltz e Strange são similares, pois estão baseadas na interpretação de que alterações na percepção dos atores governamentais acerca da insegurança do Estado com relação às ameaças internacionais interferem em suas decisões sobre os gastos com defesa. A vantagem da visão de Strange sobre a de Waltz quando as hipóteses são testadas empiricamente reside no fato de que a noção de ameaça/insegurança da autora não é associada ao conceito de polaridade sistêmica e tem um viés muito mais complexo que a de Waltz.

Como se defende que a simples releitura dos conceitos de insegurança e ameaça não é suficiente para sanar as lacunas explicativas deixadas pelas hipóteses sistêmicas, entende-se que essas visões somente permitem a análise de momentos bastante específicos da política de defesa dos Estados Unidos, como a redução inicial dos gastos com defesa após a Segunda Guerra Mundial ou o aumento do gasto com defesa após 2001, se for considerada a hipótese de Susan Strange (1999), mas falham ao não compreender a manutenção de gastos elevados com programas que não se adéquam às necessidades das Forças Armadas. Se for analisado o comportamento dos Estados Unidos ao longo do último século, especialmente depois de o país ter se tornado a maior potência do sistema internacional, a continuidade de altos investimentos em armamentos é a mais importante característica de sua política.

Além da excessiva simplificação, devido à presunção de racionalidade,

essas teses apresentam outras dificuldades quando testadas empiricamente. Mesmo a tese de Strange, que tem maior capacidade explicativa, não dá conta da continuidade dos investimentos de defesa ao longo do tempo de modo satisfatório, pois, mesmo que fosse possível afirmar que os EUA sejam ameaçados desde o início da Guerra Fria, essa afirmação não levaria a uma explicação definitiva sobre a questão.

Os investimentos de defesa são decorrência da percepção de ameaça constante relacionada à União Soviética ou as ameaças, durante e após a Guerra Fria, são criadas artificialmente para possibilitar maiores investimentos em defesa? Na obra *“American Foreign Policy and the Politics of Fear: threat inflation after 9/11”*, editada em 2009, por Trevor Thrall e Jane Cramer, são apresentados argumentos que podem levar a essa segunda explicação.

Somente a associação desses conceitos sistêmicos com a análise do ambiente doméstico do processo de elaboração do orçamento estadunidense, que comporta disputas de poder entre o Executivo e o Legislativo, além da participação de atores sociais que procuram moldar as decisões dos governantes pode minimizar as incoerências dos modelos sistêmicos.

Um dos objetivos desta tese é buscar meios de combinar os modelos sistêmicos apresentados com modelos que contemplem o ambiente doméstico na análise dos processos de elaboração do orçamento de defesa estadunidense. Somente pela associação de variáveis sistêmicas e domésticas, a partir da análise das estruturas decisórias e dos agentes que participam da tomada de decisão, é possível construir uma análise mais completa dos processos orçamentários.

Mesmo Waltz percebe a necessidade de considerar o ambiente doméstico dos Estados na explicação de suas decisões políticas. Ao responder às demandas teóricas construídas por autores que defendem a superação da visão do Estado unitário, o autor afirma que a condição anárquica do sistema internacional leva os países a procurarem a sobrevivência, mas aqueles que ultrapassam esse objetivo mínimo podem iniciar um processo de maximização de poder para além de sua necessidade de sobrevivência. Tais Estados o fazem com o intuito de poder formular livremente suas políticas, pois o aumento de poder é inversamente proporcional à existência de constrangimentos externos: quanto maior a capacidade do Estado, maiores suas chances de atingir seus objetivos internacionais, que são definidos domesticamente quando o país adquire capacidade para defender suas decisões:

A ausência de ameaças externas sérias à segurança estadunidense dá aos Estados Unidos mais latitude ao fazer suas escolhas de política externa. Uma potência dominante age internacionalmente somente quando o espírito a move [...] A política estadunidense não foi gerada por interesses de segurança externos, mas pelas pressões políticas internas e pela ambição nacional (WALTZ, 2000, p. 29).

Dessa forma, o próprio formulador do Realismo Estrutural passa a considerar a necessidade de compreensão do ambiente interno na análise das políticas de defesa dos Estados.

A teoria de Relações Internacionais vem procurando desenvolver molduras teóricas que captem essa realidade complexa: atualmente, diversos modelos procuraram conceber meios de combinar variáveis sistêmicas e domésticas na análise dos processos de decisão dos Estados. Passa-se, agora, a uma rápida análise das principais construções nesse sentido.

1.2. AS ANÁLISES TEÓRICAS QUE ASSOCIAM NÍVEIS DE ANÁLISE NA EXPLICAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS.

Desde o início da década de 70, diversos analistas de Relações Internacionais têm desenvolvido modelos teóricos que buscam superar as tradicionais teses que concebem os Estados como atores racionais e unitários, que, por não contemplarem a influência da política doméstica nas decisões de política externa, produzem simplificações que prejudicam suas capacidades explicativas. A partir da análise dos ambientes sistêmico e doméstico concomitantemente, esses modelos buscam compreender de que forma tais estruturas estão interligadas, como mudanças em uma podem provocar variações na outra e de que maneiras as variáveis sistêmicas e domésticas interferem nas decisões dos Estados.

Entre essas construções, destaca-se a obra que aproximou esse debate das Relações Internacionais, o clássico estudo de Graham Allison¹⁵, que presume, em seu terceiro modelo de tomada de decisão, que a política externa de um Estado é fruto de um intenso jogo de poder entre os atores domésticos que buscam

¹⁵ *"The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis"*, publicado em 1971. Esse estudo será mais bem analisado ainda neste capítulo, pois servirá de base para a combinação que a tese pretende realizar entre diferentes modelos decisórios e teorias de Relações Internacionais, com o intuito de compreender o processo de elaboração do orçamento de defesa estadunidense

influenciar as decisões governamentais.

Ao reconhecer a relação entre os dois ambientes, Graham Allison afirma, em obra mais recente, publicada em conjunto Philip Zelikow, que:

Uma teoria de política externa é um componente inevitável e inerente da teoria de política internacional, como uma teoria do ambiente internacional é um componente essencial de uma teoria do comportamento dos Estados em tais ambientes. A identificação sistemática de fatores causais nos dois níveis é necessária para explicar e prever fenômenos nas relações internacionais (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 405).

A partir de 1979, porém, as análises do Estado como ator racional e unitário voltaram a ganhar prevalência, o que ocorreu, principalmente, devido à publicação da obra "*Theory of International Politics*", de Kenneth Waltz¹⁶.

Ao final dos anos 80, devido à pouca capacidade explicativa das perspectivas realistas acerca de temas emergentes nas relações internacionais, novamente modelos teóricos que buscam a associação entre variáveis sistêmicas e domésticas voltaram a ser produzidos, com destaque para as análises de Putnam (1988), que abriram espaço para trabalhos subsequentes, como os de Keohane e Milner (1996), Milner (1997) e Alons (2007). Esse processo se relaciona com o fim da Guerra Fria, que evidenciou a incapacidade da Teoria de Relações Internacionais de captar a complexidade do processo e as alterações sistêmicas dele decorrentes.

Robert Putnam, mais especificamente, desenvolveu a teoria dos "Jogos de Dois Níveis"¹⁷, em que defende que os governantes formulam a política externa com base na análise de dois ambientes diversos, o internacional e o doméstico. Portanto, para entender as decisões de política externa dos governantes, há a necessidade de compreender as disputas políticas nesses dois níveis. O primeiro nível (nível I) é o internacional, em que o ator analisa o contexto internacional e toma suas decisões, sejam elas cooperativas ou não, com base nas práticas que considera que lhe darão uma melhor posição com relação aos demais países. O segundo (nível II) trata do ambiente interno, no qual o tomador de decisão estabelece negociações com os grupos domésticos e demais atores

¹⁶ Essa obra foi analisada no subtítulo anterior desse capítulo. Apesar de ter sido publicada em 1979, sua versão em português, publicada pela editora Gradiva, data de 2002. A obra, em português, foi intitulada "Teoria das Relações Internacionais" e está referenciada nessa tese como Waltz (2002).

¹⁷ A tese foi desenvolvida, de início, no artigo "*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*", e foi aprofundada a partir da organização da obra "*International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy*" (EVANS et al., 1993).

governamentais, buscando a ratificação de suas decisões de política externa¹⁸.

A partir do trabalho de Putnam, diversos estudos procuraram construir combinações entre variáveis domésticas e sistêmicas. A grande dificuldade enfrentada por essas teses, porém, tem sido estabelecer uma teoria que possa, de forma parcimoniosa, desenvolver um estudo sobre como os ambientes se relacionam e em que condições questões a eles associadas interferem nas decisões estatais. De acordo com Evangelista, construir modelos teóricos que possam elucidar como devem ser associadas as variáveis internas e internacionais é um dos grandes desafios da teoria de Relações Internacionais na atualidade (EVANGELISTA, 1997).

Esses estudos são identificados como ligados ao paradigma¹⁹ liberal das Relações Internacionais, pelo contraponto que fazem ao realismo e pela importância que dão aos atores da sociedade, identificando a política como um jogo de forças em que o interesse nacional é, por vezes, secundário no processo decisório.

Percebendo a movimentação do liberalismo na busca por meios de associar níveis de análise e o fato de que a desconsideração do ambiente doméstico tem feito com que o realismo perca espaço no campo das Relações Internacionais, autores realistas têm se debruçado sobre a complexidade do ambiente doméstico e suas influências sobre o processo decisório. Tais esforços vêm sendo concentrados na proposta do chamado Realismo Neoclássico, sendo a principal obra sobre o tema o livro publicado por Steven Lobell, Norrin Ripsman e Jeffrey Taliaferro, em 2009,

¹⁸ MORAVICSIK (1993, p. 15) é outro autor que discute o modelo dos jogos de dois níveis. Para ele, “a diplomacia é um processo de interação estratégica no qual os atores tentarão, simultaneamente, levar em conta e, se possível, influenciar as reações esperadas dos demais atores, tanto em casa quanto no exterior. O resultado das negociações internacionais pode depender da estratégia que o governante escolhe para influenciar os políticos do próprio país, sejam eles partidários ou opositores. Explorando o controle sobre a informação, os recursos e o estabelecimento da agenda com respeito ao seu próprio ambiente político, o governante pode abrir novas possibilidades para acordos internacionais ou barganhar vantagens. Inversamente, estratégias internacionais podem ser exploradas para alterar o quadro dos constrangimentos domésticos”.

¹⁹ Apesar da extensa discussão metodológica acerca da eventual existência de paradigmas das Relações Internacionais, utiliza-se o termo para identificar um conjunto de teorias, o que se relaciona com o conceito tradicional de Merton (1968 apud ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 23), para quem um paradigma é “uma argumentação sistemática de presunções, conceitos e proposições básicas, aplicadas pela escola de análise”. No caso do paradigma liberal, entende-se que compreende o conjunto de teorias que parte da premissa de que, mesmo diante de um contexto anárquico, existe a possibilidade de os Estados encontrarem meios para potencializar a cooperação internacional. O conjunto dessas teorias pode ser representado por modelos como o Institucionalismo Neoliberal, a Teoria da Paz Democrática, alguns modelos da Teoria dos Regimes e a Interdependência Complexa, além do Funcionalismo e do Neo-funcionalismo. (KEOHANE; NYE, 1971; KEOHANE; NYE, 1989; KRASNER, 1986; OWEN, 1994; KRASNER, 1986; KEOHANE; AXELROD, 1985; MITRANY, 1975; HAAS, 1961).

denominado “*Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*”²⁰.

O Realismo Neoclássico, apesar de não construir variáveis que embasem uma análise aprofundada dos gastos com defesa dos Estados Unidos, associa-se ao argumento central da tese, pois percebe a anarquia como uma condição permissiva da atuação dos Estados, e não como uma força causal independente da atividade dos governantes (LOBELL et al., 2009, p. 07): a anarquia dá os parâmetros para o estabelecimento das grandes estratégias dos Estados (e, nesse sentido, há relação com a hipótese central desta tese, de que a necessidade de investimentos em defesa pelos Estados pode ser compreendida pelas teorias sistêmicas), mas não determina suas escolhas mais específicas (novamente, há concordância com a hipótese ora defendida, que indica que decisões específicas do orçamento de defesa somente podem ser explicadas pela complementação das teses sistêmicas por modelos que evidenciem a importância do ambiente doméstico dos Estados).

Diferenças no posicionamento dos atores domésticos com relação às respostas que constroem a partir dos incentivos internacionais podem ser explicadas por essa vertente, que destaca o ambiente doméstico como variável interveniente de análise, estando entre o ambiente sistêmico (caracterizado pela anarquia) e as respostas que os Estados formulam (condicionadas internamente pelas disputas entre os atores que compõem o cenário político estatal).

Ao mencionar o período sobre o qual a tese se concentra, por exemplo, os autores destacam o que segue:

Nem uma teoria puramente sistêmica dos resultados internacionais, como a teoria do equilíbrio de poder do neorealismo, nem uma teoria pura da Innenpolitik da política externa, como as teorias liberais ou da paz democrática, podem explicar porque as Administrações George H. W. Bush e Clinton lutaram para preservar e expandir a influência dos EUA sobre a Europa e a Ásia Oriental nos anos 90, apesar da ausência de um grande competidor por poder (ao menos no curto prazo) e apesar das fortes pressões domésticas para colher os benefícios dos chamados dividendos de paz depois da Guerra Fria. Ao invés disso, uma combinação das oportunidades internacionais, de níveis de ameaças externas relativamente baixas e de constrangimentos políticos domésticos parecem explicar as continuidades na grande estratégia dos EUA durante essa década (LOBELL et al., 2009, p. 03).

Como o Realismo Neoclássico propõe que as variáveis sistêmicas são importantes na consideração das políticas dos Estados, mas não são transmitidas

²⁰ Realismo Neoclássico, o Estado e a Política Externa.

diretamente aos tomadores de decisão e se transformam, prontamente, em respostas políticas, esse será um modelo bastante útil na construção da moldura teórica da tese, que procurará explicar as relações entre essas variáveis e o ambiente doméstico.

Defende-se que mesmo as decisões sobre um tema cuja observação é dominada pelo paradigma realista (a política de defesa de um Estado) são influenciadas por atores pouco estudados pelo *mainstream* das Relações Internacionais. Conceitos majoritariamente trabalhados pelos realistas tradicionais, como estabilidade sistêmica e ameaça, e outros relacionados a modelos tipicamente liberais, que estudam a relação entre as decisões estatais e o desempenho dos agentes que atuam domesticamente²¹, serão discutidos na análise do processo de formulação do orçamento de defesa.

A combinação é necessária porque, apesar das lacunas apresentadas pelos modelos sistêmicos, já amplamente apontadas, as imagens teóricas que se baseiam apenas na relação entre os agentes domésticos e os tomadores de decisão, da mesma forma, não capturam adequadamente o processo de elaboração da política de defesa estadunidense, que também é fruto, em grande medida, de um esforço dos governantes no sentido de maximizar o poder do Estado em um ambiente em que a incerteza prevalece, como concebem os realistas.

A formulação da política externa, assim, não é exclusivamente produto dos jogos de poder internos, havendo também importante parcela de coerência na sua construção; logo, as teses de Waltz (2002) e Strange (1999), entre outras influenciadas pelo racionalismo típico do Realismo, não podem ser descartadas²².

A associação dessas duas lógicas não é explicada pelas teses mais conhecidas de Relações Internacionais, que usualmente optam pela utilização do ferramental teórico característico de uma ou de outra visão. Ao contrário, esta tese buscará associar argumentos que constroem visões tradicionalmente percebidas

²¹ Um dos autores que vem buscando relacionar conceitos realistas e liberais é Gerry Alons (2007). Em seu artigo "*Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints*", Alons busca correlacionar uma variável sistêmica (polaridade internacional) ligada ao realismo, com uma doméstica (polaridade doméstica), associada ao liberalismo.

²² Alex Mintz e Karl DeRouen Jr concordam com essa afirmação: "Modelos tradicionais de tomada de decisão de política externa presumem que questões de segurança são fundamentais. Todavia, muitos notam que temas domésticos podem moldar a política externa. Alterações de valores se referem a como valores como o desejo dos líderes de permanecer no poder pode direcionar a política externa. A política doméstica pode moldar as ações externas. Os modelos de tomada de decisão podem nos ajudar a entender porque isso ocorre" (MINTZ; DE ROUEN, 2010, p. 6).

como contrapostas e que trabalham a partir de diferentes modelos de tomada de decisão. O estudo clássico de Allison, que explica tais modelos isoladamente, servirá como base para essa discussão, mas será adaptado a partir de duas noções: a construção de um *continuum* entre os três modelos de tomada de decisão e a associação de sua discussão com o debate agente-estrutura das Relações Internacionais, para suprir o excessivo individualismo de seus modelos. A primeira adaptação será realizada neste capítulo. A próxima nos dois capítulos seguintes.

A escolha dos três modelos conceituais de Allison decorre do fato de que a obra do autor, ainda hoje, é considerada responsável pela sistematização da discussão sobre os diferentes modelos de tomada de decisão que são utilizados pelas teorias mais tradicionais de Relações Internacionais.

1.3. OS MODELOS CONCEITUAIS DE GRAHAM ALLISON

Entre as mais reconhecidas sistematizações do conhecimento acerca de como os Estados formulam suas decisões de política externa está a obra de Allison (1971)²³. O autor parte do pressuposto de que o foco das análises das decisões dos Estados deve estar no processo decisório²⁴, e não na caracterização dos agentes que formulam as decisões²⁵. Allison busca, por meio da construção de tipos ideais, identificar os modelos de tomada de decisão e os recursos metodológicos utilizados pelos analistas de política externa. Para ele, três são os principais modelos conceituais que estudam o meio pelo qual governos tomam suas decisões. Allison defende que o primeiro modelo, denominado racional, é o mais utilizado pela maioria dos autores, mas não é o mais adequado na reconstrução de processos decisórios.

Com o intuito de suprir essa lacuna, o autor desenvolve dois outros modelos, mais complexos que o racional, visando possibilitar a reconstrução das

²³ É importante destacar, porém, que Allison não foi o primeiro autor a teorizar sobre o ambiente doméstico dos Estados. O próprio Waltz (1959) chamou a atenção para o ambiente doméstico dos países e para teses que estudam sua influência sobre o comportamento dos Estados.

²⁴ Mesmo se concentrando na importância do processo, Allison não analisa sua estrutura.

²⁵ Apesar de partir dessa premissa, como será observado nos próximos capítulos, Allison concentra sua discussão somente na análise de que atores participam do processo decisório, mas não identifica o que caracteriza os agentes que nele têm preponderância e não observa como diferentes contextos podem alterar o resultado final do processo decisório. O autor ressalta o estudo dos agentes, mas não observa o que significa a ascensão de um em detrimento dos outros. Falta, a seus modelos, portanto, a análise dos diferentes equilíbrios de poder entre tais agentes. Assim, os três modelos de Allison afirmam que a decisão, apesar de sofrer influências diversas, dependendo do modelo específico, sempre caberá ao Presidente, o que realça seu foco nos agentes, em detrimento da estrutura.

decisões em maiores detalhes, o que, apesar de exigir mais informações dos analistas, fornece-lhes meios de atingir melhores análises dos processos decisórios.

Desde sua primeira publicação, Allison trabalhou no aprimoramento de seus modelos (ALLISON; HALPERIN, 1972; ALLISON; ZELIKOW, 1999) e tem recebido diversas críticas a respeito deles (BENDOR; HAMMOND, 1992; BERNSTEIN, 2000). Apesar dessas ponderações, seus modelos conceituais, continuam sendo a base para análises de processos decisórios: mesmo que o analista trabalhe com mais de três opções ou critique os tipos ideais construídos pelo autor, a ampla maioria das análises de política externa leva os argumentos de Allison e Zelikow em consideração²⁶.

Os modelos de Allison podem ser úteis para o entendimento do processo de formulação do orçamento de defesa estadunidense, mas não possibilitam, por si só, a construção de um ferramental teórico que permita identificar todos os atores que participam do processo, a existência ou não de diferença de interesses entre esses atores, o grau de racionalidade atribuído a cada um e como são distribuídas as informações no processo.

Mesmo que Allison não esclareça a totalidade dessas questões (BENDOR; HAMMOND, 1992, p. 302-304) e se concentre na análise do processo decisório, em detrimento das características cambiantes dos agentes e das estruturas que fazem parte do processo e influenciam seu resultado final, a moldura teórica da presente tese parte de seus modelos ideais, que serão complementados nos próximos capítulos. Apesar de os três modelos do autor serem difundidos, convém expor, brevemente, seus principais conceitos.

1.3.1. Modelo I – o ator racional

O modelo da política racional vê os Estados como atores racionais e unitários. Ao tomarem suas decisões de política externa, os governantes²⁷, em um primeiro momento, estabelecem suas preferências, geralmente ligadas a uma estratégia de inserção internacional definida anteriormente, com o intuito de

²⁶ Bernstein (2000, p. 146) formula uma listagem de todas as principais inovações realizadas por Allison e Zelikow na segunda edição da obra. Para ele, tais inovações não foram suficientemente profundas.

²⁷ No modelo racional, a figura dos governantes e o próprio Estado se confundem. Os países são vistos como os próprios formuladores das decisões, decorrentes, em teoria, do interesse nacional.

maximizar poder com relação aos demais países. Tendo determinado suas preferências, com base em um cálculo de custo/benefício, traçam a estratégia mais adequada para maximizar os benefícios para o Estado, minimizando os custos.

Como características comuns aos estudos que utilizam o modelo, percebe-se a noção de que as ações dos Estados são calculadas como soluções de problemas estratégicos e as explicações para os processos de tomada de decisão consistem, preponderantemente, em encontrar o objetivo do governo ao procurar determinada ação, de modo a julgar a qualidade da decisão.

Em sua obra mais conhecida, Graham Allison (1971, p. 29-30) apresenta, de forma direta, os principais conceitos do modelo racional. Essa, porém, é a versão mais tradicional do modelo racional, que possuía três presunções principais: em primeiro lugar, as ações dos atores são propositais, guiadas por um comportamento orientado; em segundo, as preferências são consistentes, manifestadas na capacidade dos agentes de ordená-las; por fim, a terceira presunção se refere à maximização da utilidade, o que considera os atores capazes de selecionar as alternativas tendentes a lhes trazer resultados ótimos. Os atores que tomam as decisões, dessa forma, são vistos como maximizadores de valores esperados²⁸.

A extrema simplicidade do modelo fez com que Allison, ao longo das últimas décadas, tenha recebido críticas de autores de diversas áreas (BENDOR; HAMMOND, 1992²⁹; BERNSTEIN, 2000) e, além disso, há autores que apresentaram outros modelos, além dos três tipos ideais de Allison (MINTZ; DEROUEN, 2010). O conjunto desses desafios teóricos levou, na segunda edição de sua obra, Allison e Zelikow a relativizarem o alcance do modelo racional.

Uma dessas flexibilizações é a diferenciação entre racionalidade limitada e compreensiva. Para os autores, a racionalidade compreensiva presume que os atores percebem todas as alternativas possíveis em um processo decisório e analisam todas as consequências de suas decisões. Ao contrário, na racionalidade limitada, evidenciam-se as limitações de conhecimento e da habilidade de

²⁸ *Expected value maximizers* (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 17).

²⁹ Para os autores, um modelo de escolha racional deveria ilustrar, além de seus conceitos teóricos, meios de se compreender as interações entre atores. “Nós temos dois pontos principais sobre o modelo de ação racional de Allison. Primeiro, o componente teórico da decisão é muito simples [...] Segundo, o modelo negligencia interações estratégicas” (BENDOR; HAMMOND, 1992, p. 305). A simplicidade excessiva do modelo deve-se, entre outros fatores, ao fato de que não se preocupa em estudar diferentes objetivos do jogador durante o processo decisório e com a pressão do tempo sobre os tomadores de decisão, o que pode afetar resultados. Além disso, o modelo é individualista, não discutindo as características estruturais dos processos decisórios.

compreensão dos agentes. Esse segundo modelo aceita a interferência de variáveis cognitivas, como valores, crenças e estereótipos do tomador de decisão (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 20)³⁰.

Essa relativização dos conceitos tradicionais de decisão racional deve alterar a interpretação das teorias clássicas de Relações Internacionais, que, como os autores demonstram (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 26-40), estão fortemente embasadas na premissa da racionalidade dos Estados³¹. Isso, contudo, não tem sido observado, ainda, em muitas análises brasileiras acerca dessas teses.

Apesar das críticas que tem recebido, o modelo apresenta diversas vantagens. A principal é a parcimônia, pois consegue captar, com grau relativamente alto de poder explicativo, boa parte das decisões de política externa dos Estados, principalmente durante a Guerra Fria (MINGST, 2009, p. 117), quando as relações entre as superpotências podiam ser mais facilmente compreendidas, pois não tinham o alto grau de complexidade característico do período atual. Além disso, Karen Mingst também menciona, ao apresentar o modelo, que continua sendo bastante útil ao estudo de decisões tomadas em meio a crises, quando a centralidade decisória é fator fundamental para operacionalizar políticas eficientes e os interesses em risco se relacionam mais diretamente à sobrevivência do Estado.

Mesmo com essa operacionalidade, a discussão sobre o modelo precisa ser aprimorada, com a adoção de meios que lhe possibilitem compreender as razões que levam diferentes governantes a adotar posturas completamente diversas, mesmo quando diante de decisões e variáveis semelhantes. Uma dessas colaborações mais interessantes é a possibilidade de combinar o modelo racional com modelos cognitivos, que já vêm sendo utilizados em análises de política externa e levam em consideração os altos custos da reunião de informações, de problemas de memória e falhas de percepção, considerando as influências de mudanças nas estruturas organizacionais para a percepção dos tomadores de decisão e os efeitos da pressão do tempo sobre eles, dentre outros fatores (MINTZ; DEROUEN, 2010, p. 8).

Especificamente sobre como o modelo racional se relaciona com a análise do orçamento de defesa dos EUA, duas de suas características são

³⁰ Mintz e DeRouen (2010, p. 59) produziram diferenciação semelhante, concebendo os conceitos de racionalidade tênue e densa (thin and thick rationality).

³¹ Os autores citam, em sua obra, o Realismo Clássico, o Neorealismo, o Liberalismo e o Institucionalismo Neoliberal como teorias que têm como pressuposto a racionalidade do Estado.

relevantes: a primeira é o fato de que o agente decide com base na sua percepção do ambiente internacional. Um ambiente em que as ameaças são mais intensas tende a levar ao aumento dos gastos. A segunda é o alto grau de centralização da decisão, tomada por um indivíduo, ou em alguns casos, por um pequeno grupo de indivíduos. Apesar de outros agentes poderem colaborar na reunião de informações, a responsabilidade pela decisão final é do Chefe de Estado, que analisa o ambiente e escolhe a opção que considera a mais correta, com base no interesse nacional.

Isoladamente, porém, esse modelo não apresenta respostas completas, precisando ser associado às duas outras construções de Allison:

A análise do modelo I pode servir para prever o fato de que um grande aumento no orçamento de defesa do país A produzirá um aumento no gasto com defesa do país B. Mas o tamanho desse aumento e, ainda mais relevante, as características específicas das armas adquiridas com o aumento são mais bem explicadas ou previstas pelo modelo de política burocrática. Em geral, o modelo I é mais útil para explicar ações em que os interesses de segurança nacional dominam, em que valores compartilhados levam a um consenso sobre o que a segurança nacional requer e em que as ações se originam diretamente das decisões. O modelo de política burocrática é mais útil onde há dados sobre os interesses dos jogadores e sobre as regras do jogo, onde os interesses organizacionais e domésticos predominam e nos casos em que pretende-se tratar dos detalhes da ação (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 58).

1.3.2. Modelo II – Comportamento Organizacional.

Para esse modelo, comparar o processo decisório de um Estado com o modo pelo qual um indivíduo constroi suas decisões é uma simplificação excessiva. O governo de um país não é composto somente pelo Presidente ou por seus assessores diretos, mas sim por uma série de organizações³² semi-independentes, tendo cada uma suas próprias rotinas e interesses. Cada organização formula suas decisões a partir dessas rotinas e interesses e os *outputs* que delas emergem serão levados ao tomador central de decisão, que terá sua liberdade de escolha relativizada pelas pré-soluções que lhes são apresentadas³³.

A organização que melhor fundamentar seu posicionamento ou cujos

³² “Organizações são grupos de indivíduos reunidos de modo regular, estruturas estabelecidas e procedimentos que dividem e especializam o trabalho para realizar a missão ou atingir um objetivo” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 145).

³³ “Os governantes sentam formalmente no topo desse conglomerado. Mas os governos percebem os problemas pelos sensores organizacionais. Os governos definem alternativas e estimam as consequências enquanto as organizações que os compõem processam as informações; os governos agem por essas organizações que desempenham rotinas” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 143).

interesses mais se aproximem das preferências do tomador de decisão terá maior poder de influenciar a decisão, apesar de não haver garantia de que essa melhor fundamentação leve o governante a privilegiar aquela organização específica. A complexidade do modelo, comparado ao racional, é muito maior. Mesmo no interior das organizações, durante o processo de formulação da decisão, podem surgir vozes dissonantes: diferentes indivíduos, com o mesmo objetivo de fortalecer sua organização, podem defender caminhos diversos na obtenção do mesmo fim³⁴.

Quanto mais funções o governo desempenhar, maior a tendência ao aumento de sua complexidade organizacional (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 143). Como cada organização produzirá um *output* que está ligado não somente ao seu interesse³⁵ com relação ao tema, mas também com a sua rotina burocrática específica (já que busca eficiência em seu funcionamento).

As organizações, na visão dos autores, constroem os indivíduos, minimizando sua liberdade no processo decisório, pois a cultura organizacional molda seu comportamento por meio de normas formais e informais, os chamados procedimentos operacionais padrão (POP), que estabelecem como os indivíduos devem se comportar e que valores devem proteger ao formular as decisões. Como os tomadores de decisão não decidem livremente e são influenciados pela organização e por suas rotinas, o bom funcionamento do regime democrático pode ser colocado em risco (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 151-152).

Os *outputs* de uma mesma organização tendem a não variar muito ao longo do tempo, o que pode ser relacionado ao fato de que, no processo decisório, a organização e suas normas têm prevalência sobre a crença e a capacidade cognitiva dos indivíduos, a não ser em situações bastante específicas, em que se abre margem para que o indivíduo molde a organização de acordo com suas percepções. Nesses casos, a inércia se rompe e as organizações podem evoluir e sofrer alterações em seus procedimentos.

O modelo de comportamento organizacional é útil na construção desta tese porque processos como a formulação do orçamento podem ser analisados por

³⁴ “Decisões que surgem de processos organizacionais dependem muito de precedentes; mudanças importantes na política são improváveis. Podem ocorrer conflitos quando diferentes subgrupos internos à organização têm metas e procedimentos diferentes” (MINGST, 2009, p. 117).

³⁵ O interesse da organização é definido culturalmente. Essa definição se dá de acordo com os atores que a compõem e com as tradições existentes na organização. A cultura organizacional entende que as crenças e costumes inseridos nas burocracias organizacionais podem determinar os objetivos dos Estados. Quando a burocracia militar tem grande influência sobre o governo, por exemplo, seu posicionamento sobre a utilização da força influencia as decisões estatais (LEGRO, 1996).

meio desse modelo, pois não se relacionam a modelos de tomada de decisão em momentos de crise e são baseados em regras procedimentais claras (MINTZ; DEROUEN, 2010, p. 73)³⁶.

A barganha entre organizações no momento de formulação do orçamento é uma prática constante. Mais especificamente, a lógica entre as organizações militares, no momento de formulação do orçamento no Congresso estadunidense, é não interferirem nos pedidos das outras para que possíveis cortes no orçamento de uma das Forças não leve a futuras retaliações por outras. Tais práticas serão examinadas oportunamente.

Um ponto importante com relação ao modelo II, para os objetivos desta tese, é o fato de que há uma maior divisão do poder decisório que no modelo racional. Como as organizações analisam os objetos das decisões antecipadamente e reduzem as alternativas colocadas diante do tomador de decisão final, a responsabilidade pelo resultado do processo é mais dividida.

Apesar de o modelo II ampliar o grau de complexidade das análises sobre processos orçamentários, Allison concebeu, ainda, outro modelo, mais complexo.

1.3.3. Modelo III – Política Governamental.

O terceiro modelo percebe as decisões governamentais como fruto de um intenso jogo político disputado por diversos atores, governamentais e societais, que têm o objetivo de prevalecer sobre os demais. Nesse modelo, não aparecem mais as rotinas e padrões de conduta organizacionais como decisivos, pois o jogo político, mais intenso, é conduzido de modo a privilegiar aqueles que têm maior influência sobre o tomador de decisão, tido como um árbitro que privilegia o ator que demonstrou mais força durante o processo decisório.

O poder decisório é amplamente dividido e cada ator busca influenciar o tomador de decisão central, aumentando seu prestígio. A decisão, portanto, é fruto de intensa disputa entre vários agentes, o que rompe definitivamente com a ideia de um Estado unitário, como explica Tomassini (1989, p. 237-238) e Dougerthy e Pfaltzgraff (2001, p. 572).

A variável principal para explicar os resultados da decisão é, portanto, o

³⁶ Allison e Zelikow (1999, p. 144/171) citam o modelo organizacional como aquele capaz de melhor compreender a formulação de processos decisórios relacionados ao orçamento militar.

poder³⁷ dos atores que dela participam. A decisão resulta de uma barganha entre os componentes da burocracia, que não entram em acordo por meio de uma discussão racional, mas através de pressões e negociações. A cada decisão intervêm diversos atores, tendo cada um deles suas próprias percepções e interesses, mas também uma capacidade diferente para impor sua forma de pensar.

A maior dificuldade desse modelo de Allison reside no fato de que, para ele, as relações de poder estão fortemente associadas a características dos agentes do processo, o que, como se observará nos próximos capítulos, é uma medida insuficiente. O foco excessivo no papel dos agentes torna os três modelos de Allison incompletos, apesar de que, no modelo III, o autor defende que é fundamental o estudo das estruturas que compõem o processo decisório, pois determinam a hierarquia entre os atores que tomam parte da decisão (ALLISON; HALPERIN, 1972). Apesar dessa constatação, os autores não constroem ferramentas que possibilitem entender como as relações de poder entre os agentes são afetadas pela estrutura do processo decisório e como essas relações podem ser alteradas ao longo do tempo.

Além disso, apesar de os modelos de Allison se basearem na ideia de que as decisões, independentemente dos agentes que participam do processo, são tomadas por um ator principal, outra lacuna que Allison e Zelikow deixam em aberto em sua obra (BERNSTEIN, 2000) é a falta de um rol de variáveis que expliquem como se dá o processo de convencimento dos atores. Os autores afirmam que a posição pessoal e a personalidade dos indivíduos são variáveis de importância secundária nos outros dois modelos e que, por outro lado, são fundamentais no modelo de política governamental. Contudo, não apresentam soluções para o exame de como os agentes formulam suas posições, somente afirmando, genericamente, que “o seu posicionamento depende de onde você senta”.

Apesar dessas lacunas, a principal virtude do modelo de política governamental é perceber que os processos decisórios são fruto da participação de uma série de agentes que atuam conjuntamente e que têm níveis de poder diferentes (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 273).

Assim mesmo, como esse poder é construído e de que modo sua

³⁷ Um dos grandes desafios dos analistas que utilizam esse modelo conceitual é mensurar o poder de cada um dos atores que participam do processo decisório. Essa medida se dá a partir de quatro indicadores: a habilidade política dos atores, suas vantagens na barganha, sua vontade de utilizar tais vantagens e as percepções dos demais atores a seu respeito (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 50).

distribuição entre os agentes do processo decisório varia com o tempo são problemas que Allison e Zelikow não procuram resolver.

Sobre os agentes do processo decisório, os autores identificam que duas variáveis são definidoras da posição dos participantes de uma decisão: suas crenças, valores e interesses pessoais e, além disso, o lugar que ocupam na estrutura decisória³⁸. A máxima “*where you stand depends on where you sit*”³⁹, utilizada desde a primeira obra de Allison, de 1971, mantém-se, apesar das críticas sofridas por ele desde então. De acordo com os autores, “especialmente em temas estruturais, como as decisões dos orçamentos e sobre aquisições, a posição de um ator particular pode ser prevista, com grande grau de confiança, por informações sobre o cargo da pessoa” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 307). A identificação de como o pertencimento a um órgão específico afeta o posicionamento de um ator, porem, só pode ser feita empiricamente – como se fará, aqui, oportunamente.

A intensa participação de agentes governamentais e societais no processo decisório é uma importante contribuição do modelo. Tal grau de complexidade das decisões, porém, pode trazer custos excessivos ao país e prejudicar, em certa medida, a formulação de boas políticas, pois os governantes correm o risco de se tornarem reféns de interesses econômicos. O orçamento de defesa estadunidense, por exemplo, é tido por esse modelo como consequência de influências que atores societais exercem sobre os tomadores de decisão, principalmente no Poder Legislativo, pois os congressistas estão mais próximos dos interesses da sociedade que os membros do Executivo, por representarem parcelas bastante específicas do eleitorado (MILNER, 1997; WRIGHT, 2003; COX; STOKES, 2008; LOWERY; BRASHER, 2004; LOWI et al, 2010).

Mais especificamente, Allison e Halperin destacam o modo por meio do qual o modelo III percebe os investimentos militares de um Estado:

Por essa perspectiva, a explicação para uma “corrida armamentista” é encontrada, primordialmente, no interior de cada nação – em particular, no processo pelo qual cada um adquire e utiliza suas forças militares. Em qualquer momento, alguns jogadores no país A podem defender o aumento dos gastos militares e a aquisição de sistemas de armamentos específicos. Os interesses que os levam a isso podem ser diversos. Oficiais de carreira nas forças armadas, por exemplo, procurarão recursos adicionais para as

³⁸ A posição que cada jogador ocupa influencia a forma como ele percebe o problema, o que é, também, uma variável agencial, como se verá no capítulo 4 desta tese.

³⁹ Em tradução livre, pode-se identificar a expressão como: “o seu posicionamento depende de onde você senta”.

forças controladas pelos seus serviços. Outros posicionamentos de jogadores serão afetados pelas suas percepções de como decisões particulares interferirão na influência de jogadores particulares. Ações por outro país serão utilizadas por aqueles pretendendo armas adicionais para fortalecer seus argumentos e influência. Essas ações afetarão decisões para aumentar os gastos com defesa se influenciarem as percepções dos jogadores seniores do que é necessário para a segurança nacional ou do que é necessário para promover seus outros interesses (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 57-58).

Por fim, resta observar críticas metodológicas e conceituais ao modelo. Bendor e Hammond (1992), por exemplo, destacam que o modelo III é improdutivo, pois, ao buscar demonstrar o grande número de atores e estruturas que podem afetar uma decisão, não prevê uma série de questões fundamentais, como quais são os atores que podem participar das barganhas, com quem elas são feitas e de que maneira. Enquanto o modelo I é visto pelos autores como muito ralo, o modelo III é tido como muito denso, pois não deixa de lado nenhum aspecto do processo decisório que possa ser considerado relevante (BENDOR; HAMMOND, 1992, p. 318). Para eles, os modelos são desprovidos de rigor teórico suficiente para produzirem ferramentas que indiquem, claramente, os fatos e jogos de poder que os analistas devem buscar ao fazerem suas análises de política externa.

Bernstein concentra suas críticas em três pontos fundamentais: primeiramente, o fato de que Allison e Zelikow não adotam uma perspectiva histórica na elaboração de seus argumentos, que não são tão inovadores quanto imaginam (BERNSTEIN, 2000, p. 138); em segundo lugar, diversos argumentos expostos na obra não são comprovados empiricamente, sendo que Bernstein (2000, p. 155) considera que “os modelos servem de um substituto para evidências adequadas”, o que é inconcebível metodologicamente; e, por fim, destaca-se a lacuna deixada pelos autores com relação ao tratamento inadequado dado aos agentes que participam dos processos decisórios (BERNSTEIN, 2000, p. 140-141).

Mintz e DeRouen também apresentam críticas importantes ao modelo. A primeira se refere à visão de Krasner (1972 apud MINTZ; DEROUEN, 2010, p. 74), para quem o Presidente dificilmente pode ser considerado menos central, no processo decisório, que as burocracias⁴⁰ e, portanto, essas teriam apenas

⁴⁰ Essa crítica é compartilhada por Bernstein (2000, p. 158-159), que propõe a construção de um quarto modelo conceitual que compreenda o posicionamento do presidente com relação às burocracias, pois afirma que a opinião do Presidente é sempre central. A solução desta tese para essa lacuna deixada por Allison e Zelikow é diversa: parte da noção de um *continuum* entre os

importância secundária. Além disso, o terceiro modelo é muito complexo e as análises das burocracias se baseiam em modelos de escolha racional (MINTZ; DEROUEN, 2010, p. 75), o que não elimina os problemas de simplificação apontados por Allison desde sua primeira obra.

Analisados os três modelos de Allison de modo independente, passa-se, agora, a buscar a minimização das lacunas por eles deixadas, por meio, primeiramente, da criação de um *continuum*, com base no grau de concentração do poder decisório entre os agentes do processo e, posteriormente, pela associação dos argumentos de Allison com o debate agente-estrutura em Relações Internacionais.

1.4. A ASSOCIAÇÃO ENTRE OS MODELOS CONCEITUAIS DE GRAHAM ALLISON

Como descrito na apresentação dos modelos conceituais de Allison, a aplicação de cada modelo vem sendo realizada por diferentes vertentes teóricas das Relações Internacionais. O modelo racional é o mais utilizado na produção de análises sistêmicas, tipicamente construídas até a década de 80, como o Realismo, o Neo-Realismo, o Institucionalismo Neo-liberal e a Interdependência Complexa, entre outras. O modelo de política governamental é utilizado como matriz conceitual dos processos decisórios estudados por algumas das já citadas teses liberais de Relações Internacionais, que se concentram na associação de níveis de análise como meio de compreender a inserção internacional dos Estados e suas decisões de política externa.

Assim, a proposta conceitual desta tese, que propõe trabalhar os três modelos de Allison de forma combinada, pretende a combinação de modelos tradicionalmente utilizados por marcos teóricos vistos como concorrentes por diversos manuais de Relações Internacionais, percepção que já vem sendo superada, como destacam autores como Keohane e Nye (1989, p. XI), para quem “a oposição frontal entre as teorias realista e liberal é superestimada”, ou análises que destacam a estrutura doméstica como variável interveniente (EVANGELISTA, 1997; LOBELL et al., 2009) de suas molduras teóricas.

modelos, em que a análise é construída a partir de elementos comuns a eles. O poder decisório pode estar mais ou menos nas mãos do Presidente, mas nunca totalmente distante dele.

Para associar conceitos classicamente realistas e liberais, a tese utilizará como base uma metodologia construtivista, que permitirá a realização de uma “ponte” entre conceitos realistas e liberais⁴¹.

O construtivismo, como metodologia, abre margem para uma análise do orçamento dos Estados Unidos como uma construção que passa por alterações provenientes de duas origens principais: da constante interação entre os agentes principais que atuam no processo, os membros do Poder Executivo, do Legislativo, os militares e os atores sociais (que, na tese, serão concentrados na análise dos grupos de interesse); e de variáveis estruturais, relacionadas com câmbios no equilíbrio de poder entre os agentes que participam do processo e com as normas que regulam seus comportamentos.

A maior contribuição do construtivismo é a visão da política como uma construção social, indicando uma condição transformacional dos processos decisórios, o que permite elaborar perspectiva mais abrangente, em que a estrutura é construída pelos agentes que compõem o processo, mas também influencia seu comportamento, um processo denominado co-constituição (WENDT, 1999). Apesar de trazer esse caráter transformacional, o construtivismo, ao buscar o conteúdo da atividade estatal, utiliza conceitos tipicamente explorados pelo realismo e pelo liberalismo, expostos por Wendt (1992) como suas lógicas da anarquia.

Como a tese busca um modo concreto de associar os três modelos de Allison, a moldura metodológica a ser utilizada é semelhante à do construtivismo. Parte-se da ontologia do debate agente-estrutura, mas a epistemologia se aproxima das teses mais tradicionais de Relações Internacionais. Os próprios Allison e Zelikow defendem a possibilidade de combinação entre os modelos:

Os modelos podem ser vistos como complementares um ao outro. O modelo I fixa o contexto mais amplo, os padrões nacionais mais alargados e as imagens compartilhadas. Nesse contexto, o modelo II esclarece as rotinas organizacionais que produzem as informações, opções e ações. O modelo III se concentra, com grande profundidade de detalhes, nos indivíduos que constituem um governo e nas políticas e procedimentos pelos quais suas percepções e preferências concorrentes são combinadas. Cada um, com efeito, serve como uma ferramenta de procura no grande esforço de identificar todos os fatores causais significantes que determinam um resultado. Os melhores analistas de política externa conseguem tecer fios a partir de cada um dos três modelos conceituais nas suas explicações [...] Ao integrar fatores identificados com cada lente, as explicações podem ser significativamente fortalecidas (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 392).

⁴¹ Essa discussão teórico-metodológica está desenvolvida em um artigo do autor desta tese (CORTINHAS, 2009b), apresentado na Convenção Anual da *International Studies Association*, realizada em Nova York.

Apesar de vislumbrarem essa possibilidade, os autores não aprofundam o debate sobre como a associação pode ser obtida. Apenas afirmam que as análises de política externa ainda utilizam lentes separadas e múltiplas (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 401) e que, portanto, precisam continuar evoluindo.

Bernstein (2000, p. 40) vai além, afirmando que não há clareza, na obra dos autores, sobre se os modelos são complementares ou se competem entre si. Essa lacuna não se refere somente, como Allison e Zelikow afirmam, ao estado da arte da ciência no momento em que produziram a revisão da obra de 1971, mas à sua incapacidade de absorver as inovações metodológicas do construtivismo e à falta de profundidade na análise de que variáveis afetam a construção da estrutura e da percepção dos agentes no processo decisório.

A base teórica da tese é, justamente, essa brecha deixada pelos autores. Propõe-se analisar o orçamento de defesa dos Estados Unidos a partir de uma associação dos três modelos conceituais, pela noção de que fazem parte de um *continuum*, cujos extremos são o modelo racional, em que a decisão é concentrada nas mãos de um governante completamente informado sobre as variáveis que interferem em suas escolhas e sobre as possíveis consequências de suas ações, e o modelo de política governamental, em que a decisão é fruto de discussões e pressões de diversos atores, sendo que a decisão final não representará o interesse exclusivo de nenhuma das partes que participam da disputa. O *continuum* tem por base a noção de concentração do poder decisório: enquanto tem-se, em um extremo, a concentração de poder nas mãos de um ator central, representado, nos EUA, pelo Presidente, no outro extremo o poder decisório é disputado por um grande número de atores, que dividem as responsabilidades pelas escolhas parciais que realizam: há mais indivíduos que organizações e mais organizações que Estados em um processo decisório. Essa é a essência do *continuum* proposto.

A necessidade de um *continuum* se dá devido ao fato de que nenhuma decisão, quando analisada aprofundadamente, pode ser encaixada em um único modelo de Allison, já que o próprio autor os concebe como tipos ideais. Os modelos, por si só, não conseguem captar por inteiro o nível de complexidade de uma decisão. Há decisões que podem se aproximar de uma escolha racional, por serem tomadas de modo centralmente coordenado e a partir de uma visão de interesse nacional, o que tende a ocorrer, por exemplo, em uma situação de crise, quando a

sobrevivência do Estado é colocada em jogo. Há, em contraste, decisões que se aproximam do modelo de política governamental, quando não há pressão do tempo e vários atores participam do processo. Em nenhum dos casos, porém, a decisão pode ser relacionada, por completo, com um ou outro modelo. Há resquícios de ambos os extremos do *continuum* em todas as atividades estatais.

Os modelos são úteis, portanto, para estabelecer padrões ideais de análise, mas não se aproximam da realidade empírica das decisões de política externa.

A inovação proposta na tese não se refere à importância do ambiente doméstico na análise das decisões governamentais, pois o liberalismo já vem destacando essa estrutura, mas à forma como se propõe a combinação entre variáveis sistêmicas⁴² e domésticas⁴³ na análise da elaboração do processo orçamentário estadunidense, combinando conceitos teóricos tipicamente realistas e liberais, por meio da utilização de uma metodologia construtivista.

Allison concentra suas obras em como diferentes modelos podem explicar um mesmo processo decisório. Nesta tese, há o processo inverso, pois o centro da análise é como alterações no equilíbrio de forças entre os atores que compõem o processo decisório de formulação do orçamento de defesa estadunidense podem levar esse processo a se aproximar mais de um ou outro modelo ideal. Mesmo um processo decisório com regras específicas, como o processo orçamentário, pode sofrer alterações e apresentar características que se aproximem de um ou de outro extremo do *continuum*, de acordo com a divisão do poder em diferentes processos decisórios, apesar de seguirem as mesmas normas procedimentais.

A importância da criação desse *continuum* de divisão do poder decisório para a tese está no fato de que a análise do processo a ser construída pressupõe

⁴² As variáveis sistêmicas se tornam importantes, principalmente, quando o processo decisório se aproxima do modelo racional, em que os governantes realizam seus cálculos com base nas suas percepções sobre o sistema internacional, conforme já explicado no primeiro subtítulo desse capítulo. Allison e Halperin expõem como variáveis sistêmicas podem contribuir para a análise dos processos de decisão sobre o orçamento de defesa estadunidense: “Um Secretário de Defesa ou um Presidente americano que queiram cortar os gastos com defesa verão que sua posição requer ações da União Soviética que permitam que ele argumente que a segurança do país pode ser protegida por forças reduzidas” (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 59).

⁴³ As variáveis domésticas importam nos processos em que prevalecem os interesses políticos, tipicamente analisados pelo modelo de política governamental. Nos processos orçamentários dos EUA, tais situações emergem quando o Poder Legislativo prevalece sobre o Executivo, o que ocorre em momentos de redução das ameaças internacionais, de menor popularidade do Presidente ou quando ele adota uma postura menos propositiva, por exemplo. Tais situações serão analisadas nos próximos capítulos.

que, em diferentes ambientes estruturais, a discussão do orçamento de defesa dos Estados Unidos poderá aproximar-se do que descreve o modelo racional ou, ao contrário, do que prevê o modelo de política governamental. Decisões orçamentárias que sejam dominadas pelo Executivo, de acordo com a hipótese examinada na tese, tendem a se aproximar do modelo racional; em contraste, decisões em que o Legislativo prevalece são mais complexas e resultam de um jogo de poder mais intenso, o que as aproxima do extremo do *continuum* em que está o modelo III. Essa variação pode ocorrer, ainda, pela mudança nos agentes que participam do processo, os quais também podem contribuir para que a discussão do orçamento de defesa se aproxime de um ou outro extremo.

No próximo capítulo, será discutida a estrutura do processo decisório do orçamento de defesa dos Estados Unidos, com foco na distribuição de poder entre os tomadores de decisão (membros do Poder Executivo e do Legislativo) e nas normas que regulam a construção do orçamento. Além disso, serão expostas como essa estrutura decisória se altera com o passar do tempo ou com a emergência de eventos específicos, o que pode mudar o resultado das decisões e o modelo a partir do qual elas podem ser analisadas.

CAPÍTULO 2

A ESTRUTURA DO PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ESTADUNIDENSE

Estudar o processo decisório do orçamento estadunidense é uma importante forma de compreender como a principal potência do sistema internacional formula suas decisões acerca de sua política de defesa, a qual depende dos recursos disponibilizados pelos governantes às Forças Armadas. A discussão orçamentária fundamenta a construção da defesa dos EUA, retratando, de modo geral, as concepções que o governo estadunidense tem com relação à sua segurança e sobrevivência no meio internacional.

Diferentemente das decisões tomadas em crises, como as analisadas por Allison, a elaboração do orçamento é fruto de um processo dividido e burocratizado, em que os tomadores de decisão (os membros do Executivo e do Legislativo) sofrem influência de diversos atores sociais. A influência desses agentes sobre os governantes pode ser intensa e o processo tende, aparentemente, ao modelo III de Allison.

Como será discutido neste capítulo e no próximo, porém, mudanças na estrutura da decisão e nos interesses e características dos agentes afetam essa conclusão: em diferentes circunstâncias, a análise das variáveis que explicam o resultado da decisão ilustram um processo que, em diferentes momentos, pode se aproximar de qualquer um dos modelos de Allison.

Essas variações têm suas causas associadas tanto aos agentes do processo quanto à sua estrutura e, por isso, a base conceitual da tese para a ampliação das categorias de Allison será o debate agente-estrutura em Relações Internacionais, que foi iniciado na disciplina por autores como Giddens (1976) e Wendt (1987). O debate figura como pano de fundo na obra de autores construtivistas, de modo mais direto, mas também dos que examinam os processos decisórios no marco de molduras liberais.

Wittkopf e McCormick (2004) são exemplos desses autores, defendendo que as fontes internas da política externa estadunidense podem ser divididas em três grupos: sociais, institucionais, e individuais. A primeira variável refere-se às relações entre os agentes que participam do processo; a segunda, ao equilíbrio de poder entre os tomadores de decisão; e a terceira à caracterização dos agentes. A

análise desta tese abrange os três grupos, que estão organizados de modo diverso.

Há décadas, o debate agente-estrutura vem sendo desenvolvido pelas Relações Internacionais, mas o foco dos estudos que utilizam tal moldura se concentra, quase exclusivamente, na análise da estrutura internacional, deixando de lado a análise de como alterações na estrutura doméstica dos Estados afeta o comportamento dos agentes governamentais e vice-versa⁴⁴.

Nesta tese, enfatiza-se justamente essa problemática, pois o ambiente doméstico tem tanta influência sobre a tomada de decisão acerca dos gastos com defesa dos EUA quanto o internacional.

Para tanto, serão utilizados os instrumentos teóricos próprios das Relações Internacionais, mesmo que o foco da maioria dos autores da disciplina seja a análise da estrutura internacional. Adaptar modelos das Relações Internacionais a uma análise que tenha como foco principal o ambiente doméstico dos Estados Unidos justifica-se porque a contribuição que se busca nessas molduras se refere apenas às formulações abstratas que realizam acerca do conceito de estrutura. Essas análises trabalham com variáveis que também se aplicam à estrutura doméstica do Estado, sendo que a variação entre os dois ambientes se dá, preponderantemente, no grau de relevância que as diferentes variáveis (distribuição de poder e normas) possuem para a caracterização da moldura da discussão de um tema específico.

Com relação à característica comum aos modelos estruturais adotados neste capítulo, esclarece-se que se constrói o conceito de estrutura com base em modelos transformacionais de análise (DESSLER, 1989), que se contrapõem à lógica de autores clássicos das Relações Internacionais, baseadas em análises posicionais. Os modelos transformacionais são mais propícios ao entendimento das alterações na relações entre os agentes e estruturas no processo decisório, fazendo com que sua explicação possa ser construída com variáveis que se aproximem do modelo I ou do modelo III de Allison, concentrando-se em diferentes pontos do *continuum* construído no capítulo anterior.

Inicia-se o capítulo com breve exposição de teorias que contribuíram para o debate agente-estrutura nas Relações Internacionais, a partir da análise da obra clássica de Waltz sobre o Realismo Estrutural. Então, desenvolver-se-á um conceito

⁴⁴ É importante destacar que as molduras teóricas desenvolvidas por Putnam (1988) e os autores que seguiram sua linha de pensamento são exceções relevantes.

próprio de estrutura e se analisará a estrutura do processo decisório de elaboração do orçamento de defesa estadunidense. No próximo capítulo, será realizado processo semelhante, com foco nos agentes que integram o processo decisório.

Ressalta-se que esta tese parte da noção de que os agentes e a estrutura do processo decisório se constituem em processo constante de mútua influência, sendo que a separação dos capítulos III e IV é eminentemente didática; não se considera que a participação dos agentes e a influência da ordem construída a partir dos constrangimentos/meios de ação provenientes das estruturas possam ser compreendidas separadamente⁴⁵.

Por fim, ainda em caráter introdutório, observa-se que a elaboração dos conceitos de estrutura e agentes desta tese pressupõe que a vida social se estrutura a partir de quatro faces de um mesmo cubo social (WIGHT, 2006, p. 174). A primeira face é a material, marcada pelos recursos ou atributos físicos das unidades em interação, que são determinados, em parte, por suas características individuais, analisadas no próximo capítulo, e, em parte, pela distribuição de poder nas estruturas em que atuam. A segunda face são as ações inter-intra-subjetivas, marcadas pelas regras, normas, crenças e instituições que constituem a vida social. A terceira refere-se às relações sociais (de classe, as identidades, relações produtivas, etc.) que constituem a estrutura e o próprio posicionamento dos agentes que atuam no nível estrutural. Por fim, a última face é a da subjetividade do agente (sua identidade, que também se discutirá no próximo capítulo).

Para se compreender as relações dos agentes com as estruturas de que fazem parte, portanto, essas quatro faces precisam estar contempladas na tese. Isso só é possível mediante análise metateórica que relacione os conceitos de molduras clássicas, como o realismo estrutural, atento à face material do cubo, e o construtivismo, que privilegia as relações sociais e a face inter-intra-subjetiva. Além disso, nenhuma dessas faces pode ser isoladamente relacionada somente com as estruturas ou aos agentes que participam de uma decisão. Elas são constituintes de ambos.

Antes de caracterizar a estrutura que será objeto desta tese, passa-se à construção de um conceito mais genérico de estrutura, que permitirá observar tanto

⁴⁵ Os agentes são constituídos tanto por suas relações sociais quanto por fatores intrínsecos, que somente se tornam importantes em determinados ambientes estruturais. Por isso, afirma-se que a separação entre agentes e estruturas evidenciada nestes capítulos tem somente fins didáticos, pois é impossível separar, por completo, a argumentação sobre os dois.

as forças que operam no meio internacional quanto as que atuam domesticamente.

2.1. O CONCEITO DE ESTRUTURA

O processo decisório do orçamento de defesa estadunidense é influenciado por duas estruturas, que operam concomitantemente: a estrutura internacional e a do Estado, que, apesar de (poder) ser considerado, em análises sistêmicas, um agente, constitui-se, para a tese, em uma estrutura. Aliás, considera-se o Estado como a principal estrutura em que os agentes que compõem os quadros governamentais operam. Mas, antes de partir-se para uma caracterização da estrutura decisória específica do orçamento de defesa, é essencial a construção de um conceito de estrutura.

Os autores utilizados para construir essa visão específica de estrutura trabalham com conceitos das Ciências Sociais, o que possibilita sua utilização para formular um conceito de estrutura que se aplique tanto doméstica quanto internacionalmente⁴⁶. Assim, apesar das diferenças epistemológicas, a discussão ontológica⁴⁷ construída nesse capítulo pode ser utilizada para ambas as estruturas, explicadas por variáveis semelhantes, como defendem, inclusive, autores realistas como Kenneth Waltz (2002, p. 137) ou representantes do denominado Realismo Neoclássico (LOBELL et al., 2009).

Waltz foi um dos primeiros autores a empregar conceitos típicos de Relações Internacionais em um esforço sistemático para apreender a estrutura internacional e explicar sua influência sobre o comportamento dos Estados⁴⁸. Para ele, as estruturas podem ser identificadas por seu princípio organizador, pelas

⁴⁶ Apesar de a tese tratar, com mais profundidade, do ambiente doméstico dos EUA, o conceito de estrutura ora desenvolvido cabe tanto para a estrutura internacional quanto para a interna, sendo que a diferença entre os dois ambientes está, simplesmente, na relevância e eficácia das normas, na caracterização das relações, e no equilíbrio de poder entre os agentes em cada uma delas. Na estrutura doméstica, as normas são fundamentais, apesar de que essas podem ser, constantemente, moldadas, de acordo com o interesse dos agentes mais poderosos do processo. Ao contrário, na estrutura internacional, o poder aparece, ainda, como a variável mais relevante para a explicação das relações entre Estados: “ambas as instituições domésticas e internacionais são, se algo, estruturas que constroem e permitem ações de política externa; e elas são certamente o resultado da agência humana” (CARLSNAES, 1992, p. 267).

⁴⁷ A ontologia de uma teoria consiste nas estruturas do mundo real e nos processos destacados pela teoria e invocados em suas explicações.

⁴⁸ A discussão sobre o caráter estrutural ou não da teoria de Waltz (2002), levantada por autores como Wendt (1999), Dessler (1989) e Ashley (1986), tem importância secundária para o argumento aqui exposto. Com relação a esse debate, o autor concorda com o posicionamento de Wight (2006, p. 91-99), que considera a teoria de Waltz baseada em conceitos estruturais, como o de distribuição de capacidades. Nesse sentido, a tese de Waltz é estrutural.

funções que as unidades em interação desempenham e pela distribuição de poder entre as unidades. Ao analisar a estrutura internacional, que apresenta a anarquia como seu princípio organizador e a desigualdade de poder relativo entre as partes como característica fundamental⁴⁹, Waltz identifica que tal estrutura facilita a imposição de constrangimentos a alguns Estados por outros, mais poderosos. A estrutura atua, nesse sentido, como um selecionador (WALTZ, 2002, p. 106).

O pensamento de Waltz vem sendo debatido, e severamente criticado, desde a publicação de sua obra. Autores como Wendt (1987;1999), Dessler (1989), Bull (1993), Barkin (2003), Chernoff (2002) e Wight (2006), por exemplo, fazem profundas críticas à ontologia de Waltz, procurando aprimorar as teses do autor. Para esses autores, Waltz é excessivamente determinista e minimiza a importância dos agentes, ao privilegiar a busca do rigor teórico.

Apesar de afirmar que “um sistema é composto por uma estrutura e por unidades em interação” (WALTZ, 2002, p. 114), a obra de Waltz mostra-se insuficiente ao estudo dessas unidades, pois concentra sua análise somente na caracterização da estrutura internacional. Nesse sentido, essa teoria não pode ser considerada sistêmica, mas estrutural. Ademais, é uma tese estrutural incompleta.

Além de não analisar o papel que os Estados desempenham na constituição da estrutura, a ortodoxia positivista do modelo de Waltz, diferentemente do Realismo⁵⁰ Científico, limita-se por trazer às Relações Internacionais um método inadequado às Ciências Sociais. O autor leva em consideração, na análise da realidade social, somente as estruturas que podem ser observadas pelos agentes que nelas operam (BARKIN, 2003, p. 330). As estruturas, contudo, existem independentemente da observação dos indivíduos (WIGHT, 2006, p. 54).

Alguns agentes podem, por exemplo, deter o poder em uma determinada relação, mesmo quando decidem não utilizá-lo. Em muitos casos, a própria percepção, por outros agentes, de que esse poder existe, é suficiente para que ele

⁴⁹ O autor indica que não há diferenciação entre os Estados com respeito às funções desempenhadas no sistema internacional (WALTZ, 2002, p. 136), apesar de considerar que, em outros contextos, as diferenças nas funções desempenhadas pelas partes são variáveis importantes, como ilustra sua diferenciação entre as estruturas domésticas e a internacional: “a política nacional consiste em unidades diferenciadas desempenhando funções específicas. As relações internacionais consistem em unidades semelhantes duplicando as atividades umas das outras” (WALTZ, 2002, p. 137).

⁵⁰ O termo Realismo, nesse caso, afasta-se da terminologia clássica das Relações Internacionais, em que é visto como uma de suas vertentes teóricas tradicionais. Realismo, aqui, refere-se à ideia de uma análise que considera as principais forças que compõem a vida social, independentemente de preocupação com a construção de teorias parcimoniosas, que pecam por uma simplificação excessiva.

não precise ser utilizado⁵¹.

Wight (2006, p. 53-61) destaca a natureza ontológica dessa crítica, que possibilita ampliar a tese de Waltz, sem requerer seu abandono completo, visão compartilhada por Dessler (1989) e Wendt (1999). As características materiais da vida social são importantes, mas representam somente uma face do cubo social, pois a percepção dos agentes sobre elas também tem relevância.

A partir dessas críticas, duas passam a ser as principais ampliações ontológicas propostas pelo Realismo Científico à tese de Waltz: em primeiro lugar, Dessler (1989) destaca a necessidade de considerar as normas construídas intencionalmente pelos agentes, que também influenciam esses agentes e a própria estrutura; por isso, surge a necessidade de uma segunda ampliação, para reforçar o papel do caráter transformador dos agentes, minimizando o determinismo excessivo da obra de Waltz (WIGHT, 2006; CARLSNAES, 1992; BARKIN, 2003).

A noção de estrutura de Waltz precisa ser ampliada, o que será buscado, nesta tese, por meio das contribuições da ontologia do Realismo Científico, que busca uma aproximação maior com a realidade do mundo social, procurando identificar como são constituídas e operam as estruturas de força que influenciam a atuação dos agentes e como tais agentes moldam essas estruturas.

A noção de que os agentes podem transformar a realidade em que se inserem e, dependendo de suas percepções, utilizar suas ferramentas de poder, dá um caráter transformacional às estruturas sociais, cujas características variam de acordo com as alterações nas relações entre os agentes e na própria eficácia de suas normas. Isso não é percebido por Waltz, que vê o sistema internacional como uma estrutura estável, inteiramente explicada por sua teoria.

As teorias transformacionais defendem que as estruturas podem constranger o comportamento dos agentes e, em alguma medida, são também parte do contexto em que – e por que – se constituem os agentes. Concomitantemente, são também constituídas por eles (DESSLER, 1989; WENDT, 1999; WIGHT, 2006; CARLSNAES, 1992). A estrutura surge, pois, como resultado das ações dos agentes, mas também lhes fornece meios para fazer prevalecer seus interesses, já

⁵¹ No caso do orçamento de defesa e do equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, isso fica claro quando um Presidente popular busca construir meios de “forçar” o Legislativo a adotar determinadas posturas, o que pode ocorrer quando o poder do chefe do Executivo é notório, podendo ser facilmente percebido pelo Legislativo, que cede sem exigir a comprovação política dessa força.

que eles atuarão pautados por regras estruturais e pelas relações de poder de que são parte. Pode-se dizer, assim, que as estruturas e os agentes se co-determinam.

Em resumo, a perspectiva de se ampliar a tese de Waltz desenvolve a hipótese de que compreender como se constitui a estrutura e como ela influencia a relação entre agentes requer o exame de três variáveis principais: os recursos relativos de poder dos agentes (importantes na medida em que esses possam utilizá-los); as regras intencionais (que os agentes constroem e que passam a lhes constranger ou fornecer meios de ação) e não intencionais (derivadas da percepção que os agentes têm do meio)⁵²; e as relações entre agentes (construídas a partir de seus valores e percepções com relação a si e aos demais agentes).

De acordo com as características da estrutura, se internacional ou doméstica, por exemplo, uma das três variáveis prevalece. Internamente, as regras intencionais são fundamentais e, portanto, nesta tese dar-se-á destaque especial às leis que regulam o processo decisório do orçamento de defesa estadunidense. Mesmo assim, também no ambiente doméstico, a influência das relações de poder entre os agentes que participam do processo decisório é muito relevante⁵³. Essa variação na importância das relações de poder ou das normas é constatada por diversos autores (BULL, 1993; MARCH; OLSEN, 1998; CORTINHAS, 2010), tanto interna quanto internacionalmente.

Compreender esse processo de alteração constante é fundamental para combinar a relação agente-estrutura com os modelos de Graham Allison, já que a prevalência das relações de poder, nos Estados Unidos, é diretamente proporcional à relevância de características descritas no modelo I, pela tendência de concentração de poder nas mãos do Presidente, que tem vantagens na tomada de decisão com relação aos membros do Legislativo. Estes têm interesses e percepções difusas e dificilmente conciliáveis, como se verá no próximo capítulo. Por outro lado, a prevalência das regras leva à preponderância do modelo III, pois as

⁵² Ressalta-se, portanto, que mesmo essas vertentes transformacionais trabalham com a presunção de que existe, por vezes, a tendência ao emprego da força pelos Estados para que possam atingir seus fins.

⁵³ Tanto no ambiente doméstico quanto no internacional, mas em diferentes medidas, divergências na interpretação de normas e problemas na sua eficácia aumentam a relevância das relações de poder. “Mesmo que todos os atores do sistema internacional, em um dado momento, aceitem as mesmas estruturas normativas básicas, eles irão divergir em suas interpretações dessas estruturas, tanto por interesses racionais egoístas quanto por razões psicológicas (ver, por exemplo, JERVIS, 1976; ROSATI, 2000; SHANNON, 2000). Quando as interpretações divergem, o poder do intérprete continua relevante. O construtivismo realista deve, então, examinar, com uma perspectiva moral, as inter-relações do poder e das normas internacionais (ver LORLAUX, 1992)” (BARKIN, 2003, p. 337).

leis orçamentárias dos EUA garantem extenso debate entre diferentes agências governamentais, apesar de ambas as tendências dependerem de uma análise que associe as já citadas quatro faces do cubo social.

Com base nessas premissas, Wight (2006, p. 127-173) enumera seis visões diferentes do conceito de estrutura, um importante auxílio no esforço desta tese de conceber visão própria de estrutura que permita combinar aspectos específicos dos modelos desenvolvidos por Wight. Os seis modelos são aprofundados na obra do autor, que destaca que todos eles privilegiam um dos componentes do debate agente-estrutura, ocasionando a elaboração de análises incompletas e reduzindo a capacidade explicativa dessas imagens.

Seguindo a argumentação de Wight (2006, p. 174-176), a única forma de superar as lacunas deixadas por essas seis visões da estrutura, que, de diferentes maneiras, concebem análises que não conseguem captar o nível de complexidade do mundo social, é por meio da construção de uma moldura metateórica, pois os modelos teóricos tradicionais são formulados de modo a negar as hipóteses uns dos outros. Assim, uma moldura que compreenda as quatro faces do cubo somente será possível quando se associarem pressupostos que privilegiem a análise dos recursos materiais e das relações entre os agentes em sua ontologia com modelos que privilegiem as ideias, os valores e as normas.

Antes de discutir o conjunto de variáveis com as quais a tese trabalhará para construir uma concepção de estrutura que permita a análise do processo de elaboração do orçamento de defesa estadunidense, porém, será realizado uma breve argumentação sobre a caracterização do Estado como estrutura, já que muitas teorias sistêmicas o concebem como um agente de Relações Internacionais.

Wendt (1987) foi um dos primeiros a debater o conceito de agentes nas Relações Internacionais e, apesar de ser construtivista, não abandona o rigor metodológico do positivismo. O autor procura conciliar sua argumentação sobre a pouca capacidade explicativa das teorias tradicionais com a clássica imagem do Estado como ator racional (que age a partir da definição de objetivos determinados), cujo comportamento se assemelha ao de um indivíduo.

A maior complexidade da moldura de Wendt está na noção de que a caracterização do agente social é fundamental para a compreensão da realidade, pois as estruturas sociais são ontologicamente dependentes dos agentes (WENDT, 1987, p. 359). Por outro lado, esses agentes também são constituídos e podem ser

explicados pela análise das estruturas em que operam. Como as estruturas e os agentes se co-determinam, é importante, para Wendt, definir quais as capacidades dos agentes e como eles podem ser diferenciados das estruturas.

O autor, então, destaca que o diferencial entre estruturas e agentes é que esses são unidades que buscam objetivos claros em suas ações e defende que os Estados podem ser considerados agentes, pois os governantes formulam suas decisões com base no que acreditam ser o interesse do Estado que representam.

Wendt (1987), porém, não explica como estruturas internas dos países se relacionam e como podem levar a comportamentos dirigidos por objetivos específicos que estejam distantes do conceito de interesse nacional, já que a política doméstica estatal é um ambiente extremamente complexo, em que os jogos de força levam, como se observará na tese (no presente capítulo e no próximo), a processos e resultados muito distantes do que se poderia considerar como produtos de uma decisão objetiva.

A tese inicial de Wendt, portanto, apresenta lacunas, principalmente por defender que o Estado pode ser semelhante a um indivíduo, mas não explicar como é possível considerar que, em um ambiente estratégico, seja possível chegar a soluções objetivas a ponto de serem consideradas semelhantes às de um indivíduo.

Com o intuito de suprir essas dificuldades teóricas mas, ainda considerando o Estado como um agente, Wendt (1999, p. 218-221) propõe um aprofundamento de sua análise inicial, destacando que os países não são reduzíveis aos indivíduos que atuam em seu interior. De acordo com ele, uma visão reducionista de um processo decisório, que levasse em conta apenas o posicionamento dos agentes individuais que participaram de uma decisão, não levaria a respostas satisfatórias. Nesse sentido, a noção de que os Estados são agentes é relacionada com a ideia de que há uma identidade coletiva em seu interior e que, por meio de sua estrutura de decisão interna, os Estados institucionalizam e autorizam a ação coletiva de seus membros.

Como atuam em ambientes institucionalizados, os indivíduos que compõem os processos decisórios partem do pressuposto de que devem cooperar uns com os outros, o que decorre da internalização, por eles, das regras que determinam a decisão. Além dessa noção de institucionalização, também é relevante, para a identificação do Estado como agente, o conceito de autorização, que significa que as ações dos indivíduos podem ser atribuídas a um corpo coletivo.

Wendt, assim, defende que sua concepção do Estado como agente não é uma apenas simplificação metodológica, mas provém da noção de que o Estado não pode ser reduzido às ações e interesses dos indivíduos que o compõem e que tais indivíduos, ao tomarem suas decisões, superam uma lógica individual e formulam seus posicionamentos a partir de uma lógica coletiva⁵⁴.

Apesar de que a tese de Wendt (1999) é um esforço interessante no sentido de aproximar a figura do Estado aos seus agentes representativos, na visão da tese, esses são os únicos agentes capazes de racionalizar suas decisões e as dirigirem a objetivos estratégicos claros e organizados. A tese, portanto, tratará o Estado como estrutura em que as decisões serão discutidas, deixando de lado a imagem dos Estados como atores de relações internacionais. Apesar de compreender a importância dessa concepção, os objetivos da tese levam à necessidade de uma outra visão.

Considera-se, dessa forma, muito mais completa a visão de Wight (2006) acerca dos agentes e de sua relação com as estruturas sociais.

Essa concepção caracteriza-se, como já descrito, pelo somatório das forças, provenientes de condições de poder dos agentes e de regras internacionais e domésticas que constroem os atores envolvidos na decisão ou que são utilizadas por eles como meios de atuação. A imagem de estrutura aqui empregada pressupõe, pois, três importantes variáveis, analisadas a seguir: a distribuição de poder entre os agentes que participam do processo; as regras referentes ao procedimento de tomada de decisão; e as relações sociais entre os agentes.

O primeiro conjunto de variáveis em análise se concentrará na distribuição de poder entre o Legislativo e o Executivo, tendo em vista que, independentemente das regras que distribuem o poder decisório entre eles, uma série de outros fenômenos interfere nessa relação, o que pode afetar, definitivamente, o resultado da decisão. O segundo se referirá às regras que regem o processo decisório do orçamento de defesa dos EUA, com ênfase nas alterações que influenciaram as decisões orçamentárias no período de encerramento da Guerra Fria.

⁵⁴ Wendt (1999) contrapõe frontalmente, dessa forma, a lógica de Olson (1999), que destaca que os indivíduos, mesmo em grupos, têm incentivos a atuarem a partir de uma lógica estritamente individual.

As relações entre os principais agentes que participam do processo decisório, na condição de tomadores de decisão, serão examinadas por meio da combinação desses dois conjuntos de variáveis, ao longo do capítulo, de modo a caracterizar a peculiaridade de cada momento histórico em estudo.

2.2. O EQUILÍBRIO DE PODER ENTRE OS AGENTES QUE PARTICIPAM DA FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ESTADUNIDENSE

Um dos aspectos fundamentais da caracterização de uma estrutura é analisar como o poder se divide entre os agentes que nela interagem. Os recursos de poder dos agentes, denominados por Carlsnaes (1992, p. 254) de condições objetivas de ação e por Wight (2006) de face material do cubo social, são uma variável muito relevante para a compreensão do resultado de um processo decisório, mesmo no ambiente doméstico, em que, muitas vezes, as normas são consequência direta da disputa de poder entre os agentes.

Outro argumento que demonstra a importância dessa variável, especificamente no caso do orçamento de defesa estadunidense, relaciona-se com o fato de que alterações nas normas não têm capacidade, por si só, de afetar fortemente o equilíbrio de poder entre os agentes e, conseqüentemente, o resultado final do orçamento. Essas alterações ocorrem quando há condições estruturais favoráveis, discutidas a seguir, e, também, quando os agentes da decisão percebem a necessidade de mudanças, o que será analisado no próximo capítulo.

Desde a própria criação dos Estados Unidos como país, quando da formulação de sua Constituição, um dos principais temas que envolveu os Pais Fundadores do país foi a divisão de poderes entre Legislativo e Executivo e que funções cada órgão deveria possuir. De início, os formuladores da Constituição privilegiaram o Congresso, em detrimento do Presidente, como o principal formulador da política externa⁵⁵, pois sua mentalidade estava conectada, ainda, à ideia dos estados como espaço principal da tomada de decisão governamental.

⁵⁵ Para a maioria dos elaboradores da Constituição dos EUA, a prevalência do Congresso sobre a Presidência não deveria se dar somente na arena da política externa, mas em todas as temáticas relacionadas com a política do país (LOWI et al., 2010, p. 88). A intenção era criar um sistema político que contrastasse frontalmente com o absolutismo europeu, o que fez com que a visão dos Pais Fundadores sobre a figura de um Presidente forte fosse, inicialmente, bastante crítica.

Nesse sentido, o Senado seria a Casa mais importante, já que era visto como um Conselho de estados (COX; STOKES, 2008, p. 108-109).

A partir da aprovação da Constituição, duas interpretações acerca das diferenças entre as competências do Legislativo e do Executivo emergiram. A concepção clássica defendia que a estrutura criada separava o poder decisório entre dois órgãos distintos. Essa visão foi rapidamente alterada pela noção de que a Constituição concebeu um governo com instituições separadas que compartilham o poder decisório (FISHER, 1987, p. 1), o que pode ser embasado pelas análises de James Madison, nos *Federalists* 37, 47 e 48 e pelas posições de Alexander Hamilton no *Federalist* 66, que tratam do tema da divisão de poderes entre os órgãos governamentais⁵⁶. Tal visão parece ser, realmente, mais próxima do interesse dos formuladores: não há separação de poder, mas divisão de competências decisórias.

Na Constituição dos EUA, portanto, dois princípios atuam conjuntamente: a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos. Esse sistema de freios e contrapesos, porém, está em constante evolução, sendo que o pêndulo do equilíbrio de poder privilegia, em determinados momentos, o Executivo, mas, em outros, o Legislativo. Cabe aos analistas discernir como o poder é compartilhado pelos órgãos governamentais e de que modo a relação entre eles se altera em diferentes circunstâncias, já que sua essência é mais complexa do que sugere a análise das leis que a regem. As leis estabelecem uma divisão formal, em que ambos têm força na decisão final, mas a capacidade de cada ator de se impor aos demais muda em função de variáveis estruturais, presentes nos campos doméstico e internacional.

O estudo dessas variações é importante na medida em que, no processo de elaboração do orçamento de defesa, o Executivo, que inicia a agenda, e o Legislativo, ao qual compete a realização das apropriações, como prevê o art. I, § 9 da Constituição, têm funções complementares e possuem métodos distintos em seus respectivos processos de tomadas de decisão, o que faz com que a prevalência de um sobre o outro altere o resultado do processo orçamentário.

Após a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, o aumento da importância do país no meio internacional foi acompanhado por um processo de maximização da importância do Executivo, pois a urgência dos temas com os quais os EUA lidavam

⁵⁶ Ver: <www.foundingfathers.info/federalistpapers>. Acesso em: 12 jan. 2012.

tornou necessário um processo decisório mais rápido e centralizado (LOWI et al., 2010). Apesar das preferências históricas pelo Legislativo, ao longo dos anos, o equilíbrio de poder entre os dois órgãos pendeu para o lado do Executivo, havendo diversas decisões nesse sentido.

Porém, um processo inverso foi iniciado durante os anos de *entente*⁵⁷, quando as tensões internacionais entre Estados Unidos e União Soviética foram minimizadas e o Congresso estadunidense buscou retomar o equilíbrio de poder interno. Após anos de preponderância do Executivo, a tomada de decisão passou a resultar de esforços conjuntos entre os Poderes (FISHER, 1987, p. 13).

Associando-se essa análise à do capítulo anterior, entende-se que o estudo das variáveis que levam a uma prevalência do Legislativo ou do Executivo na elaboração da política de defesa dos Estados Unidos poderá contribuir para o entendimento de que modelo teórico de Allison prevalece em momentos específicos. O modelo I concentra-se no papel do Executivo, por ver o Estado como um ator racional e porque o Executivo, mais distante de grupos específicos da população, tende a se concentrar no interesse nacional ao definir suas preferências. Por outro lado, a prevalência do Legislativo no processo leva a análise a se aproximar do modelo III, que percebe a decisão como fruto das disputas políticas entre atores governamentais e não governamentais, em um processo burocratizado.

Outro ponto relevante refere-se ao fato de que alterações no equilíbrio de poder entre os dois órgãos podem ser explicadas por variáveis tanto domésticas (como o bom andamento da economia e a divisão do governo entre os partidos políticos, entre outras) quanto sistêmicas (em períodos de maior percepção de ameaças, por exemplo, existe uma tendência de prevalência do Executivo sobre o Legislativo⁵⁸, enquanto momentos de estabilidade sistêmica tendem a fazer com que o Legislativo possa controlar, de modo mais efetivo, as decisões presidenciais⁵⁹).

⁵⁷ Kegley et. al. (1995, p. 65-66) esclarecem que o período de *entente* marcou, entre os anos de 1969 e 1979, uma aproximação entre EUA e URSS. Durante a *entente*, a redução das ameaças aos EUA facilitou a ascensão do Congresso estadunidense no processo decisório de política externa, o que foi potencializado a partir das crises dos anos 70, como se verá adiante.

⁵⁸ Cox e Stokes (2008, p. 116) afirmam, por exemplo, que “a lógica da Guerra Fria meramente intensificou a transição do Congresso para algo próximo de uma agência de apoio para as ações executivas contra o comunismo”.

⁵⁹ Lindsay e Ripley (1992) enfatizam os esforços realizados pelo Congresso em aumentar sua importância com relação a temas de política externa quando os Estados Unidos passaram a exercer um domínio mais forte sobre o sistema internacional. Essa lógica reflete-se na elaboração do orçamento de defesa, em que o Legislativo, *a priori*, é o responsável final pela tomada de decisão. Em momentos de aumento das ameaças externas, porém, a tendência é de maior atendimento às

Como se percebe, portanto, duas estruturas distintas afetam o processo decisório de elaboração do orçamento de defesa dos Estados Unidos: a estrutura internacional e a doméstica. A primeira, apesar de ser importante para esse estudo, não será foco do debate, pois as observações que serão realizadas sobre o sistema internacional nesta tese se baseiam, em larga medida, nos conceitos de distribuição de capacidades de Waltz (2002) e de ameaça de Strange (1999)⁶⁰. Já se observou, desde o primeiro capítulo, que a hipótese a ser testada na segunda parte desta tese tem relação com as noções dos dois autores, os quais indicam que, em um ambiente internacional anárquico⁶¹, o aumento da instabilidade e das ameaças eleva os incentivos para a maximização dos gastos com defesa.

Quanto à estrutura doméstica dos Estados Unidos, por outro lado, a primeira característica que sobressai, com respeito ao equilíbrio de poder entre os tomadores de decisão, é a baixa polaridade do ambiente político do país (ALONS, 2007). O alto grau de complexidade do ambiente doméstico estadunidense faz que haja grande separação de poderes decisórios⁶² entre os diferentes agentes que participam da tomada de decisão.

Essa divisão de poder influencia o resultado da decisão, pois, como afirma Milner (1997), uma grande concentração de poder no Legislativo produz a tendência de que as decisões governamentais se aproximem dos interesses de grupos domésticos: os congressistas percebem, com mais clareza, as necessidades dos atores sociais, já que representam menos eleitores que o Presidente. Nos

demandas do Executivo (BOLT et al., 2005).

⁶⁰ Apesar de esses autores serem utilizados como base para a análise sistêmica proposta na tese, o objetivo desse estudo não é criar uma imagem ampla do sistema internacional e das forças estruturais que atuam sobre o comportamento dos Estados, o que demandaria discussão mais profunda do pensamento desses autores. Entender o sistema internacional e as forças que nele operam é um dos principais desafios da disciplina de Relações Internacionais na atualidade. Autores de diversas vertentes teóricas, como Waltz (2002), Keohane e Nye (1989), Bull (1993) e Wendt (1999), bem como os comprometidos com análises eminentemente empíricas, como Zakaria (2008), Brooks e Wohlforth (2009), Viola e Leis (2007), Slaughter (2009) e Haass (2008), vêm contribuindo para o exame da questão. Porém, o elevado grau de complexidade das forças que operam no sistema internacional torna inviável a criação de moldura analítica para compreendê-las integralmente. Assim, ao utilizar Waltz (2002) e Strange (1999), o autor desta tese não presume que esses modelos expliquem as relações internacionais em sua totalidade; mas que contribuem para explicar as razões que levam os Estados a maximizar seus gastos militares, possibilitando solucionar questões levantadas pela tese em sua parte empírica.

⁶¹ Novamente, importante destacar a noção desenvolvida no subtítulo anterior, que defende que a importância das regras e do equilíbrio de poder é diferente nos ambientes doméstico e internacional.

⁶² Milner (1997) contribui para a discussão, na medida em que defende que as instituições domésticas definem os agentes que participam do processo decisório: "As instituições políticas têm um impacto importante na tomada de decisão domesticamente. As instituições determinam que atores terão maior influência no processo político e, então, afetam as preferências de quem as políticas escolhidas irão refletir" (MILNER, 1997, p. 127).

Estados Unidos, cujo modelo eleitoral se pauta pela lógica distrital, essa tendência aumenta, pois, como será explicado no próximo capítulo, essa estrutura facilita a formulação de posições políticas por uma lógica bastante paroquial⁶³.

O Executivo, ao contrário, tende a distanciar-se do ambiente interno, pois o Presidente é eleito por um amplo grupo de eleitores, que têm interesses muito diversos e, portanto, tende a se preocupar com as preferências do eleitor médio, ou seja, de toda a coletividade que compõe o eleitorado do Estado. Apesar desse distanciamento, o Presidente participa ativamente do jogo político para fazer prevalecer seus interesses no processo de construção do orçamento de defesa, construindo coalizões que ampliem sua possibilidade de êxito no Congresso⁶⁴.

Conclui-se, assim, que a primeira consequência de alterações na distribuição de poder entre os órgãos governamentais é a maior possibilidade de participação de grupos da sociedade quando o Legislativo prevalecer sobre o Executivo no processo decisório, como se discutirá no próximo capítulo.

Além da divisão de poder entre os dois Poderes, portanto, também é importante examinar as relações de poder entre os membros do governo (tomadores de decisão) e os agentes da sociedade que participam indiretamente do processo decisório, buscando influenciá-lo. Tal divisão de poderes é expressa por Alons (2007) em seu conceito de polaridade interna, que representa o grau de concentração de poder decisório nas mãos de um agente. Para Alons, quanto maior a polaridade doméstica de um país, ou seja, quanto mais o poder estiver concentrado nas mãos do tomador de decisão central (no caso em análise, o Chefe do Executivo), menos ele tenderá a atender às pressões domésticas, preocupando-se, preponderantemente, com o interesse do país no sistema internacional. Nessas situações, a construção da política externa do Estado tende a se aproximar do previsto pelo modelo I de Allison.

Em Estados com grande centralização de poder, a explicação sobre as

⁶³ O termo “lógica paroquial” é bastante utilizado na literatura estadunidense sobre tomada de decisão e se refere à tendência dos governantes do país de privilegiarem, muitas vezes, seus ganhos políticos pessoais, em detrimento dos interesses nacionais mais genéricos e abstratos, o que faz com que haja uma tendência de privilégios a grupos pequenos e poderosos em algumas decisões governamentais específicas. Essa lógica, em termos teóricos, é explicada por OLSON (1999) e, de modo mais pragmático, por CORTINHAS (2009).

⁶⁴ “Indubitavelmente, os legisladores ‘precisam’ da liderança presidencial para estabelecer as prioridades políticas (NEUSTADT, 1960) e ajudá-los a superar seus muitos problemas de ação coletiva (MOE, 2002). Assim mesmo, o Presidente precisa transigir com o Congresso, porque não pode confiar somente nos seus poderes formais para influenciar o processo legislativo (NEUSTADT, 1960)” (BARRETT; SOHA, 2007, p. 101).

resultantes dos processos decisórios tende a se aproximar de variáveis sistêmicas⁶⁵. Ao contrário, em que há uma baixa polaridade interna, surgem mais espaços para a participação da sociedade no processo decisório, como no claro exemplo dos EUA.

A análise da estrutura doméstica, portanto, é relevante por duas razões: destaca como se distribui o poder entre os órgãos governamentais que compõem o processo de tomada de decisão e indica o grau de importância dos grupos sociais, pois estabelece se os governantes preponderam sobre os atores que atuam internamente na tomada de decisão.

Cientes da importância da variação no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo para a explicação da política externa dos EUA, diversos analistas têm se debruçado sobre o tema, criando hipóteses diversas para a construção de suas teses. Muitos acreditam que a prevalência de um órgão governamental sobre o outro varia de acordo com o tema sobre o qual a decisão é tomada. Para eles, em decisões de política externa e de defesa há prevalência do Presidente (MCCORMICK; WITTKOPF, 1990, p. 1080), pois o sucesso do país nesses temas depende de decisões rápidas e eficazes, principalmente em situações de crise, e bem informadas, o que somente pode ser obtido pelo Executivo, devido ao ambiente politizado do Legislativo.

Essa diferenciação temática levou à tese das duas presidências, ao se diferenciar o nível de aprovação do Presidente no Congresso em termos de política externa e de política doméstica (WILDAVSKY, 1966). Apesar de alguns estudos concluírem que essa ideia ainda se aplique a partidos ou casos específicos (FLEISHER; BOND, 1988; SCHRAUFNAGEL; SCHELLMAN, 2001), ela vem perdendo poder explicativo, desde a década de 70, por uma maior interação entre as temáticas de política externa e doméstica, e vem sendo substituída por teses que analisam a relação entre os Poderes a partir de episódios específicos, que interferem na relação entre o Congresso e o Executivo.

Para os autores que se associam a essa lógica, eventos chave levam a mudanças no equilíbrio entre os órgãos. A Guerra do Vietnã e as crises ocorridas em meados dos anos 70, por exemplo, podem explicar a transição de uma relação mais consensual para uma conflituosa entre os Poderes (MCCORMICK;

⁶⁵ A comprovação disso, claramente, depende da percepção dos tomadores de decisão acerca dessas variáveis, mas essa é uma tendência importante.

WITTKOPF, 1990; SUNDQUIST, 1980), apesar de que variáveis agenciais não devem ser descartadas⁶⁶.

Para esta tese, porém, somente em termos gerais essa relação pode variar de acordo com o tema e devido a grandes eventos político-econômicos. Suas nuances, contudo, precisam ser captadas pela análise de variáveis específicas.

O sucesso do Presidente depende de uma intrincada combinação de variáveis que explicam a política e potencializam ou minimizam seu poder frente ao Legislativo. Cabe, portanto, considerar tais variáveis, a fim de se compreender as consequências dessas alterações. A análise não pretende identificar quais são mais ou menos relevantes para compreender uma decisão específica, diferentemente do objetivo da maioria das discussões citadas a seguir. A observação concomitante de diversas variáveis, que, em maior ou menor medida, têm importância decisiva na identificação do Poder que apresenta maior relevância em um processo decisório específico, objetiva possibilitar o exame de como a alteração das características do ambiente estrutural da decisão e, conseqüentemente, sua maior identificação com um ou outro modelo de Allison, afeta seu resultado.

A tese pressupõe, desse modo, que a discussão acerca de como se caracteriza o equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo⁶⁷ não pode ser embasada em critérios abstratos, de cunho eminentemente teóricos. A configuração da estrutura de um processo decisório precisa aproximar-se da realidade empírica, via utilização de variáveis estruturais e agenciais que identifiquem as disputas de poder entre o Presidente e o Congresso em um determinado período e, além disso, de que modo se alteram ao longo do tempo, ora privilegiando o Executivo, ora o Legislativo.

As variáveis estruturais utilizadas na tese reúnem ampla gama de obras a respeito do processo decisório do governo estadunidense e, mais especificamente, das discussões orçamentárias daquele país.

⁶⁶ “Se Nixon tivesse sido outro Eisenhower, benigno e, de certo modo, passivo em sua relação com o Congresso, o modelo poderia ter sobrevivido. Mas, no primeiro mandato de Nixon, ele se tornou, crescentemente, mais partidário. Ao final do primeiro termo, ele levou seus poderes ao limite, determinado a impor seu programa ao país, desafiando, quando necessário, o Poder Legislativo. Ao fazê-lo, despertou a ira coletiva do Congresso e provocou-o a resistir” (SUNDQUIST, 1980, p. 546).

⁶⁷ As variáveis ora apresentadas se concentram no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo. Como será analisado no próximo capítulo, porém, os agentes da decisão não são, propriamente, o Executivo e o Legislativo, mas os indivíduos que ocupam esses “lugares de práticas posicionadas” (WIGHT, 2006). Denominar o Executivo e o Legislativo de agentes do processo é, apenas, uma simplificação adotada neste capítulo, que será contextualizada no próximo, devido à grande inter-relação entre os dois, cuja distinção é, como já afirmado, somente de cunho didático.

2.2.1. Estrutura Internacional.

A análise da tese acerca da configuração da estrutura internacional e sua influência sobre a relação entre Executivo e Legislativo está embasada, como já afirmado, nos conceitos de ameaça internacional⁶⁸ (STRANGE, 1999) e de estabilidade internacional (WALTZ, 2002).

Importante observar que, por meio do recurso às molduras teóricas concebidas por esses dois autores, não se espera desenvolver uma imagem que explique o alto grau de complexidade do ambiente internacional, mas apenas relacionar as principais variáveis utilizadas pelas teses sistêmicas para discutir os gastos com defesa dos Estados Unidos. As análises que buscam encontrar as razões para esses investimentos e como são afetados por alterações no ambiente internacional defendem que, quando as ameaças internacionais são potencializadas ou há um desequilíbrio de poder entre os principais países do meio internacional, surge uma tendência para o aumento dos gastos.

Berry e Lowery (1990, p. 688), por exemplo, concordam com Strange, ao afirmar que a demanda por gastos com defesa aumenta em períodos de maior ameaça internacional e em situações de conflito militar, pois o equilíbrio das contas

⁶⁸ Apesar de que a tese parte da noção de que as ameaças internacionais percebidas pelo governo e pela opinião pública dos EUA eram maiores durante a Guerra Fria do que no período posterior a ela, três ressalvas devem ser feitas. A primeira é a de que a medição exata do nível das ameaças internacionais, em um determinado momento histórico, é algo bastante complexo e, portanto, impossível de ser esgotado pelos instrumentos teórico-conceituais desenvolvidos em uma tese, já que nem mesmo a evolução teórica da disciplina de Relações Internacionais, até o presente, criou um modelo definitivo para a medição do nível das ameaças. A segunda ressalva é embasada na análise de Domke (1984, p. 372), para quem a comparação dos gastos militares entre períodos de guerra e paz não é suficiente para que se possa considerar períodos de maior ou menor ameaça, pois a existência de conflitos naturalmente aumenta o gasto com defesa. Porém, para a tese, isso se dá justamente porque a contribuição de Strange (1999) acerca da relação entre aumento das ameaças e dos custos com defesa é acertada. A grande dificuldade de Strange se refere ao fato de que essa lógica não é perfeita no sentido oposto, já que grandes decréscimos nesses gastos deveriam ser observados ao final dos conflitos, o que não ocorreu depois da Guerra-Fria. Por fim, apesar de que as situações de conflito signifiquem um aumento das ameaças, há um nível constante de percepções elevadas de ameaças nos EUA, como demonstram Thrall e Cramer (2009), que destacam que o governo estadunidense adquiriu, ao longo das últimas décadas, uma capacidade singular de potencializar riscos internacionais à sobrevivência daquele país, mesmo em momentos em que as ameaças reais eram mínimas. Desse modo, a variação das ameaças reais no meio internacional pode ser, em alguns casos, pouco relevante, pois o governo dos EUA criou uma cultura de gastos armamentistas elevados, que encontra respaldo no eleitorado, devido a essa noção de ameaça constante com a qual a população passou a estar habituada. O declínio da União Soviética, porém, certamente tornou o esforço de criação de ameaças externas uma missão mais difícil para a elite do país. Com o fim da URSS, a pressão da opinião pública, como se observou na tese, foi por gastos com defesa cada vez menores.

orçamentárias, nessas situações, fica em segundo plano. Para esses autores, a configuração do ambiente internacional é mais importante que as pressões domésticas no momento de tomada de decisão acerca do orçamento de defesa.

Como o período sobre o qual esta tese se debruça se refere ao primeiro mandato de Ronald Reagan (1980-1984) e ao mandato de George H. W. Bush (1988-1992), ou seja, ao final da Guerra Fria, que está relacionado com o declínio da União Soviética, as diferenças no meio internacional durante as duas Administrações são facilmente identificáveis.

Durante o primeiro mandato de Reagan, os Estados Unidos percebiam uma ameaça constante e claramente identificada no meio internacional: a ascensão do comunismo. A esse temor natural, somava-se o fato de que a ameaça foi potencializada, na visão dos governantes estadunidenses e da opinião pública do país, pela invasão ao Afeganistão, em 1979, pela Revolução Islâmica do Irã, ocorrida no mesmo ano, e pelo posterior sequestro de diplomatas estadunidenses no mesmo país, como será observado na segunda parte da tese.

Ao contrário, o mandato de George H. W. Bush já se iniciou com a noção de que a União Soviética se retirava da confrontação, o que ficou evidente desde 1985, quando medidas de abertura político-econômica foram colocadas em prática por Mikhail Gorbachev. Desde então, os gastos com defesa dos soviéticos passaram a ser fortemente reduzidos, o que, ao menos teoricamente, poderia fazer com que os orçamentos militares estadunidenses também caíssem.

Por outro lado, apesar de que o declínio soviético significou uma diminuição das ameaças internacionais aos Estados Unidos, o momento pode ser visto, pelo conceito de Waltz (2002), como um período de aumento da instabilidade internacional, o que poderia levar a uma ascensão dos gastos com defesa. O declínio da União Soviética deixou os EUA na clara posição de único Estado capaz de estabilizar o sistema, sendo que o debate passou a girar em torno da postura que o país deveria adotar para reequilibrar o sistema. Os neoconservadores, que pertenciam a uma das principais correntes políticas do período, ligada ao Partido Republicano e que ganhou muita evidência durante o governo de Reagan, acreditavam que a estabilidade deveria se pautar pela construção de uma era unipolar (KRAUTHAMMER, 1990/1991), o que levaria a gastos com defesa ainda maiores que os realizados durante a confrontação com a URSS, pois precisariam impor seus interesses pela força. Outra opção, mais moderada, seria a manutenção

da estabilidade internacional por meio de um comportamento mais cooperativo e pautado pela utilização da moldura institucional construída ainda no pós-Segunda Guerra Mundial, mas que poderia ser fortalecida, tornando-se mais efetiva (AARON, 1990). Essa solução criaria um sistema internacional em que a responsabilidade pela manutenção da estabilidade seria dividida pelas principais potências, sendo que os Estados Unidos liderariam o processo.

A escolha do governo de George H. W. Bush foi por uma terceira via, de cunho realista, pois o governo optou pela redução dos investimentos militares, mas não adotou uma postura de fortalecimento dos instrumentos de cooperação internacionais. Esse posicionamento foi amplamente criticado por autores neoconservadores (KRISTOL; KAGAN, 2000). Apesar dessa iniciativa, Bush não conseguiu uma redução efetiva do orçamento de defesa dos EUA.

Em resumo, apesar de que as alterações internacionais percebidas entre 1980 e 1992 poderiam/deveriam levar, de acordo com a teoria de Waltz (2002) e as teses políticas de autores neoconservadores (KRISTOL; KAGAN, 2000; KRAUTHAMMER, 1990/1991), a um aumento dos gastos internacionais, a inclinação do Executivo estadunidense foi no sentido de reduzir os custos militares do país, devido ao declínio das ameaças percebidas no meio internacional, postura que pode ser compreendida pelas premissas realistas de Strange (1999) ou de Berry e Lowery (1990).

Além da razão sistêmica decorrente do declínio da principal ameaça internacional aos EUA, a decisão da Administração Bush de reduzir os gastos com armamentos também era relacionada com a necessidade de recuperação econômica do país. A economia estadunidense, quando Bush assumiu, vinha passando por um momento de retorno ao crescimento, mas alguns índices ainda precisavam ser aprimorados. Os recursos poupados com a redução dos investimentos militares, dessa forma, possibilitariam a mudança nas prioridades dos gastos do país, que poderiam ser concentrados na reestruturação da economia e no reequilíbrio das contas, extremamente prejudicadas pelos longos anos de déficit da gestão Reagan. Porém, o fim da Guerra Fria trouxe, consigo, uma diminuição do poder relativo do Executivo com relação ao Legislativo, pois a necessidade de respostas eficientes e mais imediatas, tipicamente utilizadas em situações de crises e grandes ameaças, deixou de existir, o que diminuiu o nível de consenso (bipartidarismo) no governo (MCCORMICK et al, 1997, p. 135).

A urgência na tomada de decisões estratégicas propiciada pela existência de uma ameaça clara e contundente cessou e isso, além de ter diminuído as possibilidades de consenso entre os órgãos governamentais, alterou a balança de poder entre eles. O ambiente da tomada de decisão deixou de ser pautado pela necessidade de lidar com uma ameaça constante e outros temas flexibilizaram a agenda política, o que trouxe, também, consequências para o processo decisório.

Assim, apesar de que a variável causal dessas transformações está relacionada, em parte, à estrutura internacional, suas consequências somente podem ser compreendidas pela análise do ambiente doméstico. Nesse sentido, o resultado das alterações estruturais provenientes do declínio da URSS para o montante dos gastos militares dos EUA é importante na medida em que tais mudanças provocarem uma série de respostas no ambiente estrutural doméstico do país.

Em um momento de grandes ameaças, o poder decisório tendia a privilegiar o Executivo, visto como o órgão capaz de produzir respostas rápidas às demandas do Estado diante de distúrbios internacionais. Ao contrário, o declínio das ameaças externas e uma reestruturação das forças domésticas possibilitaram a ascensão do Legislativo como força preponderante nas discussões orçamentárias, pois os interesses nacionais vitais não estavam mais tão em evidência, o que abriu espaço para a discussão política conectada aos interesses domésticos.

A hipótese levantada pela tese, portanto, está relacionada com o fato de que, durante a Administração Reagan, as características da estrutura internacional privilegiaram a posição do Presidente diante do Congresso. Ao contrário, durante o mandato de Bush, o processo de retomada do poder decisório pelo Legislativo, iniciado ainda nos anos 70, atingiu seu ápice, o que foi possibilitado pelo declínio das ameaças internacionais e pela ascensão dos EUA à posição de principal potência do meio internacional, minimizando as preocupações dos tomadores de decisão com o cenário internacional.

Essa variável foi extremamente importante, mas não suficiente, como defendem as teses sistêmicas, para a compreensão dos resultados das discussões orçamentárias analisadas. Faz-se necessário, portanto, a complementação da variável sistêmica pela observação de variáveis estruturais domésticas, que serão discutidas a seguir.

2.2.2. Divisão partidária do governo.

Uma das principais variáveis estruturais domésticas que afetam o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo é a divisão partidária entre os dois Poderes. Essa variável não trata do conteúdo das políticas defendidas (ideologia) especificamente por cada partido, mas entende que, em um governo em que o Presidente é de um partido político e a maioria de ambas as Casas do Congresso é de outro, existe uma forte tendência, nas discussões orçamentárias, de prevalência do Legislativo, que tende a dificultar a aprovação das medidas propostas pelo chefe do Executivo. Ao contrário, se os Poderes são ocupados por membros de um mesmo partido político, o Presidente tende a ver seus interesses prevalecerem.

Sem um amplo apoio do Congresso, um Presidente não tem condições de aprovar as políticas de seu interesse ou de promover grandes alterações orçamentárias. Dessa forma, “a divisão partidária no controle do Congresso ou entre o Congresso e o Poder Executivo pode revelar a fraqueza do processo orçamentário” (REISCHAUER, 1984, p. 386), que prevê uma extensa divisão de responsabilidades entre os órgãos, com o intuito de que o debate intenso aproxime o resultado orçamentários dos interesses do público.

As análises que tratam do apoio bipartidário às demandas presidenciais identificam que, quando o Presidente se posiciona claramente com relação a um tema, a diferença de apoio, no Congresso, de membros do seu e do outro partido, é de cerca de 25%⁶⁹ (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 298-300). Percebe-se, portanto, que independentemente da posição ideológica do Presidente com relação a um tema específico, seus aliados no Capitólio tendem a apoiá-lo mais do que seus opositores. Em 1981, por exemplo, Reagan teve um apoio médio de 72% dos Republicanos e de 39% dos Democratas na Câmara. Bush, também no primeiro ano de sua Administração, teve um apoio de 71% dos Republicanos e 34% dos Democratas. A tabela abaixo ilustra a questão:

TABELA 3 – APOIO PRESIDENCIAL POR PARTIDO, 1981-1990⁷⁰ (EM

⁶⁹ Com Bush, porém, o índice de diferença nos apoios de Republicanos e Democratas foi muito maior, como se observará no capítulo 6 e pode ser comprovado pela tabela 3. Ao fato de que Bush tinha um baixo apoio bipartidário, deve-se adicionar a percepção de que enfrentou um Congresso amplamente democrata, em ambas as Casas. A conjuntura política, em seu mandato, era extremamente desfavorável.

⁷⁰ São expostos somente os dados dos anos analisados pela tese.

PERCENTUAIS):

Ano	Câmara		Senado	
	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos
1981	39	72	33	81
1982	30	61	35	72
1983	28	71	39	73
1984	32	66	31	74
1989	34	71	36	77
1990	25	72	31	69

Fonte: tabela elaborada com base no original: (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 299)

Várias hipóteses buscam explicar o apoio bipartidário: a primeira entende que há um sentimento natural de lealdade ao Presidente pelos membros de seu partido; a segunda destaca que membros de um mesmo partido possuem, teoricamente, ideologias semelhantes⁷¹; há um sentimento de gratidão dos membros de um partido com um Presidente que se elegeu no mesmo pleito que eles, pois cabe ao Chefe do Executivo, em uma eleição, centralizar as estratégias de campanha e a representação do partido diante do eleitorado, o que ocorre mesmo em eleições de meio-termo, em que o Chefe do Executivo participa como aliado dos candidatos de seu partido; por fim, entende-se que os agentes políticos do mesmo partido têm grupos de apoio semelhantes e, portanto, representam interesses domésticos correlatos no procedimento de tomada de decisão.

A análise da divisão partidária do governo ganhou ainda mais relevância com o fim da Guerra Fria, que “acelerou o declínio do bipartidarismo e acentuou a relevância da perspectiva partidária” (MCCORMICK et al, 1997), o que fez com que a aprovação de políticas propostas pelo Executivo tenha se tornado mais custosa, contribuindo para a ascensão do Legislativo frente ao Executivo.

Essa lógica, porém, não pode ser compreendida em termos absolutos e sua utilização na tese é relativizada por três questões específicas.

A primeira questão importante acerca da divisão partidária é observada por Mayhew (1991, p. 195-196), que conclui que, em situações de grandes ameaças externas, a importância da variável diminui, havendo pouco espaço para grandes alterações entre ambientes de governo dividido ou unificado. O crescimento das

⁷¹ Tal hipótese vem perdendo força nos últimos anos, como se verá a seguir, mas, ainda assim, a ideologia apresenta importância: como destacam Edwards III e Wayne (1994, p. 300), “membros Republicanos da Câmara têm votado com base em uma linha conservadora muito antes de Ronald Reagan ir a Washington”.

ameaças externas cria um ambiente de forte nacionalismo e, principalmente nos Estados Unidos, isso significa que a opinião pública passa a ver os legisladores que se posicionam em contrário às políticas do Presidente como traidores da nação. O efeito é conhecido como “*rally around the flag*” e é debatido por diversos analistas políticos estadunidenses (ONEAL; BRYAN, 1985; LEE, 1977; BAUM, 2002⁷²). Ocorre em grandes momentos de crise, ocasiões em que a popularidade do Presidente tende a bater recordes, como foi observado com George Bush, depois da Guerra do Golfo, em 1991 (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 330). Tal efeito demonstra, mais uma vez, que a variável sistêmica anteriormente apresentada se relaciona profundamente com esta e com todas as demais variáveis domésticas discutidas na tese.

A segunda questão se refere, especificamente, à análise da importância dos partidos existentes nos Estados Unidos e à sua real diferença político-ideológica entre si. A existência de partidos políticos não é prevista pela Constituição dos Estados Unidos, pois os Pais Fundadores não percebiam a necessidade de sua criação, havendo, inclusive, posicionamentos contrários aos benefícios que os partidos poderiam ter, pelo risco de estagnarem o cenário político. Porém, como a reunião de indivíduos com ideias semelhantes a respeito de temas diversos foi uma consequência natural do modelo democrático adotado no país, a institucionalização dessas reuniões foi apenas questão de tempo, sendo que os partidos surgiram ainda durante a década de 1790. Os primeiros foram o Partido Federalista, comandado por Alexander Hamilton, que favorecia uma forte aliança com o Reino Unido, e o Partido Democrata-Republicano, encabeçado por James Madison e Thomas Jefferson, que divergiam de Hamilton.

Desde então, o sistema passou por uma grande evolução, mas o modelo bipartidário, originado no início da formação política do país, vem se mantendo, com a prevalência de dois partidos que procuram, apesar de diversas mudanças em suas inclinações ideológicas, oferecer perspectivas diversas e contrapostas ao seu eleitorado. A maior parte da literatura a respeito do tema defende o modelo, pois oferece à população uma clara escolha entre dois formatos alternativos de políticas públicas e porque há uma influência moderadora, já que ambos precisam se

⁷² Em especial, o estudo de Baum (2002) é interessante para a tese, pois demonstra como o efeito “*rally around the flag*” afeta diferentes eleitores, dependendo de condições ambientais e individuais, como seu partido político, suas crenças ideológicas e outros.

aproximar do centro para disputar os eleitores indecisos. As duas alegações são plausíveis, mas contraditórias, de acordo com Lijphart (1999).

Além de realizar essa afirmação, cuja importância demandaria um estudo específico sobre as consequências políticas da existência de apenas dois partidos no cenário político estadunidense, o autor defende que sistemas puramente bipartidários são raros, devendo o analista que se debruçar sobre a questão refletir sobre a contagem de partidos pequenos, que não têm condições de atuar politicamente, sobre a existência de dois partidos com ideologias semelhantes, que podem representar, na prática, somente um partido, ou sobre casos em que há um partido muito dividido, que possa representar duas ou mais inclinações ideológicas⁷³.

Como o aumento da complexidade da atuação estatal fez com que o número de temas acerca dos quais os políticos devem se posicionar, as inclinações ideológicas dentro dos partidos têm aumentado, maximizando a flexibilidade de posicionamentos em seu interior e tornando mais difícil, dessa forma, o cálculo do número real de partidos em um país. Porém, como o objeto dessa tese se refere a um problema específico, o gasto com defesa de um país, as diferenças entre os posicionamentos do Partido Republicano e do Partido Democrata foram mais facilmente identificáveis.

Um terceiro ponto importante na questão do bipartidarismo reflete as conclusões da constatação anterior. A simples análise do número de membros de um e de outro partido no Senado ou na Câmara não retrata um governo dividido, pois mesmo a presença de um Presidente Republicano e de uma Câmara com maioria democrata pode representar, na prática, um governo de coalizão com relação ao tema específico.

Isso ocorreu durante a gestão de Reagan, que conseguiu o apoio quase irrestrito de Representantes Democratas do sul do país, ligados a uma linha mais conservadora do Partido, os chamados *Bow Weevils*. A existência dos *Bow Weevils*, de início, permitiu a Reagan a construção de um consenso bipartidário em torno do aumento dos gastos com defesa. Tal aliança, porém, durou poucos anos, pois desde o início dos anos 80 já havia alguns sinais de quebra do consenso bipartidário entre

⁷³ Em sua obra, Lijphart (1999), por trabalhar com a comparação de sistemas democráticos em 36 países, utiliza o método quantitativo, incluindo a possibilidade de cálculos com base na ideia da existência de um meio partido. Para Estados em que partidos diferentes possuem ideologias semelhantes ou em que há duas ideologias muito distintas em um mesmo partido, o número de partidos a ser levado em consideração é 1,5. Mas o próprio autor destaca que essa solução não é ideal.

os Poderes (LINDSAY; RIPLEY, 1992).

Por outro lado, o controle unificado do governo por um partido não garante a cooperação entre os Poderes. Apesar de que isso pode significar uma tendência ao apoio às demandas presidenciais, não há uma garantia de aprovação das políticas do Executivo⁷⁴ (MANN, 1990, p. 303). Dentre outros fatores, isso ocorre porque a importância dos partidos tem declinado ao longo dos anos, pelo aumento da complexidade dos temas com os quais lida o governo estadunidense e pela perda do monopólio dos partidos sobre fatores que foram extremamente importantes à sua existência e ao seu fortalecimento, com a concessão de análises sociais e a indicação de candidatos (SUNDQUIST, 1980, p. 540-541).

A diminuição da identidade dos partidos é reforçada por suas recentes mudanças ideológicas (MCCORMICK; WITTKOPF, 1990, p. 1079-1080), o que confirma o fenômeno identificado por Lijphart (1999) de que existe uma tendência, durante as eleições, de inclinação ao centro para que os partidos possam atrair eleitores indecisos, fazendo com que sua agenda seja dificilmente reconhecida pelo eleitor médio. A partir do momento em que o pleito é decidido, porém, a prática dos partidos têm reforçado o conflito entre os Poderes quando o governo é dividido, de modo a impossibilitar a realização de um bom governo pelo Presidente do partido oposto, independentemente de inclinações ideológicas nas decisões específicas. “A tarefa de governar, especialmente quando as pressões fiscais requerem a imposição de perdas mais do que a distribuição de benefícios⁷⁵, torna-se mais difícil” (MANN, 1990, p. 303), o que, por consequência, faz com que surja uma tendência à estabilidade das políticas (MANN, 1990, p. 304).

Apesar dessas três relativizações, a maioria dos autores que analisa essa variável como importante a destaca como uma variável binária (*dummy*), como em Wittkopf e McCormick (1998), o que essa tese considera uma simplificação matemática insuficiente, pelos fatores expostos acima.

Em resumo, a importância central da variável, para este estudo, é indicar que um governo unificado aumenta o sucesso do presidente em termos da substância das legislações (BARRETT; ESHBAUGH-SOHA, 2007, p. 107) e de suas possibilidades de aprovar seus interesses, independentemente de seu partido. Essa

⁷⁴ Um exemplo importante de que o Presidente pode não obter o que deseja mesmo quando um só partido controla tanto o Executivo quanto o Legislativo é dado por Mayer (1995, p. 165), com relação ao governo Clinton.

⁷⁵ Como ocorreu durante o governo Bush.

hipótese, porém, quando testada empiricamente, deve ser flexibilizada pelos pontos levantados neste item e depende de uma correlação com outras variáveis, como a ideologia dos tomadores de decisão (analisada mais abaixo), a configuração do cenário internacional e o reflexo de questões contextuais nas diferenças ideológicas entre os partidos em um momento específico da história estadunidense.

2.2.3. Estado da economia.

Apesar de que diversas análises teóricas sobre a relação entre os Poderes e sobre a aproximação entre os grupos de interesse da sociedade e os tomadores de decisão deixam de lado essa variável (WITTKOPF; MCCORMICK, 1990), as diferenças estruturais entre um ambiente de prosperidade econômica e um ambiente em que há déficits orçamentários e pressões inflacionárias e empregatícias são profundas.

Em termos gerais, a maioria das análises que tratam da importância da economia para as discussões orçamentárias considera variáveis específicas em suas observações, sendo que a utilização de um extenso número de autores se fez necessária para que fosse possível a observação mais geral da economia que embasa a tese.

Os indicadores foram obtidos de um grande número de obras sobre o tema, sendo que alguns não apresentam relevância estatística e, portanto, são excluídos da tese. Berry e Lowery (1990, p. 688) por exemplo, apresentam a hipótese de que “os gastos domésticos variam como resultado de padrões demográficos e a atividade de grupos de interesse”, realizando testes acerca da influência do tamanho da população idosa e da população pobre na relação de troca entre “armas e manteiga”. Os autores concluem que os padrões demográficos, especialmente o tamanho da população pobre dos EUA, não afetam, em grande medida, as discussões do orçamento de defesa. Já a atividade de grupos de interesse se mostrou uma variável relevante e, por isso, é utilizada pela tese.

Por outro lado, diversos indicadores econômicos se mostram decisivos para o estudo do orçamento de defesa estadunidense, principalmente no que diz respeito à comparação entre os desempenhos dos governos Reagan e Bush em cada ano dos mandatos estudados, sendo que os seguintes índices serão utilizados: o equilíbrio das contas orçamentárias (déficit ou superávit do orçamento); o nível de

desemprego no país; o índice de preços ao consumidor (inflação) no momento da tomada de decisão; o índice anual de miséria e o índice de crescimento anual da economia dos EUA.

Déficits podem ocorrer quando o orçamento é embasado em critérios políticos e há a decisão de gastar mais do que arrecadar, com o objetivo de injetar recursos na economia do país no curto prazo, para superar uma grave estagnação ou para privilegiar um determinado ator político em um processo eleitoral, ou quando temas diferentes são debatidos em momentos diversos e não há tempo para uma reanálise da necessidade global dos gastos. Erros contábeis, como os ocorridos durante a gestão Reagan (STOCKMAN, 1986, p. 288-299), também podem estar na origem dos déficits, que têm um efeito decisivo sobre a estrutura de poder do processo decisório orçamentário⁷⁶.

Se o orçamento for superavitário, o Presidente tem mais liberdade para exigir do Congresso políticas que o satisfaçam, pois há maior margem para o direcionamento de gastos no formato que o Presidente pretende para manter as contas equilibradas. Além disso, a pressão econômica doméstica tende a diminuir sobre os congressistas, deixando-os mais livres para atender às demandas de um Presidente que vem, ao menos teoricamente, construindo políticas econômicas equilibradas. Como o Congresso, em termos gerais, direciona os gastos do orçamento para os atores sociais que os legisladores entendem que precisam beneficiar, se existe a previsibilidade de superávit no orçamento enviado pelo Presidente, os congressistas tendem a atender todas ou a maioria das demandas do Executivo e, assim mesmo, podem alocar alguns recursos extras para suas necessidades políticas. O agente que detém o poder de agenda tende a ter suas demandas aceitas, pois não há grandes pressões para a redução das despesas.

Ao contrário, se o orçamento enviado pelo Presidente é deficitário ou se há uma previsão de um pequeno superávit, a pressão sobre os congressistas aumenta, pois percebem que não há grande margem para atender as parcelas da sociedade das quais estão próximos e que não foram beneficiadas pelo Chefe do Executivo sem que haja um desequilíbrio das contas globais. Nesse caso, para que esses atores sociais sejam atendidos ou para que prioridades importantes para os

⁷⁶ “Problemas orçamentários, déficits particularmente, são maximizados por uma economia fraca e minimizados por uma forte. Um déficit grandioso e contínuo pode ter tanto efeitos de curto quanto de longo prazo na economia, como também pode ter um superávit” (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 389).

legisladores sejam contempladas, é necessário cortar gastos requeridos pelo Presidente, o que significa que o índice de demandas do Executivo que não são atendidas pelo Congresso aumenta. O poder, naturalmente, flui para quem tem a competência final de decisão, ou seja, para o Legislativo. Um orçamento deficitário, portanto, retira o poder do Executivo e o transmite aos congressistas (WITTKOPF; MCCORMICK, 1998).

Tal lógica foi, rapidamente, percebida por Reagan. A partir do início dos anos 80, uma verdadeira cultura do déficit (LINDSAY; RIPLEY, 1992) foi inaugurada nos EUA. O foco central das preocupações orçamentárias do Executivo, na gestão, não era mais o equilíbrio das contas, mas o cumprimento de uma revolução orçamentária que a Administração pretendia implementar, o que não foi possível pelo fato de que os profundos cortes que o Executivo propôs não foram realizados pelo Congresso, apesar do grande atendimento às demandas de Reagan com relação ao aumento dos gastos, principalmente em defesa, como será estudado em capítulo posterior. As diferenças entre o atendimento das propostas para a defesa e a desaprovação dos cortes de gastos sociais criaram uma grande pressão sobre as contas, que se tornaram deficitárias. Rapidamente, a pressão do déficit foi um fator decisivo para que, após somente dois anos de mandato, o apoio bipartidário que Reagan possuía no Congresso começasse a ser abandonado.

O nível de desemprego nos EUA durante as discussões do orçamento é também um dos principais indicadores para a análise das condições econômicas estruturais em que o orçamento é discutido, já que influencia, de modo direto e de forma semelhante ao déficit, o posicionamento dos legisladores estadunidenses⁷⁷ acerca do encerramento de programas de armas.

Quando há um aumento do nível de desemprego, há uma forte tendência de os legisladores protegerem as vagas existentes no mercado de trabalho. Encerrar um programa de armamentos, em um cenário de grande desemprego, torna-se uma medida praticamente impossível. Se, nesse contexto, o Presidente pretender minimizar gastos e cortar investimentos, o Congresso tende a utilizar diversas ferramentas para impedir que o Presidente leve tal decisão adiante. O poder decisório, novamente, flui para as mãos dos congressistas.

⁷⁷ O fato de que os índices macroeconômicos afetam o Congresso em maior medida que o Executivo se relaciona com a maior proximidade do Legislativo com parcelas da sociedade estadunidense, o que pode ser explicado pelo modelo político-eleitoral distrital adotado nos EUA.

Essa lógica, claramente, foi percebida por George Bush, que procurou reduzir gastos com defesa, no período pós-Guerra Fria, de modo a minimizar os déficits herdados da Administração Reagan com o intuito de poupar recursos e aplicá-los na melhora do desempenho macroeconômico do país. Quando Bush assumiu, em 1989, o número de empregados relacionados com a indústria de defesa era muito maior do que o número de 1980, quando Reagan chegou ao poder. Em verdade, de 1976 a 1986, esse número dobrou (GHOLZ; SAPOLSKY, 1999-2000, p. 9), o que foi decisivo para que as mudanças pretendidas por Bush, que significariam perdas no setor, fossem emperradas pelos congressistas.

A situação da economia dos Estados Unidos foi um fator decisivo para a mudança de um processo orçamentário em que as demandas presidenciais eram, em grande medida, atendidas, para uma política setorial clientelista⁷⁸, após a Guerra Fria. Pela primeira vez na história dos EUA, não houve uma clara redução dos gastos com defesa após o fim de uma confrontação contra um grande adversário (GHOLZ; SAPOLSKY, 1999-2000), e mesmo os esforços de fusão de empresas realizados, posteriormente, durante a gestão de Clinton, tinham como objetivo o atendimento de interesses paroquiais (a proteção dos empregos locais) e não significaram redução de custos. A racionalização das políticas passou a ser um objetivo cada vez mais distante.

A preocupação dos congressistas com a manutenção dos programas de defesa em um cenário de grande desemprego é traduzida por uma lógica eleitoral. Se uma fábrica for fechada em um determinado distrito, o número de eleitores naquele local tende a diminuir, porque os trabalhadores da indústria, quando ocorre o fechamento de uma planta em uma área, tendem a se transferir para outras regiões em que há empregos semelhantes, o que ocorre tanto com relação aos cientistas quanto aos operadores de maquinários (ELLIS et al., 1993). Outro problema surge quando há o fechamento de uma empresa e não há a possibilidade de transferência dos empregados para outras localidades em que encontrem o mesmo tipo de indústria. Nesse caso, os trabalhadores de mais alto nível conseguem encontrar vagas em outros setores e o seu retorno à indústria de defesa dificilmente ocorre. Na visão dos congressistas, isso significa que um momento de crise, mesmo que passageiro, pode levar ao enfraquecimento permanente da

⁷⁸ *"Pork barrel politics"*.

indústria de defesa devido à falta de pessoal qualificado em um momento futuro de retomada, o que deve ser evitado. Portanto, as crises econômicas não podem ser utilizadas como argumento para minimizar gastos com defesa.

A importância do índice geral de preços para o equilíbrio de poder entre Legislativo e Executivo no processo orçamentário é identificada por Wittkopf e McCormick (1998, p. 453): “quanto maior o crescimento do índice de inflação na economia estadunidense, menor será o nível de votação bipartidária no Congresso”, o que acarretará em perda de poder relativo do Presidente. Como o Chefe do Executivo terá diminuída sua capacidade de obter apoio nas Casas Legislativas, seu poder de agenda é inferiorizado. Esses autores também avaliam a importância de índices sociais para o equilíbrio de poder entre os órgãos governamentais, concluindo que o índice de miséria é um indicador importante para a discussão orçamentária. Quando a miséria aumenta no país, a pressão pela manutenção de empregos e para o aumento dos investimentos estatais na economia é potencializada, o que torna praticamente impossível o corte de empregos, independentemente do equilíbrio das contas orçamentárias. Nesses casos, aparentemente, questões sociais se sobressaem às macroeconômicas.

A influência do índice de crescimento anual da economia estadunidense sobre as discussões orçamentárias também é importante, na medida em que se tornou, após a adoção internacional de padrões neoliberais, um dos mais importantes dados para mensurar o sucesso do desempenho econômico de um país (JACKSON, 2009). A partir daí, os próprios governantes dos EUA passaram a adotá-lo como medida de prosperidade e, portanto, o nível de crescimento interfere na visão dos congressistas acerca do sucesso das políticas macroeconômicas do Presidente.

Em geral, pode-se afirmar que, quando a economia apresenta más condições, a tendência é a manutenção de programas armamentistas, mesmo que considerados desnecessários pelos estrategistas militares estadunidenses ou pelos membros do Executivo⁷⁹. Isso se deve ao fato de que os congressistas passam a dar maior ênfase, em um ambiente econômico desfavorável, ao atendimento dos interesses paroquiais dos eleitores de seu distrito, deixando de lado preocupações

⁷⁹ Como se observará no capítulo 6, em que serão analisados os debates orçamentários da gestão Bush, essa lógica se relaciona, principalmente, com os programas convencionais, que têm maior capacidade de gerar empregos e distribuí-los entre os diferentes distritos eleitorais dos EUA.

genéricas com a construção de uma política de defesa coerente e racional. Em um cenário de crise econômica, a máxima de que “levar o crédito pela proteção, expansão ou o início de um programa é eleitoralmente mais rentável que uma análise difusa da política” (ART, 1985, p. 242) é potencializada. Ao contrário, encerrar programas militares e, conseqüentemente, cortar empregos com eles relacionados, tem um peso político que a maioria dos legisladores não está disposta a pagar.

Em situações de crise, a tendência, portanto, é a ascensão do Congresso como principal ator do processo decisório, pois o Presidente tende a ver sua popularidade diminuída e, naturalmente, os legisladores tomam as rédeas do processo decisório, protegendo interesses que considerem politicamente importantes para seu sucesso nas urnas.

Essa lógica comprova o que percebeu Bledsoe (1983 apud ART, 1985)⁸⁰, que analisou milhares de decisões de quatro comitês orçamentários na Câmara e no Senado acerca do orçamento de defesa. Para o autor, a ampla maioria das decisões dos legisladores acerca de mudanças nas apropriações de armamentos se referiram a questões fiscais, e não a questões estratégicas. Isso ocorreu porque, aos olhos dos congressistas, o andamento da economia e a situação de empregabilidade em seus distritos de origem são mais importantes que a adequação de um determinado programa aos propósitos militares a que se presta.

Da mesma forma, o artigo de Adams e Cain (1989) demonstra que as decisões relacionadas com o orçamento de defesa não se baseiam em análises estratégicas, mas em critérios pautados pela racionalidade de consumo e investimentos, o que, em grande medida, amarra as decisões orçamentárias no longo prazo.

Em resumo, quando as pressões econômicas aumentam, as preocupações dos legisladores com a importância de um armamento para a estratégia de defesa dos EUA, que já são naturalmente pequenas, passam a ser ainda mais irrelevantes. O foco passa a ser o interesse paroquial do congressista, que nesses ambientes, tem seu poder decisório maximizado.

⁸⁰ O autor analisou decisões relacionadas com mudanças nos gastos e na pesquisa e desenvolvimento dos comitês de Serviços Armados e de Apropriações da Câmara e do Senado entre os anos de 1976 e 1983. De acordo com Bledsoe, que dividiu as decisões em três categorias (políticas, fiscais e de gerenciamento), as decisões fiscais (que se pautavam por preocupações com o equilíbrio das contas e não com o desempenho das Forças) foram as mais comuns entre as milhares pesquisadas.

2.2.4. Opinião pública.

Desde o estudo clássico de Lippman (1922) sobre a importância da opinião pública na política estadunidense, o tema é foco de amplas análises. Apesar de que há uma crença de que o público daquele país não se preocupa com questões relacionadas com a política externa, o debate acerca do orçamento de defesa é, claramente, uma exceção a essa lógica: como o nível de gastos com armamentos afeta de modo direto o desempenho da economia dos EUA e, portanto, o cotidiano do eleitor do país, a opinião pública tende a perceber essa relação e a se preocupar com o nível de gastos militares propostos pelos Presidentes (LINDSAY; RIPLEY, 1992, p. 422).

Afirmar que a opinião pública estadunidense influencia as decisões acerca do orçamento de defesa do país, porém, não significa afirmar que essa relação é simples de ser explicada ou que o posicionamento dos eleitores acerca do tema é um fator de importância primordial na análise dos níveis de gastos com armamentos. Para que se possa fazer essas afirmações, qualificações⁸¹ precisam ser realizadas, mas é inegável o fato de que o legisladores estão atentos às demandas e percepções do eleitorado, de modo a potencializar possíveis tendências políticas e inclinações eleitorais em seu favor (MILNER, 1997; LINDSAY; RIPLEY, 1992; MAYER, 1995). Não há como desconsiderar a influência da opinião pública na análise de qualquer processo decisório, pois os próprios tomadores de decisão a consideram fator relevante. Os congressistas, principalmente, tendem a se preocupar com o atendimento dos interesses que são manifestados claramente pelo público e, dessa forma, buscam reverter uma visão inicialmente contrária que o público tem acerca das Casas Legislativas (LINDSAY; RIPLEY, 1992, p. 420).

Como não existe consenso entre os analistas políticos estadunidenses com relação à importância da opinião pública, cita-se as teorias principais que procuram compreender a questão, dando maior ou menor ênfase à influência do público sobre os tomadores de decisão: a teoria realista da opinião pública, a teoria dos partidos responsáveis e a teoria da escolha racional.

A primeira tende a partir da opinião pública como variável independente

⁸¹ Essas qualificações geraram diferentes teorias que analisam a influência da opinião pública sobre os tomadores de decisão dos Estados Unidos.

principal do processo decisório, enquanto as outras duas defendem que os governantes tomam suas decisões com base em sua ideologia (entendendo que a decisão se dá com base em programas partidários consistentes) ou em cálculos dos tomadores de decisão (a decisão é política, tendo por base o interesse do agente político em sua reeleição, que se baseia na configuração que percebe no distrito) e, a partir daí, buscam moldar a opinião pública.

Partindo-se do pressuposto de que a opinião pública é um fator relevante na tomada de decisão, observa-se que a maior dificuldade para os autores que privilegiam essa variável em suas explicações é estabelecer uma relação causal clara entre as inclinações dos eleitores e as decisões políticas de Washington. Como são várias as interferências externas sobre o tomador de decisão, é impossível estabelecer uma relação causal direta entre alterações na opinião pública e o modo como afetam o convencimento do tomador de decisão. Nenhuma das teorias apresentadas acima, portanto, consegue construir uma tese definitiva acerca da importância da opinião pública sobre o processo decisório e sobre o modo por meio do qual alterações na opinião pública provocam mudanças no nível de gastos com defesa.

Na ausência de possibilidades metodológicas para isolar essa variável na análise do orçamento de defesa, a tese trabalhará, quando os dados estiverem disponíveis, com pesquisas de opinião pública como fonte para a construção do orçamento, partindo-se do pressuposto que a opinião pública é uma variável importante para o processo decisório, mas que, isoladamente, não define o posicionamento dos tomadores de decisão.

Além disso, a tese considerou estudos que apresentam respostas diferentes (BARTELS, 1991; HOLSTI, 1992; PAGE et al., 1987; EDWARDS III; WAYNE, 1994; FOYLE, 1999) acerca da influência da opinião pública sobre os governantes. Ao analisá-las conjuntamente, observou-se que essa interferência varia de acordo com o ambiente decisório, o que se aproxima de uma quarta perspectiva acerca da opinião pública e sua influência sobre o processo decisório. Essa perspectiva, que vem ganhando importância nos últimos anos, foi apresentada por Foyle (1999, p. 7-9)⁸².

⁸² O autor trabalha com quatro perspectivas acerca da influência da opinião pública sobre a tomada de decisão de um governo. A primeira identifica que, durante a tomada de decisão, a opinião pública recebe pouca, se alguma, atenção dos governantes. Esses tendem a ignorar a opinião pública

De acordo com ele, em momentos em que a opinião pública se posiciona claramente e quando outras variáveis (como as ameaças internacionais e o estado da economia) pouco interferem no convencimento do governante, a opinião do eleitorado pode ser uma variável decisiva, como prevê a teoria realista da opinião pública. Em situações adversas, quando a pressão econômica ou de ameaças internacionais são decisivas, a opinião pública tende a ter menos relevância, sendo que as teorias da escolha racional ou dos partidos responsáveis ganham capacidade explicativa.

Na lógica de Foyle, portanto, as variáveis utilizadas nesta tese estão intimamente relacionadas.

Dessa forma, apesar de que estudos como o de Bartels (1991, p. 466) consideram a opinião pública como a variável mais relevante para a explicação de processos decisórios, sua importância varia de acordo com as demais características estruturais ora discutidas. Mesmo esse autor, que dá peso decisivo à variável, entende que “alterações agregadas da opinião pública na magnitude e saliência das observadas com relação ao tema do gasto com defesa no final dos anos 1970 são raras” (BARTELS, 1991, p. 467), o que faz com que seja necessária a análise de outras variáveis para a compreensão das alterações no comportamento do governo, pois se essa variável não se altera fortemente, outras são necessárias para explicar alterações nos interesses dos tomadores de decisão.

Além da discussão acerca do nível de influência da opinião pública sobre o tomador de decisão, outro ponto importante sobre a opinião pública é a análise de como ela é formulada.

Para Page et al. (1987), três são os agentes que buscam influenciar a formação da opinião pública, obtendo diferentes resultados, sendo que dois deles têm grande capacidade de influência, enquanto o terceiro tende a ter uma interferência negativa. A mídia é uma forte fonte de influência sobre a opinião pública, especialmente quando a opinião é expressada por especialistas, e não por

durante todo o processo decisório ou a ignorá-la de início e, posteriormente à tomada de decisão, tentam convencê-la de que a escolha foi acertada. A segunda perspectiva entende que a opinião pública é considerada no processo decisório somente quando tem a capacidade de eliminar possíveis opções dos tomadores de decisão devido à uma forte oposição popular a uma delas. A terceira estuda o tema a partir de métodos quantitativos e percebe que as elites tentam moldar a opinião pública em alguns momentos e, em outros, os tomadores de decisão cedem aos anseios populares, procurando identificar, em termos percentuais, quando uma hipótese se sobressai sobre a outra. Por fim, a quarta perspectiva é a utilizada nesta tese e entende que diferentes condições ambientais fazem com que a opinião pública possa ter maior ou menor influência sobre o tomador de decisão.

jornalistas e apresentadores, que raramente são bem informados. Um Presidente popular também tem grande capacidade de moldar a opinião pública, o que não ocorre quando a popularidade do líder do Executivo é baixa. Ao contrário, os grupos de pressão têm uma influência negativa sobre a opinião pública em geral, que tende a se sentir desprestigiada quando percebe uma forte influência de um grupo com interesses específicos sobre a tomada de decisão⁸³.

Para o objetivo da tese, a relação do Presidente com a opinião pública foi bastante importante. O primeiro ponto a ser destacado é que essa relação é recíproca. Quando a opinião pública se posiciona de modo claro com relação a um tema, dificilmente o Presidente a contraria. Por outro lado, o Presidente busca influenciar a opinião pública a partir do momento em que formula seu convencimento acerca de um tema, o que só é possível quando o governante apresenta elevados índices de popularidade, já que um Presidente impopular dificilmente tem condições de moldar a opinião pública, mesmo que realize diversos esforços nesse sentido (PAGE et al, 1987, p.36-37), como ocorreu, em muitos momentos, com o governo Bush.

A relação do Presidente com a opinião pública é ainda mais complexa porque depende da percepção do tomador de decisão acerca da importância do posicionamento dos eleitores: “a influência da opinião pública [sobre um tema determinado] é mediada largamente pela crença de um Presidente com relação à influência que a opinião pública deve ter sobre um tema de política externa” (FOYLE, 1999, p. 2). Baseado nessa pressuposição, Foyle (1999, p. 11) divide a percepção dos Presidentes com relação à importância da opinião pública em quatro grupos. Os delegados entendem que a aprovação da opinião pública é necessária e desejável para a implementação de uma política externa. Os executores percebem que o apoio da opinião pública é desejável, mas não necessário. Os pragmáticos o percebem como necessário, mas não desejável. Por fim, os guardiães entendem o apoio da opinião pública como desnecessário e indesejável para o sucesso de suas políticas.

Para o autor, o Presidente Reagan era um típico guardião, enquanto Bush mostrou-se um Presidente pragmático, pois entendia que seguir a opinião pública,

⁸³ Essa opinião é corroborada por Gable (1958), que observa que a propaganda não garante o convencimento dos eleitores, apesar de que a associação entre grupos das elites e o público é importante.

em alguns casos, poderia levá-lo a más decisões, mas tentava moldá-la a partir do momento em que estavam tomadas. Nenhum dos dois, portanto, dava uma importância fundamental para a opinião pública durante a formulação das decisões.

Apesar de os atores políticos tentarem, constantemente, influenciar a opinião pública, uma de suas características mais fundamentais é a sua tendência à estabilidade, pois, na maioria dos processos decisórios, como na elaboração do orçamento de defesa, há pouco tempo para que o público aprofunde seu pensamento acerca de um determinado tema e altere seu posicionamento, a não ser que ocorram acontecimentos excepcionais (PAGE et al, 1987, p. 24), como graves crises ou a emergência de uma séria ameaça. A capacidade da mídia de alterar o posicionamento do público, particularmente, somente é potencializada quando diversos especialistas se posicionam em um mesmo sentido. O Presidente, da mesma forma, somente terá forte capacidade de influência se o seu posicionamento estiver pautado em critérios que sejam claros para o público e acerca dos quais já houver um convencimento prévio, o que é raro em um sistema bipartidário em que uma importante parcela dos eleitores tem uma inclinação prévia para um ou outro lado da esfera política, como o estadunidense.

Especificamente com relação à importância da opinião pública nos períodos que foram analisados na tese, é relevante a opinião exposta por Bartels (1991), para quem, percentualmente, a influência da opinião pública foi mais importante que outras variáveis, como a inclinação partidária, para o *buildup* de Reagan.

Apesar das colocações do autor, porém, é importante ressaltar a posição da tese, de que a importância da opinião pública não é fixa, mas depende de outras variáveis estruturais. Além disso, mesmo que Bartels (1991) estivesse correto com relação ao crescimento dos gastos durante o mandato de Reagan, claramente a opinião pública não teve a mesma importância em outros processos orçamentários, o que pode ser percebido durante a mesma Administração, pois o público deixou de apoiar o aumento dos gastos com defesa brevemente após a eleição de Reagan que, mesmo assim, continuou solicitando mais recursos para a compra de armamentos (STUBBING; MENDEL, 1986). Bartels (1991), dessa forma, sobrevaloriza a importância dessa variável, buscando estabelecer matematicamente sua relevância, mas entende-se que sua análise é pautada em uma simplificação profunda, o que esta tese pretendeu evitar.

O fato é que, mesmo tendo maior ou menor importância, a opinião pública nunca deixa de ser considerada pelos governantes. Apesar de a maioria dos Presidentes negarem, todos se utilizam de pesquisas de opinião pública ao tomarem suas decisões. Mesmo que a opinião pública não seja considerada como relevante o suficiente para influenciar a decisão, em alguns casos específicos, será importante na construção da justificativa política da decisão depois de ela ser tomada. Tanto Reagan quanto Bush possuíam assessores que realizavam consultas à opinião pública e auxiliavam suas tomadas de decisão (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 94).

2.2.5. Ciclo eleitoral.

Dependendo do período em que os agentes políticos se encontram com relação às eleições, seu posicionamento acerca da concessão de novos investimentos ou do cancelamento de contratos já concedidos às indústrias de defesa pode variar, havendo, com isso, também uma alteração no nível de aprovação das políticas presidenciais no Congresso. Tais mudanças de comportamento podem ser percebidas, em maior escala, em dois momentos distintos: no primeiro ano de mandato, que beneficia, comumente, o Presidente, e nos anos eleitorais, que tendem a fazer com que cancelamentos de contratos sejam evitados pelos agentes políticos, que terão seus mandatos “julgados” nas eleições⁸⁴.

O primeiro ponto importante a respeito do ciclo eleitoral é que há três relógios eleitorais diferentes: os Presidentes têm mandatos de quatro anos, sendo eleitos em anos pares múltiplos de quatro; os Representantes têm mandatos de dois anos e são eleitos em anos pares; por fim, os Senadores têm mandatos de seis anos e o ano de sua eleição varia de acordo com o ciclo específico do Senado, sendo que, a cada dois anos, um terço dos Senadores encerra seu mandato. Apesar dessas diferenças, os efeitos do ciclo eleitoral são semelhantes para todos os agentes políticos, o que tende a fazer com que o poder decisório penda para o Legislativo a cada dois anos (em todos os anos pares). Ao contrário, o efeito do primeiro ano de mandato tende a beneficiar o Presidente, que conta, durante o

⁸⁴ Essa lógica pode ser claramente percebida durante os anos de Bush, especialmente com relação ao não cancelamento de contratos, pois o Presidente, ao não conceber um plano estratégico que pautasse as discussões orçamentárias, Bush desperdiçou a oportunidade de pautar os debates em seu primeiro ano de mandato, como será observado no capítulo 6 da tese.

período, com uma parcela extra de apoio (ESHBAUGH-SOHA, 2005, p. 263).

O primeiro ano da Administração de um Presidente é conhecido pelos analistas políticos estadunidenses como período de lua-de-mel (ESHBAUGH-SOHA, 2005; BARRETT; ESHBAUGH-SOHA, 2007; EDWARDS III; WAYNE, 1994; MAYER, 1995). Durante esse período, que normalmente dura cerca de um ano⁸⁵, mas pode se estender por mais tempo, o poder decisório tende a pender para o Chefe do Executivo, que conta com um sentimento de admiração por grande parte do eleitorado e que ainda não apresenta grande desgaste com relação aos legisladores.

Outro fato importante com relação à lua-de-mel é que os Presidentes tendem a ceder mais com relação às demandas dos legisladores nesse período. Esse comportamento dos Chefes do Executivo, de início, cria um ambiente cooperativo com o Congresso, mas quando o encerramento das discussões se aproxima, a “lua-de-mel” faz com que a tendência seja de maiores vitórias do Presidente frente ao Congresso. Em seu primeiro ano, portanto, os Presidentes cedem mais no início das negociações para obter mais resultados positivos diante do Congresso (BARRETT; ESHBAUGH-SOHA, 2007, p. 107-108).

O segundo momento em que o ciclo eleitoral influencia o posicionamento dos governantes é no último ano de seus mandatos, quando precisam enfrentar eleições. Apesar de que Berry e Lowery (1990) entendem que o ciclo eleitoral (a aproximação com eleições) não tem grande relevância para o posicionamento dos atores políticos com relação às suas inclinações políticas, defendendo que anos eleitorais não têm importância suficiente para fazer com que ideologias partidárias ou dos candidatos sejam alteradas, especificamente com relação ao orçamento de defesa, entende-se que a aproximação de eleições pode mudar o resultado de um processo decisório.

Dizer que a concessão de contratos está relacionada com o ciclo eleitoral,

⁸⁵ A maioria dos autores que testam essa variável, por utilizarem métodos quantitativos, computam a lua-de-mel como uma variável binária, pressupondo o primeiro ano do governo de um Presidente como o período. Apesar disso, é interessante apresentar a ressalva feita por Edwards III e Wayne (1994, p. 105): “As luas de mel dos Presidentes nem sempre têm vida curta. O exame das mudanças nas margens de aprovação dos Presidentes revela que, apesar de que declínios certamente ocorrem, eles não são inevitáveis ou repentinos [...] Os eleitores de um Presidente parecem ser dispostos a dar a um novo Chefe do Executivo o benefício da dúvida por algum tempo. Cabe a cada Presidente explorar essa boa vontade e construir um apoio sólido para sua Administração junto ao público. É por isso que os primeiros meses são, normalmente, críticos para dar o tom da Administração e moldar a reputação do Presidente”.

porém, não significa afirmar que, em anos eleitorais, uma enxurrada de novos investimentos pode ser detectada. Os estudos que foram realizados acerca do tema não encontraram essa correlação empírica de forma definitiva, já que o alto nível de complexidade do processo orçamentário impede que poucos atores com interesses econômicos determinados possam controlar as decisões de modo a priorizar agentes específicos nos momentos em que desejam. A influência do ciclo eleitoral sobre a elaboração do orçamento, portanto, não se relaciona com um aumento brusco da concessão de novos contratos nos anos eleitorais, mas é muito mais sutil.

A forma por meio da qual o ciclo eleitoral afeta a realização de contratos é pelo prolongamento de seus prazos, de modo a garantir que não haja a possibilidade de um contrato ser encerrado em anos eleitorais, ou a aceleração de gastos já previstos, para que sejam realizados nos meses que antecedem uma eleição, o que aumenta o número de vagas em plantas específicas e possui um forte efeito eleitoral⁸⁶.

Muito mais comum que a concessão de novos contratos, portanto, o que é bastante observável em anos eleitorais é o não cancelamento de contratos existentes. Como afirma Mayer (1995, p. 176), “a forte queda nas desobrigações confirma a noção de que retirar benefícios existentes é mais difícil, e politicamente mais significativa, que fornecer novos benefícios”.

Esse processo de aceleração dos gastos ou de encerramento das desobrigações, que ocorre nos meses anteriores e posteriores às eleições, são, no longo prazo, economicamente pouco relevantes, pois não aumentam o nível total de gastos do Departamento de Defesa. O que ocorre, na prática, nos anos eleitorais, é que os gastos são diminuídos nos primeiros meses do ano e, posteriormente, concentrados nos meses que antecedem o pleito. O total dos gastos nesses anos, portanto, não é tão relevante, pois somente uma análise que observasse os gastos programados para cada mês poderia detectar os efeitos do ciclo eleitoral nos anos de eleição. Apesar disso, a relevância política dos anos eleitorais é fundamental: os candidatos à reeleição buscam manter contratos que poderiam ser encerrados, de

⁸⁶ Em 1990, ano em que houve eleições de meio-termo, por exemplo, o Departamento de Defesa programou gastos de US\$ 3 bilhões de dólares para os meses que marcavam o período eleitoral, valor que não encontra correspondência em anos não eleitorais naqueles meses específicos. Como destaca Mayer (1995, p. 163), “concessões contratuais são um bom candidato para manipulação eleitoral, pois podem ser mensuradas facilmente e têm efeitos econômicos rápidos”, ou seja, os eleitores podem perceber a atuação dos tomadores de decisão e em que medida a “contribuição” proveniente de tais atores lhes foi benéfica.

modo a convencer eleitores indecisos a os apoiarem. Um exemplo importante disso, descrito no capítulo 6 da tese, é a política de concessão de contratos de defesa adotada por Bush em 1992. Durante três anos, Bush tentou minimizar gastos com equipamentos militares convencionais. No último ano de seu mandato, porém, mudou a postura e buscou uma aproximação com os trabalhadores das indústrias que os produziam. Assim mesmo, os resultados obtidos por Bush nessa eleição foram insatisfatórios, não contribuindo em nada para sua reeleição (MAYER, 1995, p. 180). Barrett e Soha (2007, p. 102) identificam as razões desse comportamento, observando que quando os Presidentes se tornam *lame ducks*⁸⁷ perdem poder político no processo decisório.

Percebe-se, portanto, a noção de ciclo eleitoral, se tomado como início do ciclo a eleição presidencial. Em resumo, os orçamentos tendem a privilegiar as propostas presidenciais no início do mandato, quando tem-se o período de lua-de-mel. É quando novos contratos tendem a surgir. Passado esse momento inicial, o segundo ano do mandato faz com que o poder decisório penda para o lado do Congresso, que busca evitar quaisquer possíveis cortes no orçamento de defesa, já que é ano eleitoral e as pressões pela reeleição fazem com que as desobrigações sejam evitadas. Além disso, tende a haver uma aceleração dos gastos nos meses que antecedem o pleito. No terceiro ano, o ciclo eleitoral pouco interfere no andamento das discussões orçamentárias. No quarto ano, por outro lado, tanto os presidentes quanto os legisladores evitam o cancelamento de contratos. Nos dois últimos anos, portanto, o ciclo eleitoral não tem grande interferência no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo: no terceiro não influencia os interesses dos tomadores de decisão e no quarto faz com que nenhum deles tenha interesse no corte de contratos concedidos. Nesse último caso, porém, se surgirem diferenças na percepção da necessidade de um contrato, com o Presidente discordando dos interesses dos congressistas, esses tendem a ter totais condições de impor sua vontade sobre a do Chefe do Executivo, considerado pelos legisladores como um *“lame duck”*.

⁸⁷ A expressão *“lame ducks”* tem tradução literal de “pato manco” e representa o Presidente que já está em término de mandato e, apesar de ter adquirido vasta experiência no comando do governo, já não é mais um aliado necessário para que os congressistas possam manter sua importância no jogo político doméstico. Nesse sentido, o Presidente que se encontra nessa fase de seu mandato terá maiores dificuldades para convencer os legisladores a decidirem de acordo com seus interesses.

2.2.6. Distribuição das informações.

A distribuição das informações no processo decisório é uma variável bastante relevante, mas de difícil medição. Os agentes mais bem informados, tanto com relação à quantidade como à qualidade das informações recebidas, tendem a ter capacidade de realizar melhores escolhas entre as opções disponíveis.

De acordo com Milner (1997), autora que utiliza a variável como uma das principais de sua obra, a distribuição de informações se altera de acordo com cada situação específica. Os atores domésticos mais bem informados tendem a ter melhores condições de se posicionar com relação a um tema específico e, portanto, influenciar (no caso de atores societais) ou prevalecer no processo decisório, pois se as informações sobre um determinado tema estiverem concentradas nas mãos de um tomador de decisão específico, ele tem mais liberdade para elaborar suas decisões a partir de suas concepções pessoais, que podem se distanciar dos interesses dos demais atores. As informações, dessa forma, são um instrumento de poder importante no processo decisório e, por isso, os agentes, principalmente do Poder Executivo, buscam manipulá-la, tanto por meio do “tratamento” de dados ou da própria mentira⁸⁸.

Importante ressaltar, também, que a distribuição de informações não interfere somente na relação entre os tomadores de decisão, mas também entre esses e os atores societais, pois se os grupos de interesse conseguirem reunir informações relevantes acerca do tema de que trata a decisão, podem maximizar sua capacidade de influência, desde que a estrutura doméstica lhes permita o acesso aos governantes e que demonstrem intensidade acerca do tema⁸⁹.

Dessa forma, além de buscarem reunir, durante o processo decisório, o maior número possível de informações, os atores governamentais procuram, também, controlar o acesso dos demais agentes às informações relacionadas com o

⁸⁸ A distorção de informações, em alguns governos, é uma prática comum. “A distorção vem em várias formas. Uma das mais comuns é apresentar estatísticas impressionantes sem entrar em detalhes sobre como elas foram reunidas” (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 118). Essa prática foi adotada, de acordo com os autores, pela Administração Reagan, em vários momentos da gestão. Um dos exemplos em que o Presidente utilizou a manipulação de dados de modo a conduzir os congressistas e a opinião pública estadunidense para que mantivessem o apoio ao aumento dos gastos com defesa foi o discurso sobre Defesa e Segurança Nacional, realizado em 23 de março de 1983, em que diversos dados sobre a capacidade estratégica da URSS foram manipulados e interpretados a partir de um viés bastante peculiar. A manipulação de dados nesse discurso será explorada no capítulo 5 da tese.

⁸⁹ A variável intensidade dos grupos de interesse será analisada no próximo capítulo.

processo decisório⁹⁰.

A princípio, essa variável tende a privilegiar o Executivo em detrimento do Legislativo, pois o primeiro tem uma estrutura muito mais complexa e numerosa, que tem como um de seus principais objetivos a obtenção e concentração de informações. No caso específico do orçamento de defesa, por exemplo, o Executivo conta com uma série de estudos das três Forças Armadas, que constroem suas prioridades a partir da experiência que adquiriram ao longo dos anos de atuação e dos avanços tecnológicos que realizam em conjunto com a iniciativa privada, com a estrutura do Escritório de Gestão e Orçamento – OMB, concebido com o intuito de produzir e interpretar informações acerca do orçamento e da capacidade de gastos em defesa, a partir das estratégias produzidas pela Presidência, e pelos diversos Departamentos que compõem a estrutura do Executivo e participam da elaboração do orçamento presidencial de defesa, como o Departamento do Tesouro e o Departamento de Defesa.

Essa ampla gama de instituições realizam estudos e se complementam na construção do projeto orçamentário que é enviado ao Congresso. O Executivo, portanto, tem uma grande estrutura de apoio para municiar o Presidente com informações que embasem seu requerimento orçamentário ao Congresso. Os legisladores, ao contrário, tradicionalmente sentiam uma grande lacuna com relação à estrutura que possuíam para reunir informações e para formularem seu posicionamento com relação às necessidades de gastos com defesa do país.

Para suprir essa deficiência, o Congresso aprovou a Lei de Orçamento de 1974, que criou diversas estruturas (como o Escritório de Orçamento do Congresso e os Comitês de Apropriação) e procedimentos (baseados na centralização das discussões, de modo a criar um processo que possibilite uma discussão integrada do orçamento) que ampliaram sua capacidade de reunir informações e interpretá-las de modo a criar um procedimento orçamentário que rivalize com o do Executivo. A partir de então, a diferença na qualidade e na quantidade de informações dos dois Poderes foi minimizada, mas o Executivo ainda tem vantagem.

Os grupos de interesse, pelas características institucionais acima

⁹⁰ Uma técnica para influenciar a opinião pública que é menos direta que apelar para o público é o controle de informações. Isso surge de várias formas, variando da retenção de informações do público até a mentira. Se o público não conhece a situação ou tem uma visão distorcida dela, então os Presidentes podem ter maior flexibilidade para atingir o que desejam. Comumente, eles desejam a passividade do público tanto quanto desejam seu apoio (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 116-117).

descritas, são atores relevantes no processo, pois têm, como uma de suas funções principais, diminuir a lacuna informacional entre os dois Poderes e, por essa razão, têm uma aproximação muito grande com os legisladores.

Em resumo, os procedimentos e estruturas de obtenção de informações do processo orçamentário estadunidense tendem a beneficiar o Executivo com relação ao Legislativo e aos atores sociais que procuram influenciar o processo. Apesar das reformas realizadas pela Lei do Orçamento de 1974, tal prevalência foi pouco reduzida, sendo que as vantagens informacionais da Presidência permanecem. Para minimizar tal problemática, os grupos de interesse podem atuar como provedores de informação aos legisladores, mas tal atuação tende a causar outras distorções.

Na tese, em diversos momentos essa variável será utilizada, principalmente na análise de como informações sobre o emprego de armamentos e sua necessidade foram manipulados pelos tomadores de decisão ou, no caso específico das discussões orçamentárias, quando os Executivos das gestões analisadas manipularam dados macroeconômicos. A utilização dessa variável, ainda, ganhará destaque no último capítulo da tese, quando vários casos de manipulação de informações e produção de conhecimento com relação à aeronave V-22 Osprey serão destacados.

Como se pode deduzir pela observação dessas variáveis, são diversos os fatores estruturais que interferem no equilíbrio de poder entre os tomadores de decisão que atuam no processo decisório do orçamento de defesa estadunidense. Em determinados períodos, prevalece o Presidente, em detrimento do Legislativo, que se torna um simples revisor das políticas presidenciais. Em outras circunstâncias, o Legislativo toma para si o papel de formulador do orçamento, alterando diversos pedidos do Presidente e passando a adquirir, também, o poder de agenda, além de ser o tomador de decisão final.

Em geral, o Presidente tem condições de obter apoio para a ampla maioria de suas políticas (ESHBAUGH-SOHA, 2005, p. 258), mas essa capacidade pode ser minimizada quando o cenário das decisões orçamentárias lhe é muito favorável. Esse contexto, de ausência de ameaças internacionais, de crise econômica interna e de um governo dividido, por exemplo, faria que o Congresso pudesse maximizar suas vantagens e impor sua forma de fazer política, o que traria

uma série de consequências ao produto final do orçamento de defesa, objeto de estudo desta tese.

Por um lado, há, em princípio, uma tendência inicial de prevalência do Executivo no processo decisório, apesar da previsão constitucional de que o Congresso estadunidense detém o “poder da carteira”⁹¹, pois cabe ao Presidente a construção inicial da discussão, que pautará todo o debate.

Por outro, a estrutura decisória do orçamento de defesa dos EUA está em constante câmbio, o que se relaciona com variáveis estruturais (abordadas neste capítulo) e agenciais (analisadas no próximo).

Independentemente das alterações no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, que dão caráter transformacional ao processo orçamentário, um componente normativo nessa estrutura confere estabilidade ao processo, ao limitar a capacidade dos agentes do processo de impor seus interesses uns sobre os outros. Esse componente normativo da estrutura decisória tem tanta relevância quanto o equilíbrio de poder entre os agentes, sendo também essencial para se compreender como a estrutura condiciona o resultado da tomada de decisão.

2.3. AS REGRAS QUE REGULAMENTAM A DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ESTADUNIDENSE

Além do equilíbrio de poder, outro fator fundamental na compreensão da estrutura do processo decisório do orçamento de defesa dos EUA são as regras que regulamentam as etapas da tomada de decisão. A partir dessas regras, pode-se compreender as responsabilidades de cada agente no processo e, além disso, quais são os seus instrumentos legais de poder em cada etapa específica da decisão.

As regras também retratam, portanto, o equilíbrio de poder entre os agentes em um momento histórico determinado, pois são fruto dessa relação, surgindo a partir das disputas entre os agentes, que, por meio delas, procuram garantir prerrogativas e encontrar meios de facilitar a proteção de seus interesses

⁹¹ A expressão “poder da carteira” vem de um termo utilizado na Inglaterra para se referir a uma forma de o Parlamento Britânico se impor aos Monarcas. No sistema político estadunidense, refere-se a “duas prerrogativas interrelacionadas: o poder de recolher recursos (por meio de impostos, taxas e empréstimos), dado ao Congresso pelo artigo I, Seção 8, da Constituição dos EUA; e o poder de determinar como os fundos devem ser gastos, de acordo com o estipulado no Artigo I, Seção 9, do documento, que define que “nenhum recurso deve ser retirado do Tesouro, senão em consequência de Apropriações feitas por lei” (CRABB; HOLT, 1989, p. 47).

diante de atores que podem ter interesses diversos: as normas, nesse sentido, somente se constituíram porque havia uma percepção dos agentes de que precisavam delas para prospectar mais poder ou devido à ocorrência de crises profundas que comprometeram a estrutura decisória (SHUMAN, 1992, p. 20).

Não obstante, quando criadas, tais regras passam a existir de modo independente da percepção dos agentes acerca de sua influência, como argumenta o realismo científico. As normas, então, desempenham funções e têm efeitos muitas vezes imprevistos por seus proponentes no momento de sua criação.

Quando adquirem essa capacidade de alterar as próprias relações entre os agentes, mudando seu comportamento, as regras deixam de ter caráter meramente regulatório e passam a ser constitutivas⁹² de um novo ambiente, no qual o poder se divide de forma distinta da anterior. Assim, sem analisar essas regulamentações, a moldura estrutural concebida na tese seria incompleta, por desconsiderar uma importante face do cubo social proposto por Wight (2006, p. 174), a das relações inter-intra-subjetivas.

Por fim, resta observar que, se as regras são relevantes para a configuração do meio internacional, como destacam diversos autores (DESSLER, 1989; ABBOTT; SNIDAL, 2000; WIGHT, 2006; BULL, 1993), têm maior relevância ainda maior importância para a análise do objeto desta tese, que trata do processo de formulação de uma decisão de política externa, mas que é fortemente influenciada, em diversos momentos, por variáveis domésticas.

Entre os instrumentos legais que, historicamente, regularam o processo de elaboração do orçamento estadunidense, dois ganham destaque, por definirem o modelo utilizado ainda hoje pelo país⁹³. O primeiro foi a Lei de Orçamento e Contabilidade, de 1921, que criou o procedimento de construção do orçamento, atribuindo grande margem de poder ao Executivo. A lei foi fruto da percepção dos legisladores da época de que o aumento da complexidade das funções estatais, que

⁹² Importante considerar a noção de diferenciação entre regras constitutivas e regulatórias. Estas são prescrições de comportamento, enquanto as primeiras prescrevem distintas formas de comportamento e, em alguns casos, interferem na própria identidade dos agentes que estão a elas submetidos. Ambas, porém, produzem efeitos regulatórios e constitutivos, mas em diferentes medidas. Dessler (1989, p. 454-458) analisa mais profundamente as diferenças entre os dois tipos de regras. A grande maioria dos autores de Relações Internacionais, como Bull (1993), destaca apenas a importância da função regulatória das regras. Sua função constitutiva é enfatizada por autores construtivistas, que acentuam o caráter transformacional (DESSLER, 1989) de suas análises.

⁹³ Shepsle e Weingast (1984, p. 348) propõem interessante quadro da evolução das leis que regulamentam o processo de construção do orçamento dos EUA.

tornara impossível elaborar um orçamento sem uma maior centralização das discussões, minimizava a possibilidade de manutenção das responsabilidades no Legislativo.

Por isso, a Lei de 1921 outorgou ao Executivo o poder de agenda, por decisão do próprio Congresso, que julgou necessário ampliar a participação do Presidente no processo. A coordenação do processo pelo Executivo nortearia o Legislativo, que poderia ajustar os diversos interesses conflitantes nele representados de modo mais sistemático. O Executivo se valeria, para organizar as discussões entre os dois Poderes, do Bureau de Orçamento (FISHER, 1987, p. 45).

Apesar de sua importância, sendo vista por muitos como o marco do “início da presidência moderna” (SHUMAN, 1992, p. 25), esta tese não aprofundará o exame da Lei de 1921, tendo em vista que os orçamentos ora estudados resultaram de um diploma legal que substituiu essa regulamentação, aprovado em 1974. Importante ressaltar, porém, que a Lei de 1921 foi uma cessão de poder ao Executivo, que, a partir de então, se utilizou de interpretações peculiares para ampliar, ainda mais, seu poder diante do Congresso.

O aumento do poder do Executivo, dessa forma, ocorreu em paralelo à Guerra Fria. Com seu fim, os legisladores passaram a buscar meios de retomar sua prevalência, embasados pelo argumento de que, originalmente, eles eram os responsáveis pelas decisões orçamentárias. Esse processo culminou com a Lei de Orçamento e de Controle do Represamento de 1974.

2.3.1. A Lei de Orçamento e Controle do Represamento de 1974.

Anteriormente à Lei de 1974, os congressistas entendiam não possuir ferramentas institucionais para construir o orçamento, pois o resultado do processo era consequência do trabalho de diversos órgãos especializados em temas específicos, sobre os quais os legisladores não possuíam conhecimento necessário para fundamentar adequadamente suas opiniões. Pelas normas existentes até então, que distribuíam o poder de modo desigual, o papel dos legisladores seria, em sua própria visão, somente referendar as decisões do Executivo.

Devido a essa percepção e a eventos observados nas arenas militar, econômica, política e legal, o Congresso procurou retomar seu “poder da carteira”. Tais eventos alteraram, concomitantemente, diversas variáveis que afetavam o

equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, levando à piora das condições da economia estadunidense, à rejeição da opinião pública à figura de Nixon e ao fim do bipartidarismo, que, em períodos da Guerra Fria, foi evidente. A alteração de cenário levou à aprovação de um novo instituto legal, que objetivava consolidar a ascensão do Congresso, diante de seu descontentamento com a estrutura do processo decisório do orçamento: “quando o Congresso está insatisfeito com as políticas que vêm do Poder Executivo, normalmente responde pela reestruturação do processo decisório no Poder Executivo” (LINDSAY; RIPLEY, 1992, p. 435).

O primeiro, e talvez o mais importante desses eventos, relacionado com o campo militar, foi a Guerra do Vietnã. Com base em uma Resolução do Congresso que deu amplos poderes ao Presidente para conduzir as ações no Sudeste Asiático, a Resolução do Golfo de Tonkin, os Presidentes Johnson e Nixon passaram a ter autonomia para conduzir a disputa, que acabou trazendo imensos prejuízos e praticamente nenhum ganho político ou econômico ao país. Além dos numerosos erros na condução do processo, aos olhos do Congresso, a autonomia excessiva dada ao Executivo durante a Guerra foi um fator relevante para o desastre da campanha militar no Vietnã, que acarretou um efeito ainda hoje conhecido como “Síndrome do Vietnã” e mudou o pensamento político-militar estadunidense.

No plano econômico, as crises do petróleo dos anos 70 mostraram ao Congresso que os Estados Unidos estavam despreparados para enfrentar possíveis consequências negativas de grandes rupturas internacionais que aumentassem a vulnerabilidade (KEOHANE; NYE, 1989) do país diante de um cenário marcado pela interdependência. Essas crises levaram o Executivo a mudar sua postura orçamentária, propondo gastos mínimos em diversas instâncias, como os investimentos sociais e, paralelamente, aumentando os gastos públicos, o que era decorrente de reajustes relacionados com a alta inflação e com os altos índices de desemprego. Essa alteração também contribuiu para a iniciativa do Congresso, em 1974, de retomar o controle do processo orçamentário.

Politicamente, a crise institucional mais grave pela qual os Estados Unidos já passaram também chegou ao seu ápice no início dos anos 70, com o escândalo de Watergate, quando denúncias de corrupção ocasionaram a renúncia do Presidente Richard Nixon, levando o Congresso a defender a necessidade de maior controle sobre o Executivo, atendendo ao desejo da opinião pública.

Legalmente, o Congresso entendia que a Lei de 1921 apresentava

problemas que precisavam ser resolvidos. O principal deles era a possibilidade de uma agência governamental, apesar de ter formulado seu pedido orçamentário com base em valores e programas específicos, poder alterar o modo de aplicação dos recursos a partir de sua liberação pelo Congresso. Como essa passou a ser uma prática comum, os legisladores perceberam que, em última instância, não possuíam, ao contrário dos preceitos constitucionais, qualquer controle sobre a destinação dos recursos que liberavam⁹⁴.

Outra preocupação legal do Legislativo anteriormente à Lei de 1974 era a possibilidade de o Executivo reprogramar fundos que o Congresso havia estabelecido para uma função específica, como a defesa. A partir do final da década de 60, os Legisladores passaram a especificar, por meio de seus Comitês de Apropriação e, posteriormente, por exigências de relatórios mais específicos aos Comitês de Serviços Armados, de que modo os fundos estavam sendo alocados, mas ainda se sentia a necessidade de uma regulamentação mais específica.

A falta de uma política consistente do Executivo, que não conseguia responder a esses quatro desafios (militar, econômico, político e legal), foi decisiva para a aprovação da Lei do Orçamento e de Controle do Represamento de 1974 no Congresso, e para sua aprovação por Gerald Ford, que assumiu a presidência depois da renúncia de Nixon, extremamente enfraquecido. A lei minimizava a prevalência do Executivo sobre o Legislativo e, além disso, alterava a distribuição de poder no interior do Congresso, pois centralizava as discussões nos comitês de orçamento.

Passa-se, então, a expor como passou a ser o processo de formulação e aprovação do orçamento estadunidense, a partir da Lei do Orçamento de 1974.

2.3.1.1. O procedimento orçamentário na Lei de Orçamento e Controle do Represamento de 1974.

Apesar de a Lei de 1974 ter resultado da iniciativa do Legislativo de retomar o poder da carteira, o instituto continua a prever que a formulação do orçamento deve ser iniciada pelo Poder Executivo. Este, com base no que define ser necessário para cumprir as vinte funções específicas que desempenha, demanda ao

⁹⁴ A transferência de fundos de um programa para outro e o represamento de fundos (*impoundment*) pelo Executivo eram comuns, mesmo após a aprovação do orçamento pelo Congresso. As diferenças entre os valores aprovados pelo Legislativo e o que era aplicado pelo Executivo atingiu o ápice durante a gestão Nixon, levando a litígios entre os dois Poderes e à posterior reforma legal de 1974.

Congresso o montante pretendido para o ano fiscal seguinte. Tal requerimento é realizado a partir de treze projetos de lei, enviados ao Congresso para apreciação.

A parte mais custosa do orçamento do Executivo, como se denomina o conjunto desses treze projetos de lei, é o orçamento de defesa do Executivo, que é construído, em conjunto, pelo Presidente, pelo diretor do OMB⁹⁵ e pelos membros do Departamento de Defesa, que preparam requisições específicas sobre programas de armamentos e manutenção dos militares, além de outros Departamentos que participam do processo mais amplo de elaboração orçamentária. Quando todo o processo nesses órgãos é finalizado, o resultado é avaliado pelo OMB e pelo Presidente, que podem alterá-lo ou enviá-lo diretamente ao Congresso. Isso ocorre, normalmente, em fevereiro.

Mesmo no interior do Executivo, o processo de elaboração do orçamento de defesa é extremamente complexo, composto por etapas realizadas em diferentes órgãos, todos com interesses e capacidades específicas de impor suas agendas no transcorrer das discussões. Para ilustrar as etapas realizadas pelo Executivo na construção de seu orçamento de defesa, antes de enviar o projeto ao Congresso, apresenta-se quadro ilustrativo com as principais etapas do processo:

QUADRO 1 – PROCESSO DO ORÇAMENTO DE DEFESA NO ÂMBITO DO EXECUTIVO

MÊS	ATIVIDADE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E DE ORÇAMENTO ⁹⁶	FASE DO SPPO		
		P	P	O
MAR	Guia de Planejamento de Defesa (GPD)	X		
ABR	Guia Fiscal	X		
MAI				

⁹⁵ O OMB (*Office of Management and Budget* – Escritório de Gestão e Orçamento) é o principal órgão de assessoria orçamentária do Presidente. O OMB surgiu em 1970, como uma ampliação do Bureau do Orçamento, criado pela Lei de 1921. Como o chefe do Executivo não teria condições de planejar todo o orçamento, faltando-lhe capacidade técnica para compreender todas as necessidades do governo, quem, na realidade, projeta todas as peculiaridades de um orçamento é o OMB. Hoje, o Escritório é mais que um órgão orçamentário. Pela importância que o orçamento tem para o funcionamento do governo estadunidense, apesar das críticas de órgãos especializados em funções específicas, o Escritório adquiriu capacidade de definir políticas, principalmente após seu crescimento, o que ocorreu a partir do aumento das funções governamentais e por meio do apontamento de mais assessores políticos, que não compõem a estrutura governamental de modo definitivo.

⁹⁶ Convém lembrar que o orçamento dos EUA faz parte do sistema de planejamento, programação e orçamento (SPPO) do Poder Executivo.

JUN				
JUL				
AGO	Submissão da Estimativa de Programas e Orçamento; programa de defesa dos anos futuros		X	X
SET	Circulação dos temas do GPD	X		
	Linhas gerais do GPD		X	
	Resolução dos temas do GPD	X		
OUT	Decisão do orçamento de programas (DOP) inicial			X
NOV	Memorando resumo de decisão de programas		X	
	DOP final			X
DEZ	Revisão Principal dos temas orçamentários			X
JAN	Submissão do Orçamento ao OMB			X
FEV	Orçamento presidencial ao Congresso			X

Quadro construído com base no modelo original, disponível em KANNER (2004, p. 106).

O processo orçamentário de defesa no Executivo, por si só, recomendaria a elaboração de um extenso estudo, mas não será objeto de uma análise aprofundada nesta tese. Entretanto, a breve apresentação feita neste capítulo e no próximo (os quais consideram que a Presidência é o “local de prática posicionada”⁹⁷ que mais se aproxima da figura de um único agente do processo decisório) é suficiente para subsidiar o argumento principal da tese. Além disso, o processo, no Executivo, é iniciado e finalizado pelo próprio Presidente, o que lhe permite uma certa racionalidade.

No âmbito da Presidência, surgem diversos documentos, que serão fonte de informações para os legisladores. O primeiro é a Estratégia de Segurança Nacional, elaborada pela Casa Branca, que, mesmo auxiliada por aliados do Congresso, tem a responsabilidade originária por planejar e estruturar a política de defesa do país. Por ser muito genérico, esse documento ainda não pode servir de base para a adequação das políticas pretendidas pelo Presidente ao orçamento final aprovado pelo Congresso.

O segundo documento aprovado pelo Executivo especifica o primeiro e é

⁹⁷ Esse conceito será discutido no próximo capítulo.

denominado “Estratégia Militar Nacional” (NMS – *National Military Strategy*). A NMS é elaborada pelo Departamento de Defesa, que a utiliza para preparar o primeiro documento citado no quadro acima, o Guia de Planejamento de Defesa.

Entre a aprovação desse Guia e do Guia Fiscal, há três meses em que as discussões políticas ocorrem, havendo a participação de atores sociais (que defendem programas específicos), de militares (que procuram maximizar a capacidade de investimento de sua respectiva Força) e de assessores diretos do Presidente, ligados ao OMB (que procuram adequar os gastos previstos às necessidades estatais concebidas na Estratégia de Segurança Nacional).

Esses documentos marcam o processo de preparação do orçamento de defesa, que dura mais de um ano. Especificando as etapas expostas no quadro acima e associando-as aos documentos citados, tem-se o quadro a seguir:

QUADRO 2 – CRONOGRAMA DAS ATIVIDADES ORÇAMENTÁRIAS NO INTERIOR DO EXECUTIVO

JANEIRO MARÇO	A	O Presidente estabelece as linhas gerais sobre segurança e da defesa, que embasam toda a constituição do orçamento e a Estratégia de Segurança Nacional. A Estratégia passa, então, a ser discutida pelos assessores diretos da Presidência e pelo Departamento de Defesa, que publicam a Estratégia Militar Nacional e, a partir dela, o Guia de Planejamento de Defesa.
MARÇO MAIO	A	O OMB analisa os documentos do Presidente e do Departamento de Defesa, indicando os temas mais relevantes e como os demais Departamentos devem compreendê-los. Os Departamentos iniciam o processo de preparação de suas demandas.
JUNHO		O OMB prepara guias sobre o que é mais relevante na produção do orçamento de defesa.
JUNHO SETEMBRO	A	O Departamento de Defesa e as agências do Executivo relacionadas à área preparam os pedidos orçamentários de defesa.
AGOSTO SETEMBRO	E	Os pedidos orçamentários de defesa são submetidos ao chefe do Executivo e discutidos com os membros do OMB.
SETEMBRO OUTUBRO	E	O OMB se reúne e analisa as submissões, enquanto prepara os documentos e temas que deverão ser debatidos.
OUTUBRO NOVEMBRO	E	O diretor do OMB revê o conteúdo do projeto orçamentário e prepara os temas que irá devolver ao Departamento e às agências governamentais.
NOVEMBRO E DEZEMBRO		Se houver contrariedade com relação aos programas cancelados ou a outras alterações realizadas, o Departamento e as Agências preparam apelações. A partir delas, o Presidente decide.
DEZEMBRO FEVEREIRO	A	O orçamento do Presidente é preparado, aprovado e, finalmente, submetido ao Congresso.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, com fundamento no U.S. Commission on National Security/21st Century (2005, p. 172).

Apesar de as negociações serem duras nessa fase do processo orçamentário, o Congresso é o ambiente principal das negociações e é nessa arena que o orçamento é, verdadeiramente, definido. Por isso, a tese examinará, com mais cuidado, as etapas da elaboração do orçamento no Congresso.

As maiores alterações provenientes na Lei do Orçamento de 1974 relacionam-se com o Poder Legislativo. Com o intuito de ampliar sua capacidade no processo de tomada de decisão, os congressistas criaram instituições e procedimentos objetivando a construção de um orçamento final que seja semelhante ao do Presidente em termos de coerência e unicidade. Os principais órgãos criados pela nova legislação foram o Escritório de Orçamento do Congresso (CBO – *Congress Budget Office*) e dois Comitês de Orçamento, na Câmara e no Senado, que serviriam para concentrar todas as discussões orçamentárias. O CBO é uma instituição semelhante ao OMB do Executivo e foi concebido para dar apoio técnico aos legisladores, aumentando a quantidade e a qualidade das informações que detêm acerca de cada tema orçamentário específico.

Com a criação desses órgãos, o orçamento não seria mais aprovado por meio de diversas leis que não se conectavam:

Os comitês de orçamento foram estabelecidos na Câmara e no Senado para redigir, ao menos, duas resoluções de orçamento por ano. As resoluções de orçamento permitiriam ao Congresso agir sobre o orçamento como um todo ao invés de lidar com pedaços individuais [...]. A primeira resolução, a ser aprovada em 15 de maio, servia como uma meta para a ação do Congresso nas leis de apropriação e outras legislações. A segunda resolução, agendada para 15 de setembro, agia como um teto obrigatório para os gastos e um piso para a arrecadação. Se houvesse diferenças entre os totais da resolução de outono e as ações individuais pelo Congresso, uma lei de “reconciliação” poderia ser aprovada para dirigir os comitês para realizar poupanças adicionais. O processo de reconciliação foi, posteriormente, movido para a primavera, para permitir cortes nos programas legais (FISHER, 1987, p. 199).

Além da criação de novos órgãos, outra mudança importante da Lei de 1974 foi o estabelecimento de um calendário fiscal para o Congresso, que alterava o início do ano fiscal de 01 de julho para 01 de outubro, com o objetivo de dar aos congressistas mais tempo para construir o orçamento e para evitar que o ano fiscal começasse sem que um orçamento completo estivesse aprovado, o que poderia levar a uma série de resoluções contínuas, elevando os gastos estatais. O

procedimento orçamentário no Congresso criado pela Lei possui diversas etapas:

QUADRO 3 – O CALENDÁRIO DO ORÇAMENTO DO CONGRESSO NA LEI DE ORÇAMENTO E CONTROLE DE REPRESAMENTOS DE 1974.

PRAZO	AÇÃO A SER REALIZADA
15 de março	Os comitês e comitês conjuntos submetem relatórios aos comitês de orçamento.
1 de abril	O CBO submete relatórios aos comitês de orçamento.
15 de abril	Os comitês de orçamento relatam as primeiras resoluções conjuntas ⁹⁸ do orçamento para suas Casas.
15 de maio	Os comitês submetem os projetos e as resoluções autorizando novas autoridades de orçamento (AO).
15 de maio*	Os comitês completam as ações sobre as resoluções conjuntas do orçamento.
7 dias depois do dia do trabalho	O Congresso completa as ações sobre as resoluções e projetos fornecendo novas autoridades de orçamento (AO) e autoridades de gastos.
15 de setembro*	O Congresso completa a ação sobre a segunda resolução conjunta requerida sobre o orçamento.
25 de setembro*	O Congresso completa a ação sobre o projeto ou resolução de reconciliação ou ambos, implementando a segunda resolução conjunta.
1 de outubro*	O ano fiscal começa.
* Eventos principais.	

Fonte: tabela elaborada com base em original, disponível em Shuman (1992, p. 236).

A partir do momento em que recebe o Orçamento do Presidente, o Legislativo inicia uma série de discussões, com o intuito de estabelecer os recursos que serão alocados a cada setor no ano fiscal seguinte⁹⁹.

Com frequência, o Congresso utiliza sua capacidade de emendar o pedido orçamentário do Presidente, mantendo programas iniciados anteriormente e que o Executivo propôs cancelar, ampliando apropriações, ou cancelando programas requeridos pelo Presidente, o que raramente acontece.

Ao tratar dos projetos submetidos pelo Presidente, o Congresso discute, em paralelo, três temas orçamentários distintos: o processo de orçamento propriamente dito, que estabelece as quantias a serem arrecadadas e, com base nesses valores, quanto se poderá gastar no ano seguinte; o processo de

⁹⁸ Do original, “*concurrent resolutions*”.

⁹⁹ O ano fiscal sempre se inicia em 1º de outubro, quando o orçamento deve, portanto, estar completamente finalizado, e termina em 30 de setembro do ano seguinte. Para identificar um orçamento, utiliza-se a sigla FY (*fiscal year*) e o ano para o qual a legislação foi aprovada. A projeção orçamentária que se inicia em 1º de outubro de 1990, por exemplo, é denominada de FY1991.

autorização, que caracteriza um programa ou atividade governamental e fixa as quantias máximas a serem despendidas nele; e o processo de apropriação, que define a quantia de recursos a ser utilizada em cada programa. Ao fim do processo, o Congresso formula treze projetos de lei de apropriação, compondo o orçamento do ano subsequente.

Para ilustrar a diferença entre os projetos de autorização e apropriação, que pode parecer complexa, utilizam-se as definições de Greenberg (1996):

Um projeto de autorização é “um projeto que sanciona – autoriza – um programa específico – por exemplo, o WIC, um programa especial para mulheres, recém nascidos e crianças. Define as finalidades de um programa e o modo pelo qual será gerenciado. A menos que seja ilimitado, o projeto de autorização coloca um teto na quantia de dinheiro que será despendida no programa. Em 1992, o WIC foi orçado em US\$ 2.597.000. A partir do momento em que um programa é aprovado, ele precisa ser financiado (GREENBERG, 1996, p. 26).

Um projeto de autorização dá o aceite a um programa, mas ele ainda precisa ser financiado. O projeto de apropriação faz justamente isso. Fornece a verba que já foi aprovada no projeto de autorização; permite que as agências governamentais assumam obrigações e realizem pagamentos do Tesouro dos EUA para propósitos específicos. Não há a necessidade de garantir o valor total previsto pelo projeto de autorização. O projeto de apropriação é a forma mais comum de autorização orçamentária (GREENBERG, 1996, p. 24-25).

O processo orçamentário no Legislativo é iniciado pelo CBO, que analisa o pedido enviado pelo Presidente e repassa suas conclusões aos Comitês de Orçamento da Câmara dos Representantes e do Senado, os quais, simultaneamente, começam a elaborar a resolução orçamentária. Essa resolução estabelece os tetos dos gastos e determina quanto cada comitê e subcomitê poderá gastar. Os comitês orçamentários fixam meios de conciliar possíveis diferenças e excessos dos comitês de autorização e apropriação, quando fugirem das determinações das resoluções orçamentárias. Então, os demais comitês de autorização das Casas legislativas iniciam seus trabalhos, em conjunto com os comitês de autorização.

A Câmara dos Representantes tem cerca de vinte comitês que podem autorizar gastos; o Senado tem quinze. Nas duas Casas, os comitês mais importantes nas autorizações de gastos em defesa são os Comitês de Serviços

Armados¹⁰⁰. Cabe-lhes analisar, a partir dos requerimentos do Presidente, que gastos são considerados realmente relevantes e se os montantes requeridos estão de acordo com a visão do Legislativo sobre as prioridades nacionais, estabelecendo limites máximos para cada projeto ou atividade governamental.

Os Comitês de Orçamento têm como principal objetivo recomendar ao Plenário das Casas o nível dos gastos que podem ser realizados em temáticas específicas, com vistas a manter o equilíbrio das contas, a partir de uma análise global do orçamento que realizam. Cabe aos Comitês de Orçamento, portanto, construir o orçamento do Congresso, de modo a criar um documento que equilibre as contas de todos os temas que compõem o orçamento.

Os primeiros comitês a lidar com a temática da defesa, em ambas as Casas, são os Comitês de Serviços Armados, que estabelecem as linhas mestras do orçamento de defesa do Congresso. Eles analisam as necessidades de gastos do país e projetam as autorizações, que serão repassadas aos Comitês de Orçamento e, se aprovadas por esses comitês, enviadas aos Comitês de Apropriação. Os Comitês de Serviços Armados são, usualmente, ocupados por membros de estados com grandes investimentos em defesa e sua tendência é preservar os gastos quando programas específicos estão em risco.

Os Comitês de Apropriação observam as especificidades dos números para cada programa de modo isolado, identificando pedidos excessivos de gastos. Na prática, porém, dificilmente diminuem os gastos pretendidos pelos Comitês de Autorização (Serviços Armados). No interior dos Comitês de Apropriação, há subcomitês específicos para apropriações de defesa, que também são ocupados por membros de distritos para os quais esses investimentos são importantes.

Durante todo o procedimento, os Comitês de Orçamento das Casas realizam audiências¹⁰¹, convocando membros de agências do governo e especialistas da sociedade, conforme destaca o próprio Comitê de Orçamento da Casa dos Representantes (COMMITTEE ON THE BUDGET, 1998, p. 11-12).

Com o intuito de auxiliar na preparação do orçamento de defesa, as

¹⁰⁰ Apesar de serem diversos comitês e subcomitês que participam da elaboração do orçamento de defesa, os três principais, em cada Casa, são os Comitês de Orçamento, os Comitês de Serviços Armados e os Comitês de Apropriação.

¹⁰¹ Os relatórios das audiências na Câmara e no Senado em que os orçamentos de defesa que serão objeto desta tese foram discutidos serão uma importante fonte de pesquisa para a elaboração do trabalho, pois acredita-se que servem de apoio para a discussão acerca das razões que levaram os tomadores de decisão a se posicionar com relação aos gastos com defesa.

audiências envolvem depoimentos de militares e funcionários do Departamento de Defesa, que explicam a importância de cada programa no orçamento e, principalmente, de membros da indústria de defesa, que esclarecem dúvidas acerca do funcionamento dos programas e de seus custos (U.S. COMMISSION ON NATIONAL SECURITY/21ST CENTURY, 2005, p. 176). Apesar de terem como principal intuito a maximização das informações a partir das quais os legisladores tomarão suas decisões com relação aos programas prioritários, essas audiências se tornam excelentes oportunidades para que os militares e os membros das indústrias de defesa consolidem a atuação do *Iron Triangle* da política de defesa estadunidense¹⁰².

O *Iron Triangle* é a junção, para atingir objetivos militares e políticos, dos interesses de congressistas, indústria de defesa e militares, como destaca Smith (1996, p. 173), que define o triângulo como “a parceria simbiótica entre os serviços militares, os contratantes de defesa e os membros do Congresso dos estados e distritos onde o gasto militar é pesado e visível”.

As discussões sobre o orçamento e o pedido do Presidente informam a redação, pelos comitês de orçamento das Casas, da resolução orçamentária, que subsidiará a continuidade dos debates. Concluída a resolução orçamentária, os demais comitês do Congresso têm seis semanas para construir suas demandas, que, posteriormente, servirão de base à decisão final dos plenários das Casas. Durante os meses de maio e junho, esses diversos documentos (pedido orçamentário do Presidente, resolução conjunta das Casas, depoimentos nas

¹⁰² SHUMAN (1992, p. 82-83) descreve precisamente como são organizadas as audiências e seus resultados: “As audiências dos subcomitês são detalhadas, longas e elaboradas. As propostas orçamentárias são tratadas com seriedade, linha por linha, e parágrafo por parágrafo. Muito comumente, somente o Presidente e o líder da minoria estão presentes. Como praticamente todos os membros do comitê são Presidentes ou líderes de minorias de outros subcomitês, eles estão ocupados em algum outro lugar. Como informação é poder e outros membros estão ausentes, o Presidente fica livre para desenvolver uma ata, monopolizar os procedimentos e dominar os recursos. A qualidade do trabalho e o conhecimento e a experiência que a maioria dos Presidentes dos subcomitês desenvolvem, especialmente na Câmara, são extraordinários. Sua diligência, atenção aos detalhes e responsabilidade com a função estão entre as características do Congresso que são pouco conhecidas e raramente percebidas [...] Normalmente, as audiências estão lotadas, mas não com representantes do público ou da imprensa. As audiências interessam a somente uma parte e, normalmente, somente aqueles com interesses monetários comparecem [...] Há uma importante característica da ação das audiências e comitês – uma clara reciprocidade entre o público e o privado. Quase nunca um membro da lista Fortune 500 ou uma associação comercial importante testemunha contra outra companhia ou associação, mesmo quando um interesse vital seu está em jogo [...] É uma anomalia o fato de que a imprensa largamente ignora as audiências dos comitês de apropriação, pois é aqui que há muito poder e muitas prioridades são determinadas. O membro que controla o dinheiro controla o programa. Enquanto os lobistas correm para as reuniões, a imprensa está em outro lugar” (SHUMAN, 1992, p. 82-83).

audiências, relatórios do CBO e dos Comitês) servirão ao Comitê de Orçamento de cada Casa, encarregado de construir um plano de orçamento do Congresso, por meio de um processo de marcação¹⁰³ do orçamento. A marcação consiste na análise das propostas pelos comitês, que as emendam e se pronunciam sobre a relevância dos pedidos. Esse processo é muito importante: as marcações raramente são debatidas e definem os meandros de como os gastos são realizados. As discussões políticas, novamente, sobressaem com relação ao debate objetivo:

Na marcação do subcomitê de defesa não há quase discussão sobre as necessidades da defesa nacional, sobre o poder relativo dos russos, a ameaça de um Saddam Hussein, como melhorar os gastos, os interesses vitais estadunidenses, a validade de um exército voluntário ao invés da convocação ou a preparação da Marinha. Em discussão, ao invés disso, está se o treinamento de helicóptero será na Filadélfia ou no Alabama, se o navio será renovado na Filadélfia ou em Norfolk, ou se a Boeing ou a Lockheed, Kansas City ou Burbank, irão ganhar os recursos para o avião de carga. Os subcomitês do Senado, quase sempre, aumentam as figuras da Câmara (por essa prática o Senado ganhou o nome irônico de “Casa Superior”). As agências principais – o Estado, o Tesouro e a Defesa – utilizam o Senado para “apelar” quanto aos cortes da Câmara. Tecnicamente, as agências escrevem uma reclamação, ou uma revisão da linguagem e das quantias para sustentar seu pedido original (SHUMAN, 1992, p. 85).

Durante esse processo, os membros dos Comitês de Orçamento podem oferecer seus próprios planos de orçamento ou emendas aos projetos a serem votados. Então, os projetos vão para os plenários do Congresso, que votam suas respectivas versões do orçamento, em geral divergentes uma da outra. Para eliminar essas controvérsias, os plenários apontam alguns de seus membros para compor um comitê conjunto, que estudará meios de consolidar uma versão consensual, que será novamente votada nos plenários das Casas. Quando ambas aprovam a versão final de suas resoluções de orçamento, elas se tornam a base para os comitês de apropriação e são levadas para o Presidente.

As resoluções orçamentárias têm três funções principais: em primeiro lugar, estabelecem às Casas e aos seus comitês os níveis recomendados, para os próximos cinco anos, de seis itens (arrecadação, novas autoridades orçamentárias, gastos, o déficit, a dívida pública e as atividades de crédito federais); em seguida, alocam os níveis de gastos, autorizações e créditos às vinte funções orçamentárias já citadas; por fim, estabelecem parâmetros para o processo de reconciliação aos

¹⁰³ *Mark-up process.*

comitês da Câmara e do Senado.

A partir daí, inicia-se o processo de autorização, com o trabalho dos Comitês de Apropriação da Casa dos Representantes e do Senado, que estabelecem os pisos e tetos dos recursos a serem destinados a cada programa. Quatro são as premissas básicas que embasam as atividades desses comitês: 1) os departamentos e agências do governo não podem gastar menos do que o Congresso apropria; 2) quando a legislação autoriza um determinado recurso, os comitês de apropriação não podem destinar verbas excedentes; 3) as regras de apropriação e as provisões legislativas e de políticas nelas contidas têm força de lei; e 4) as leis de apropriações podem emendar os projetos de autorização, sob algumas circunstâncias.

Os procedimentos realizados nos comitês de apropriação são muito semelhantes aos já realizados nos comitês de autorização. Também partem de audiências, usualmente atendidas pelos mesmos especialistas já ouvidos nos demais comitês e subcomitês. Ao fim do processo, se houver diferenças entre as leis de apropriação das duas Casas, realizam-se conferências entre ambas. Depois disso, o projeto com as leis orçamentárias de apropriação vai para o presidente, que, ao sancioná-lo, o transforma em lei. Se o Presidente vetar um dos projetos, ele retorna para o Congresso, que pode emendá-lo ou anular o veto presidencial. Para a anulação, são necessários 2/3 dos votos em ambas as Casas legislativas.

Nas conferências, normalmente, prevalecem os projetos da Câmara, que tem membros mais bem informados e preparados para as discussões, já que fazem parte de menos subcomitês e têm mais tempo para se reunir e trocar informações que os Senadores, que raramente se reúnem antes da conferência.

As categorias de apropriações no orçamento do Departamento de Defesa (1980), de acordo com DOMKE (1984, p. 374), são as seguintes¹⁰⁴:

a) Pessoal Militar: Exército; Marinha; Fuzileiros Navais; Força Aérea; Reserva do Exército; Reserva da Marinha; Reserva dos Fuzileiros Navais; Reserva da Força Aérea; Guarda Nacional do Exército; Guarda Nacional da Força Aérea; Pagamento de aposentados;

b) Operação e Manutenção: Exército; Marinha; Fuzileiros Navais; Força Aérea; Reserva do Exército; Reserva da Marinha; Reserva dos Fuzileiros Navais;

¹⁰⁴ Como afirmado na introdução, as duas categorias em que a tese estará focada são a de aquisições e a de pesquisa e desenvolvimento.

Reserva da Força Aérea; Guarda Nacional do Exército; Guarda Nacional da Força Aérea; Agências de Defesa; Processos (*claims*); Apelações (*appeals*); Contingências;

c) Aquisições (*procurement*): Aeronaves do Exército; Mísseis do Exército; Veículos do Exército; Munições do Exército; Outros do Exército; Aeronaves da Marinha; Armamentos da Marinha; Construção e Conversão de Navios da Marinha; Outros da Marinha; Fuzileiros Navais; Aeronaves da Força Aérea; Mísseis da Força Aérea; Outros da Força Aérea; Agências de Defesa;

d) Pesquisa e Desenvolvimento: Exército; Marinha; Força Aérea; Agências de Defesa; Teste e Avaliação;

e) Construções Militares: Exército; Marinha; Força Aérea; Agências de Defesa; Reserva do Exército; Reserva da Marinha; Reserva da Força Aérea; Guarda Nacional do Exército; Guarda Nacional da Força Aérea; Moradias familiares.

Para cada uma dessas temáticas, a lei de apropriação deve determinar a quantidade de recursos destinada ao programa ou atividade governamental e a forma com que o gasto deve ser realizado. O documento final do orçamento de defesa dos EUA, porém, não contém esses dados, que são publicados, com exclusividade, no chamado Livro-P¹⁰⁵.

Encerrado o processo orçamentário no Legislativo, as leis de apropriação seguem ao Executivo, que deve, em linha com sua própria denominação, executar os fundos do modo e na medida em que são previstos pelo Congresso, a não ser em casos específicos, em que é permitido apreender ou represar fundos. A Lei do Orçamento e Controle do Represamento de 1974 alterou completamente o procedimento que prevê essas apreensões e represamentos (FISHER, 1987, p. 86). A legislação reconheceu o direito de o Executivo represar fundos, mas sujeitou as decisões do Presidente à aprovação do Legislativo. Quanto à possibilidade de desviar fundos aprovados genericamente de uma função para outra, essa Lei também ampliou as garantias do Legislativo, impondo controles legislativos sobre a atuação do Executivo, ao proibir o Presidente de reprogramar fundos para programas que o Legislativo havia cancelado. A partir daí, a atuação das agências,

¹⁰⁵ A tradução é uma livre tradução do termo "*P-Book*" (SHUMAN, 1992, p. 5). A letra "P", nesse caso, é a inicial da palavra "*procurement*", que significa "aquisição". Trata-se, portanto, do livro que é lançado em paralelo ao orçamento de defesa e que destaca todos os programas que o governo financiará no ano fiscal seguinte. Apesar da importância do documento, sua localização é dificilmente identificada. Mesmo nas bibliotecas mais importantes do governo dos EUA, onde o autor desta tese realizou pesquisas, não foram encontrados quaisquer informações a seu respeito.

no momento de colocarem em prática os programas aprovados pelo Congresso, seria supervisionada pelos congressistas, o que era visto como uma forma de o Congresso assumir uma postura executiva. Porém, as agências do Executivo passaram, em pouco tempo, a aceitar a revisão como uma condição necessária para a liberdade de agenda que o Congresso lhes deu (FISHER, 1987, p. 91-92).

Como se observa, o procedimento de elaboração do orçamento estadunidense é extremamente complexo e é composto por diversos órgãos, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Deve-se ressaltar que, apesar de a legislação vigente estabelecer claramente como cada comitê e subcomitê do Legislativo deve atuar e qual a medida das competências desses atores, na prática, o que se vê, em alguns casos, está distante do que prevê a lei. Com o passar dos anos, diversos problemas com relação à Lei de 1974 foram detectados.

2.3.1.2. Principais problemas na aplicação da Lei do Orçamento de 1974.

A aprovação da Lei de Orçamento de 1974 se deu em um momento de ascensão do Congresso diante do Executivo. O cenário em que foi aprovada a lei foi fruto de condições únicas, decorrentes da combinação de uma crise político-econômica internacional com uma crise institucional interna. Aproveitando-se dessas condições estruturais, os legisladores buscaram construir um processo orçamentário unificado no Congresso, pois os orçamentos anteriores tinham, como produto final, diversas leis que não se integravam e que não engendravam políticas coerentes, formando peças de um quebra-cabeça que não podia ser montado de modo a criar uma figura compreensível. Em última instância, isso beneficiava o Executivo, que não possuía interlocutores à altura no processo de formulação do orçamento.

Com o passar do tempo, porém, a Lei de 1974 revelou carecer de instrumentos suficientes para atingir os objetivos almejados pelos congressistas. O primeiro problema institucional resultante do novo diploma legal foi a redução da responsabilidade do Executivo, que, desde 1921, era o grande responsável pela aprovação do orçamento. Em decorrência disso, nenhum dos tomadores de decisão que participam da elaboração do orçamento responde pelo produto final.

O atual sistema permite que o presidente submeta estimativas e projeções de déficits pelos quais a Casa Branca não assume responsabilidade [pois a palavra final recai com mais peso sobre o Congresso]. O sistema político,

ao não mais considerar o Presidente responsável pelo orçamento, retirou do Chefe do Executivo o papel de liderança política que a nação precisa (FISHER, 1987, p. 215).

Eis o problema mais grave que essa alteração proporcionou: a dificuldade de responsabilizar um órgão descentralizado reduziu a pressão para se construir orçamentos coerentes. Além disso, o maior peso decisório nas mãos do Congresso facilitou a atuação dos grupos societais, que defendem interesses específicos, pois sua maior proximidade com os legisladores lhes deu mais influência sobre o processo decisório, como será analisado nos próximos capítulos.

O aumento dos déficits orçamentários, relacionado com essa impossibilidade de responsabilizar um ator político específico pelo orçamento, também foi consequência indireta da Lei de 1974. Como não havia mais responsabilização pelo produto final, mas ainda era possível relacionar os congressistas à criação ou manutenção de programas específicos em seus distritos eleitorais, novos gastos eram criados, antigos eram mantidos, e não houve qualquer preocupação com os números totais do orçamento.

A impossibilidade de responsabilização, inerente à Lei de 1974, tornou necessária uma nova regulamentação sobre os déficits, com o objetivo de unificar o processo e criar ferramentas para equilibrar o orçamento¹⁰⁶.

Outro problema importante com relação à lei de 1974 é sua complexidade excessiva. O procedimento orçamentário criado é tão complexo que os membros do governo estadunidense discutem, concomitantemente, três orçamentos. O processo todo leva mais de dois anos, sendo que há três procedimentos em discussão quando um orçamento é iniciado. Por exemplo, o orçamento do FY 1990 começou a ser elaborado no Executivo em março de 1988 e foi enviado ao Congresso em fevereiro de 1989. No mês seguinte, enquanto o Congresso discutia esse orçamento, o Executivo já havia iniciado o planejamento do orçamento do FY 1991 e a execução do orçamento do FY 1989. A necessidade de lidar, concomitantemente, com três orçamentos, limita a capacidade analítica dos membros que participam do

¹⁰⁶ Essa regulamentação surgiu em 1985, quando foi aprovada a Lei Gramm-Rudman-Hollings, como consequência de um amplo acordo entre os dois Poderes (LINDSAY; RIPLEY, 1992), com o objetivo de minimizar os déficits sem precedentes que haviam sido criados pelos orçamentos da Administração Reagan. A Lei previa a adoção de um processo de “sequestro” de gastos, quando o déficit anual do orçamento ultrapassasse em US\$ 10 bilhões o valor previsto para o déficit no início do processo de discussão orçamentária. Tal sequestro seria projetado pelo OMB e pelo CBO, sendo executado pela Controladoria Geral, que avaliaria as estimativas produzidas e as repassaria ao Presidente, que deveria determinar a ordem de sequestro sem quaisquer alterações.

processo.

Além disso, como o ciclo todo dura um ano e meio, quando o orçamento é finalmente aprovado, as características da realidade para a qual ele foi desenhado podem ter se alterado. Os próprios índices macroeconômicos utilizados pelo Presidente em sua projeção orçamentária estarão ultrapassados. Essa peculiaridade leva os orçamentos a serem discutidos com base na premissa de que todos os pedidos do orçamento do Executivo que foram enviados ao Congresso serão aprovados, o que não ocorre.

Outro problema inerente à legislação se relaciona com a reestruturação dos comitês do Legislativo dela decorrente. Com a nova estrutura de poder, os comitês de apropriação perderam poder de decisão, devido à criação dos comitês de orçamento e às brechas que a lei concedia aos demais comitês, que passaram a utilizar os chamados *entitlements*¹⁰⁷ sem qualquer critério.

Essas mudanças criaram uma verdadeira disputa de poder entre os próprios comitês e subcomitês das Casas legislativas, havendo, hoje, uma quase sobreposição dos comitês de autorização e de apropriação. Na prática, muitos projetos de apropriação têm conteúdo de lei e vêm sendo aprovados antes mesmo das leis de autorização (SHUMAN, 1992, p. 88).

Embora a legislação fixe que os comitês de apropriação devem atuar com base nas decisões dos comitês de autorização, eles agem simultaneamente. Disso decorre outro problema: os comitês de apropriação, que deveriam apenas aplicar as decisões políticas dos comitês de autorização (os responsáveis por decidir que programas estão ou não relacionados aos interesses do país), acabam agindo politicamente, como observa a própria comissão de segurança nacional do governo estadunidense (U.S. COMMISSION ON NATIONAL SECURITY/21ST CENTURY, 2005, p. 176).

Essa sobreposição de funções causou dois problemas graves: em primeiro lugar, a quebra procedimental, decorrente do mau gerenciamento das relações entre os comitês das Casas legislativas, levou, com o tempo, à ausência,

¹⁰⁷ Os “*entitlements*” são, originalmente, benefícios concedidos a grupos determinados de indivíduos para suprir carências específicas. Trata-se de gastos não controlados pelo processo de apropriação. “Esse fenômeno é produto direto da política do Congresso. Com o intuito de contornar o sistema de apropriações, era necessário, por desenho, evitar o escrutínio anual e os ajustes dos Comitês de Apropriações. A prova final é encontrada na resistência dos *entitlements* aos cortes orçamentários. O mecanismo de *entitlement* faz com que seja mais difícil cortar um dólar gasto do que cortar um dólar dos programas que passam pelo processo de apropriação (SHEPSON; WEINGAST, 1984, p. 349).

no Congresso, de discussões estratégicas sobre as funções do governo estadunidense e de como deve se dar sua atuação com relação ao sistema internacional. Acerca do orçamento de defesa, a análise dos comitês de autorização deveria ser estratégico-militar, com base nos subsídios fornecidos pelos demais comitês das Casas, nas análises dos Departamentos de Defesa e de Estado e na própria percepção dos legisladores, mas, como as funções dos comitês estão, na prática, sobrepostas, essa análise político estratégica não ocorre, pois o comitê de autorização passa se concentrar em questões fiscais e paroquiais, tal como fazem os comitês de apropriação.

Os congressistas, ao analisarem o orçamento dos EUA, preocupam-se preponderantemente com seus ganhos políticos e, em menor escala, com questões fiscais do orçamento, sobre as quais os debates, muitas vezes, podem se alongar além do necessário¹⁰⁸. São raríssimos os legisladores que buscam colocar em pauta questões sobre a inserção estratégica do país nas discussões do orçamento de defesa e realizar uma análise global da política de defesa (ART, 1985). A adequação de um programa militar passa a ser analisada com base nos ganhos políticos que pode trazer aos distritos dos congressistas que o aprovarem (as chamadas preocupações paroquiais) e no montante total dos custos daquele equipamento¹⁰⁹.

O segundo grave problema dessa sobreposição, relacionado com o primeiro, diz respeito ao fato de que os resultados das discussões orçamentárias no Congresso ficaram muito aquém dos que eram obtidos anteriormente à 1974:

Antes da Lei do Orçamento, era muito improvável que os doze meses de um ano fiscal passassem sem que o Congresso aprovasse leis de apropriação regulares. Agora, isso é uma prática comum. Do ano fiscal de 1968 ao ano fiscal de 1975, somente duas leis de apropriação permaneceram sob uma resolução contínua por todo um ano. Do ano fiscal de 1976 ao ano fiscal de 1985, esse número subiu para vinte e sete. Para os anos de 1986 e 1987, o ano fiscal começou sem que sequer um projeto de lei de apropriação se transformasse em lei (FISHER, 1987, p. 200).

¹⁰⁸ Os legisladores, muitas vezes, perdem diversas sessões em discussões intermináveis sobre questões fiscais e sobre custos de equipamentos menos importantes, com o claro objetivo de desviar a atenção dos demais congressistas dos temas mais relevantes e dos equipamentos mais custosos, que pretendem manter. Essa prática é conhecida como micro-gerenciamento das contas (ART, 1985; DOWELL; BELL, 1994) do Pentágono e objetiva revisar se os gastos do Pentágono estão se dirigindo aos destinos políticos mais importantes para os legisladores e retardar as discussões sobre temas e gastos mais relevantes. Quando esses pontos chegam à pauta das discussões, os congressistas já estão tão atrasados com relação à votação da proposta orçamentária que a tendência passa a ser a aprovação dos gastos de programas que deveriam ser mais bem discutidos.

¹⁰⁹ Apesar de ser uma preocupação legítima, pois o gasto dos EUA com defesa é relevante para o desempenho macroeconômico do país, os custos dos equipamentos aprovados para a categoria pesquisa e desenvolvimento são, muitas vezes, maquiados, como se discutirá oportunamente.

Essa ausência de leis de apropriações formais anuais, exigência que recai sobre o Congresso desde os anos 60 (ART, 1985), ocasiona a aprovação de gastos por procedimentos diferentes dos ordinários, o que traz prejuízos ao sistema¹¹⁰.

Essa ausência de legislação específica sobre apropriações tem origem no fato de que o procedimento aprovado pela Lei de 1974 foi rapidamente flexibilizado pelos legisladores. O primeiro ajuste ao procedimento original foi abandonar a necessidade de adotar duas resoluções conjuntas pelas Casas, prevista originalmente na Lei, que determinava que, anualmente, o Congresso deveria construir duas resoluções orçamentárias (em 15 de maio e em 15 de setembro). A Lei previa que, se a segunda resolução não fosse aprovada, a primeira teria vigência. Devido a essa brecha, na prática, o Congresso passou a ignorar o prazo da primeira e aprovar somente uma resolução conjunta final, o que possibilitou um maior prazo para as discussões temáticas nos comitês e subcomitês.

Dessa forma, diversas etapas procedimentais previstas pela Lei do Orçamento de 1974 não vêm sendo cumpridas: além do fato de que o Congresso, desde meados da década de 70, não aprova duas resoluções de autorização de gastos por ano, as Casas não vêm construindo leis de apropriação relacionadas com diversos temas orçamentários, o que vem trazendo incerteza ao processo.

Apesar dessas graves lacunas legais, pode-se afirmar que a Lei de Orçamento de 1974 teve a virtude de construir um procedimento legal mais previsível, o que proporcionou maior segurança a uma temática cada vez mais complexa e que não era regulada a contento.

Além disso, outro ponto positivo a ser ressaltado é que, ao menos teoricamente, um procedimento com alto grau de complexidade, marcado por controvérsias, propicia a criação de alternativas que podem levar a meios menos custosos de se chegar aos fins pretendidos. Essa ressalva, porém, é importante somente em termos teóricos, já que, como foi amplamente observado, os tomadores

¹¹⁰ A maior parte dos gastos com as guerras do Iraque e do Afeganistão, por exemplo, não foi financiada por meio de leis regulares de apropriação, mas por leis de apropriação suplementares e emergenciais, as denominadas "*emergency supplemental appropriations bills*". Tais legislações deveriam ser utilizadas somente quando o país passasse por situações que envolvessem risco à soberania e à segurança, mas vêm sendo aplicadas em muitos outros casos. A utilização excessiva desses projetos de apropriação emergenciais prejudica o andamento da política externa dos Estados Unidos, devido à quebra do sistema constitucional de "*checks and balances*".

de decisão acabam por se preocupar, preponderantemente, com seu próprio interesse, e não com o que poderia ser associado ao interesse nacional:

O fato de que a divisão do orçamento é um jogo de soma zero assegura que os participantes irão apresentar alternativas e que as propostas originais e alternativas serão julgadas a partir de um escrutínio rigoroso. Consequentemente, aos tomadores de decisão nos Poderes Executivo e Legislativo são apresentadas uma ampla margem de opções e análises que as apoiam, o que deveria resultar em melhores análises no longo prazo. Ainda assim, há excesso de paroquialismo nos procedimentos do orçamento (U.S. COMMISSION ON NATIONAL SECURITY/21ST CENTURY, 2005, p. 172).

Com relação ao equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, apesar de a razão principal para a aprovação da Lei de 1974 ter sido a percepção do Legislativo de que precisava retomar as rédeas do processo de elaboração do orçamento, pode-se afirmar que, ao invés de aumentar o poder do Congresso, a Lei acabou por enfraquecê-lo, pois o aumento da complexidade do procedimento em um órgão extremamente multifacetado e que, dificilmente, chega a um consenso, fez que a necessidade de um projeto orçamentário do Presidente se tornasse ainda mais evidente. Esse fato ampliou o poder de agenda, o que transmitiu ao chefe do Executivo maior capacidade de moldar o orçamento final. A administração Reagan potencializou essa possibilidade, ao perceber como a nova lei poderia ser favorável ao Executivo quando o Legislativo enfrentasse dificuldade para chegar a um consenso e fosse necessário aplicar o processo de reconciliação¹¹¹.

Outro fator que facilitou a preponderância do Presidente sobre o Congresso foi a centralização do poder de decisão nas mãos dos membros dos comitês de orçamento, pois o novo procedimento acabou por concentrar as discussões no Congresso e, a partir daí, os representantes da Presidência puderam identificar seus interlocutores no Legislativo.

O objetivo de aumentar o poder do Congresso diante do Executivo logrou êxito durante a Administração Carter, que, apesar de ter alcançado importantes vitórias políticas pela utilização do processo de reconciliação, não conseguiu conduzir o processo orçamentário como seus antecessores. Porém, o equilíbrio de

¹¹¹ “Ronald Reagan tirou proveito da reconciliação em 1981 e 1982, fazendo com que a Câmara dos Representantes Democrata concordasse em votar a resolução do orçamento sem emendas que reconciliassem suas diferenças entre as estimativas orçamentárias, as leis de apropriação e as medidas de arrecadação. Dessa forma, ele foi capaz de obter muitos dos seus objetivos políticos pelo mecanismo de um orçamento” (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 404-405).

poder entre os órgãos governamentais rapidamente pendeu, de novo, para o Executivo, pois Reagan encontrou, na nova estrutura decisória, meios de moldar uma agenda própria e interpretar o procedimento de modo a convencer os legisladores da necessidade de uma revolução do orçamento (HECLO, 1984, p. 261).

Apesar de que os anos entre 1974 e 1981 marcaram uma ascensão do Congresso, Reagan, mesmo que rapidamente, alterou a lógica. A prevalência do Legislativo, porém, logo voltou a ser evidente, o que foi possibilitado por um reequilíbrio de poder que ocorreu ainda nos anos 80 e que culminou com o domínio dos debates pelo Legislativo a partir do final da Guerra Fria.

O equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo é assunto complexo, cuja discussão se aprofunda no apêndice desta tese, que também faz ressalvas à aplicação de cada variável. Aos leitores que se interessarem pelo debate sobre essas características estruturais recomenda-se sua leitura.

O próximo capítulo tratará dos agentes do processo. A conclusão da primeira parte da tese encontra-se no capítulo subsequente.

CAPÍTULO 3

OS AGENTES DO PROCESSO DECISÓRIO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA

Enquanto o capítulo anterior privilegiou a exposição das regras do processo decisório em análise e das variáveis estruturais que influenciam o equilíbrio de poder entre os agentes que dele participam, o objeto deste capítulo é discutir o conceito de agente e, a partir daí, esclarecer questões relacionadas com a atuação dos indivíduos que participam do processo de formulação do orçamento de defesa estadunidense, por meio da atuação direta na tomada de decisão ou de tentativas de influenciá-la.

A delimitação dos agentes que participam do processo decisório em análise permitirá compreender como eles se comportam em diferentes cenários estruturais, por meio da observação do processo de formulação de seu convencimento com relação ao orçamento de defesa. Pretende-se avaliar, também, as relações dos agentes com os contextos sociais dos quais fazem parte e de que modo as estruturas os constroem, facilitando ou dificultando seu exercício de poder.

O capítulo é iniciado pela discussão do conceito de agente. A base para essa análise é o conceito de agente de Wight (2006) e, mais especificamente, sua noção dos três níveis de agência. A partir daí, serão apresentadas as principais características dos principais agentes que participam da elaboração do orçamento de defesa estadunidense, tanto como formuladores quanto como influenciadores do processo. A observação das peculiaridades dos agentes e do modo pelo qual formulam seu posicionamento permitirá a análise de como alterações no equilíbrio de poder decisório afetarão o resultado do processo, pois a ascensão de um ou outro agente muda, também, os interesses prevalentes na decisão e as próprias possibilidades de outros agentes a influenciarem.

3.1. O LUGAR DOS AGENTES NO DEBATE AGENTE-ESTRUTURA E OS TRÊS NÍVEIS DE AGÊNCIA

A construção de um conceito adequado de agente é um dos principais pontos de discussão entre os teóricos que tratam do debate agente-estrutura nas

Relações Internacionais. Decorre dessa problemática, também, a polêmica acerca da caracterização do Estado pelas molduras teóricas de Relações Internacionais, já abordada no capítulo anterior¹¹².

Wight (2006, p. 187) destaca que a visão de personificação do Estado de Wendt, que considera que os indivíduos abandonam seus interesses individuais em prol de um pensamento de grupo, elimina a importância de como as decisões são tomadas e que forças influenciam o processo, sendo, portanto, insuficiente. Os Estados, mesmo que possam, em certos sentidos, ser considerados agentes, “não são pessoas. Ao contrário, os Estados são estruturas institucionais construídas por agências humanas” (WIGHT, 2006, p. 188)¹¹³.

O fato de que o conceito proposto por Wight (2006) somente considera agentes do processo decisório os indivíduos que atuam no interior do Estado, porém, poderia levar à necessidade de uma análise profunda de todas as características dos agentes que participam, de alguma forma, dos processos decisórios. Essa é uma tarefa metodologicamente inviável por duas razões: em primeiro lugar, por ser impossível identificar todos os indivíduos que influenciam um processo decisório no âmbito estatal; em segundo, porque mesmo que isso fosse possível, não seria viável compreender todos os padrões de personalidade, a formação ideológica, as conexões políticas desses agentes e, além disso, quais desses fatores foram decisivos no seu convencimento com relação à decisão. Esta tese, portanto, apesar de considerar que os agentes dos processos decisórios são

¹¹² O Estado pode ser visto como um agente, o que decorre da visão clássica, relacionada com modelos sistêmicos, ou como uma estrutura, por meio da qual operam diversos outros agentes, que o utilizam como meio de ação para fazer prevalecer seus interesses, tanto nacional quanto internacionalmente. Entende-se que, de acordo com o objeto de pesquisa, o papel do Estado pode variar, mas, para o estudo do orçamento de defesa dos Estados Unidos, considerar-se-á o Estado como uma estrutura, como foi observado no capítulo anterior.

¹¹³ Além dessa crítica de Wight, outro importante comentário com relação ao esforço teórico que Wendt (1999) faz no sentido de considerar os Estados como agentes é que a razão metodológica disso reside no fato de que seu objeto de estudo é a política internacional. Depreende-se do texto de Wendt, apesar de sua negação, que sua tese da subjetividade do Estado é, em certa medida, uma forma de evitar que seu construtivismo precise arcar com o ônus de construir uma imagem aprofundada do ambiente doméstico dos Estados. Como esta tese tem um objeto de estudo muito diverso e menos abrangente que o de Wendt, não há essa necessidade de simplificação metodológica. O Estado não é tido como agente, mas como estrutura na qual outros agentes interagem. Além disso, desde o início da tese, já foi manifestado que o trabalho se aproxima, em termos de análise de processos decisórios que ocorrem no interior do Estado, da concepção teórica clássica do liberalismo, que percebe diversos atores compondo a tomada de decisão dos países, formando um cenário doméstico em que a disputa pelo poder político prevalece, havendo, assim, um cenário em que a polaridade interna é baixa (ALONS, 2007), o que caracteriza o ambiente político estadunidense.

os indivíduos que compõem a estrutura do Estado, entende que somente é possível compreender o processo decisório, de modo abrangente, pela flexibilização da necessidade de se captar o processo de convencimento de todos os agentes nele envolvidos. Essa flexibilização será alcançada pelo aprofundamento do conceito de agente, com base nas premissas de Wight (2006, p. 116), que entende as ações agenciais por meio de sua relação com contextos e molduras estruturais.

Os agentes não formulam suas decisões de modo completamente livre, pois estão sujeitos a uma série de variáveis que os influenciam. Para explicar como essa relação entre os agentes e o meio em que se inserem altera seus posicionamentos, Wight propõe que o conceito de agente seja compreendido a partir do que o autor denomina de três níveis de agência (WIGHT, 2006, p. 213).

O primeiro nível (agência1) se refere ao indivíduo que participa do processo decisório e às suas características pessoais, como sua personalidade e sua formação ideológica. A subjetividade das decisões do agente está relacionada com seu filtro cognitivo acerca da realidade social em que está inserido, ou seja, a como o agente a percebe e de que modo essas percepções interferem em seu convencimento.

O segundo nível (agência2) permite a conexão entre os outros dois, associando temas relacionados com a agência e a identidade. A agência2 refere-se à posição de um agente com relação aos demais, condição que possibilita certos privilégios ou influencia relações que podem determinar o comportamento dos agentes. Tais propriedades relacionais são adquiridas involuntária (como pertencer a um gênero ou a uma classe social) ou voluntariamente (como, no caso dos agentes políticos, pertencer a um partido ou representar um distrito eleitoral).

Por fim, o terceiro nível (agência3) refere-se aos papéis que os agentes ocupam na estrutura do processo decisório específico em questão. Wight (2006, p. 213) refere-se a essas funções como “locais de práticas posicionadas”, pois tal termo, segundo o autor, permite a compreensão de que essas posições que os agentes ocupam podem ser alteradas, bem como a percepção desses papéis pelos agentes¹¹⁴.

Para que essas noções de Wight possam ser compreendidas com mais

¹¹⁴ O conceito de local de práticas posicionadas será bastante utilizado na tese e representa que cada agente tem um papel específico na tomada de decisão. Além disso, é um termo que, como referido, permite a noção de que as características dos agentes e os papéis que ocupam podem ser alterados, de acordo com o contexto específico.

acuidade, passa-se à análise dos três níveis de agência e à sua associação com o objeto da tese.

3.2. AGÊNCIA1 – A INFLUÊNCIA DO INDIVÍDUO E SUA FORMAÇÃO PESSOAL SOBRE A FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA

As características pessoais dos agentes que participam de um processo decisório são considerações fundamentais em uma análise que busque evitar o privilégio de variáveis estruturais em detrimento de considerações agências, apesar de ainda serem pouco desenvolvidas pelas Relações Internacionais.

A análise dessas características permitirá examinar como alterações na personalidade e na capacidade de imposição de poder dos agentes dos processos decisórios nas duas gestões estudadas interferem nos resultados finais dos orçamentos de defesa dos EUA. Como se relacionam com características de indivíduos que participam do processo, por óbvio, a análise dessas variáveis se torna mais relevante na reflexão sobre como diferentes presidentes se posicionaram com relação ao tema, já que o chefe do Executivo é o principal indivíduo que participa do processo decisório¹¹⁵, enquanto a participação dos congressistas se dá de modo difuso. Os legisladores, apesar de formularem seus pensamentos, em certa medida com base em sua ideologia e personalidade, submetem-se mais facilmente às pressões do contexto social e das estruturas em que se inserem, sendo que a observação das variáveis relacionadas com a agência2 e a agência3 produzem resultados mais interessantes na análise das relações causais de seu convencimento.

Essa tese considera três variáveis como as mais importantes para a análise da elaboração do orçamento de defesa estadunidense em termos individuais (agência1). As duas primeiras estão associadas com o que se denomina de poder intrínseco dos agentes¹¹⁶, que reflete sua capacidade de se impor aos demais

¹¹⁵ “Tomadores de decisão em altas posições têm maior liberdade para perseguir seus próprios interesses, para realizar mais “pensamentos descomprometidos”. Especialistas, ao contrário, são mais comumente influenciados pelo “pensamento teórico” característico da comunidade de especialistas em seu domínio do conhecimento. Burocratas de níveis mais baixos são mais propensos ao “pensamento de rotina” do tipo construído no modelo II” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 277).

¹¹⁶ O poder dos agentes, em um processo decisório, é proveniente de duas fontes principais. A primeira tem origem externa aos próprios agentes e se refere às variáveis estruturais já descritas no capítulo anterior. O poder dos agentes é diretamente afetado pelo ambiente em que atuam e

participantes do processo decisório e advém da combinação de sua popularidade com sua personalidade. A terceira variável relevante na agência¹ é a ideologia dos indivíduos, que provém do conjunto de experiências e observações que o agente realiza em seu processo de formação política. Passa-se, agora, à análise dessas variáveis.

3.2.1. Popularidade do Presidente

A popularidade do Presidente é uma das variáveis mais importantes na mensuração de seu poder com relação aos demais agentes que participam do processo decisório, pois um alto índice de aprovação pública tende a aumentar o poder presidencial, sua possibilidade de reeleição e sua influência sobre o Congresso (ANDRADE; YOUNG, 1996, p. 594; DOMKE, 1984, p. 387; EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 102).

Além de ser influenciada por variáveis estruturais, como o estado da economia, ou pela ocorrência de grandes eventos internacionais, como crises ou guerras, aspectos particulares de sua formação também são importantes para a popularidade do Presidente (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 89-90). O modo pelo qual o chefe do Executivo confronta os problemas que estão diante de si é rapidamente percebido pelo público, que tende a manter ou não o apoio inicial que dá ao Presidente com base nessa percepção. Se ele assume seu mandato e não consegue, rapidamente, produzir resultados satisfatórios, sua popularidade tende a diminuir, principalmente se culpar o Congresso por sua incapacidade de provocar alterações políticas (SUNDQUIST, 1980, p. 538-539).

Um ponto importante acerca dessa variável é que os Presidentes buscam influenciar a opinião pública a todo momento¹¹⁷, mas somente os Presidentes mais populares tendem a ter efeitos positivos na opinião dos eleitores (PAGE et al., 1987, p. 36-37).

O carisma do Presidente, sua capacidade de oratória e de se posicionar diante das câmeras são, também, fatores decisivos para a popularidade de um

alterações nesse meio social podem facilitar a imposição de seus interesses sobre os demais agentes. A segunda importante fonte de seu poder relaciona-se com as características pessoais dos agentes, provenientes de sua própria formação: tais variáveis compõem o que se denomina, na tese, de poder intrínseco dos agentes, sendo importantes para a análise da agência¹ no processo.

¹¹⁷ A importância da opinião pública foi apresentada no capítulo anterior.

Presidente, principalmente quando pretende colocar a opinião pública em seu favor. A mídia pode ser um grande aliado de um Presidente que tem experiência com ela, e um grande adversário para os que não a possuem. Apesar de que essa não é uma variável que pode ser mensurada com facilidade, a comparação entre Reagan e Bush, nesse aspecto, é desigual, já que o primeiro foi um importante ator de Hollywood antes de assumir a presidência e o segundo, ao contrário, possuía pouca intimidade com a imprensa e com as câmeras. Reagan soube se utilizar muito bem dessa virtude para aumentar seus índices de popularidade. Bush, ao contrário, não tinha do que se aproveitar.

Na tese, a popularidade dos Presidentes será mensurada pela apresentação de pesquisas de opinião pública realizadas nos momentos em que se discutia o orçamento de defesa no Congresso. Reagan, em média, teve índices mais altos de popularidade que Bush, cuja aprovação oscilou muito, chegando ao ápice durante a campanha militar no Iraque, mas caindo logo depois. Apesar de que ambos foram eleitos com percentuais eleitorais semelhantes (Reagan teve 51% dos votos e Bush teve 53% nas suas primeiras eleições), Reagan teve uma capacidade muito maior de sustentar sua popularidade por mais tempo: já na primeira pesquisa pós-eleitoral, Bush havia perdido dois pontos em seu índice de aprovação, enquanto o de Reagan, no mesmo período, manteve-se estável (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 104).

A maior popularidade de Reagan deve-se, também, a fatores estruturais, mas sua capacidade de lidar com a mídia e seu maior carisma não podem ser descartados da análise.

Além da popularidade, outra variável inerente ao indivíduo que é importante para que seu poder de decisão seja potencializado é sua personalidade.

3.2.2. Personalidade do Presidente

A análise da personalidade é considerada relevante para a compreensão do resultado do processo decisório pelo próprio criador dos modelos de tomada de decisão que dão base à tese: “como os jogadores também são pessoas, seus metabolismos diferem. O núcleo duro do conjunto da política governamental é a personalidade” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 297). Enquanto a popularidade

confere poder ao Presidente, sua personalidade pode levá-lo a utilizar tal poder com mais ou menos frequência, dependendo de quão ativo o Presidente pretende ser.

A personalidade dos Presidentes estadunidenses é analisada, com grande grau de profundidade, por Barber (1992). De acordo com o autor, que analisa as personalidades presidenciais e estabelece categorias a partir dos discursos, da quantidade de trabalho¹¹⁸ e das características das suas interações pessoais, os Presidentes podem ser categorizados a partir de seu caráter, estilo e visão de mundo (BARBER, 1992, p. 5-10), sendo que o autor analisa a formação da personalidade de diversos presidentes desde sua infância até a Administração.

Barber (1992) desenvolve, ao longo de sua obra, quatro tipos ideais de caráter presidencial, associando os presidentes estudados a cada um deles. O primeiro é o Presidente ativo e positivo, que tem um ritmo de trabalho bastante intenso e tende a ter prazer em sua atividade, possuindo uma grande capacidade de se adaptar a novos desafios. Esse Presidente tem uma grande auto-estima e exige de seus assessores um padrão de qualidade elevado em suas respostas, mas busca construir um ambiente produtivo e positivo de trabalho. George Bush se encaixa nesse tipo presidencial. A segunda categoria é o Presidente ativo e negativo, que tem, também, uma grande capacidade de trabalho, mas não sente prazer no exercício da função e, por isso, pode criar um clima difícil de trabalho. O terceiro tipo, em que Barber encaixa Reagan, é o Presidente passivo-positivo, que busca criar consensos entre os membros de sua equipe. Apesar de se sentirem pessimistas com relação a si mesmos, esses presidentes tendem a compensar esse sentimento buscando gerar um otimismo nos seus assessores. Não têm grande iniciativa no estabelecimento de novas políticas, o que deixa a cargo de seus assessores. Por fim, o Presidente passivo-negativo tende a ter problemas no cumprimento de sua função e dificuldades, até mesmo, nas relações com seus assessores.

Percebe-se, portanto, que, de acordo com Barber (1992), Bush podia ser visto como um Presidente mais ativo que Reagan, o que, porém, é contrariado por diversos autores, como Stockman (1986) e Allison e Zelikow (1999, p. 276) que definem Reagan como um Presidente de personalidade extremamente forte, que

¹¹⁸ O nível de trabalho diário médio de cada Presidente é bastante variável. Enquanto Reagan tinha um ritmo de trabalho mais maleável, cuja rotina era iniciada às 9h e finalizava às 17h, durando de segunda-feira a quinta-feira, Bush trabalhava, em muitas ocasiões, de 12 a 14 horas por dia (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 248).

confrontava quaisquer possíveis obstáculos para fazer prevalecerem suas ideias a partir do momento em que seu convencimento fosse formado, o que, em alguns momentos, foi decisivo para que obtivesse um alto índice de apoio no Congresso, como será defendido nos capítulos empíricos da tese.

Além dessa dificuldade conceitual sobre a precisa determinação da personalidade presidencial, a relevância dessa variável precisa ser especificada. Apesar de ser uma variável interessante na observação de como os Presidentes se relacionam com seus assessores e na análise de sua predisposição para utilizar seus instrumentos pessoais e estruturais de poder em seu favor, a personalidade do Presidente parece não influenciar diretamente no seu grau de popularidade (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 109). Nesse sentido, a personalidade pode levar o Presidente a utilizar, com mais vigor, no caso de ser um agente ativo-positivo, seus instrumentos de poder, mas não confere, por si só, tais instrumentos¹¹⁹.

Ao analisar-se os dois presidentes estudados por essa tese, ambos são positivos, sendo que o que varia com relação às suas personalidades é sua decisão de serem mais ou menos ativos em momentos específicos, o que também pode ser relacionado com a sua percepção do ambiente em que se inseriam:

A liderança não é somente consequência de quem o líder é, mas também de como o líder interage com outros no meio social, econômico e político cambiante em que eles devem operar. Aqueles que são mais capazes de perceber as mudanças e se ajustar a elas estão mais aptos a ter sucesso do que aqueles que não são. Além disso, um grande líder não somente precisa ter uma significativa capacidade de exercer liderança, mas esse líder também precisa de um ambiente em que essa capacidade possa ser exercida efetivamente (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 254).

Novamente, percebe-se a necessidade de uma correlação entre variáveis agenciais e estruturais na análise do processo decisório, o que é ressaltado pelo próprio Wight em diversas passagens de sua obra (WIGHT, 2006, p. 168).

3.2.3. Ideologia dos agentes

Ao contrário das duas variáveis anteriores, relacionadas com o poder

¹¹⁹ Como se observará no capítulo 6, Bush, apesar de ter uma personalidade ativa e positiva, decidiu não interferir nas discussões sobre a formulação do orçamento de defesa com o Congresso. Além disso, optou por adotar um discurso cauteloso e conciliador com o Legislativo. O comportamento do Presidente, portanto, não se encaixa perfeitamente no padrão esperado pela caracterização de Barber (1992).

intrínseco do Presidente no processo decisório, a terceira variável do nível1, para a compreensão de como os agentes influenciam o processo decisório, é relevante para a análise da formulação do convencimento no Executivo e no Legislativo.

Apesar de que as demais variáveis agenciais têm grande importância para a compreensão do posicionamento dos agentes políticos nos processos decisórios de que fazem parte, a ideologia, isoladamente, talvez seja a que é mais relevante na compreensão de como um indivíduo constroi seu posicionamento com relação a um tema específico, a ponto de Lindsay (1991) considerá-la, em conjunto com o partido do tomador de decisão, a variável mais importante de suas análises sobre a política de defesa dos EUA.

A ideologia é uma das mais estáveis variáveis das diversas analisadas na tese. Independentemente de pressões externas, de eventos internacionais, da situação da economia doméstica, da popularidade do Presidente ou do posicionamento da opinião pública, dificilmente um agente político altera radicalmente seu modo de pensar. Wittkopf e McCormick (1998), por exemplo, demonstram que a Guerra do Vietnã e o final da Guerra Fria, apesar de terem sido eventos muito importantes para a estrutura de formulação da política externa dos EUA, não alteraram a ideologia dos congressistas estadunidenses, sendo esse um fator de estabilidade para a política do país, mais importante que a própria filiação partidária dos Representantes e Senadores. De acordo com eles, o fim da Guerra Fria alterou a agenda política dos EUA, “mas as responsabilidades das funções e as preferências ideológicas que ditam como os membros do Congresso respondem a essas alterações permanecem intactas” (WITTKOPF; MCCORMICK, 1998, p. 4).

O perfil ideológico dos agentes, para os Presidentes, foi construído com base na extensa literatura consultada a respeito de suas ações, que encaixa Reagan em um perfil neoconservador e Bush em um perfil realista¹²⁰. Para o Congresso, a tese mensurará a ideologia com base nos registros de votos e avaliações realizados pelo *think tank* “*Americans for Democratic Action*”¹²¹ – ADA, que dá notas a cada Representante ou Congressista, de acordo com seu posicionamento nas 20 principais questões de cada ano, que incluem votações de política doméstica e externa, relacionadas a temas sociais e econômicos. Cada votação considerada “acertada” (de cunho liberal) pela ADA recebe pontos, sendo os congressistas mais

¹²⁰ Ambos serão desenvolvidos nos capítulos específicos sobre a administração dos Presidentes.

¹²¹ Americanos para Ação Democrática.

bem colocados considerados “herois” e os menos bem colocados considerados “zeros”. A partir da compilação dessas votações, foi possível traçar uma média de cada Congresso estadunidense, que pode ser considerado, portanto, mais ou menos liberal¹²².

A medida sobre a ideologia dos membros das Casas analisados será realizada com base nos números fornecidos pela ADA e na metodologia proposta por McCormick e Wittkopf (1990, p. 1083), que dividem em três as ideologias dos tomadores de decisão. Em um cenário em que a nota máxima que poderia ser obtida era de 100 pontos, os conservadores são aqueles que obtêm de 0 a 39, os moderados os que obtêm de 40 a 69 pontos e os liberais os que somam de 70 a 100 pontos.

A partir dessa medição, será construída uma média ideológica de cada Casa do Congresso com os quais tiveram que lidar os Presidentes analisados na tese em anos específicos. Presume-se que a tendência de Congressos mais conservadores era o aumento ou, minimamente, a manutenção dos gastos com defesa. Ao contrário, Congressos mais liberais tendem a facilitar a redução dos gastos¹²³.

A ideologia é uma variável que tem se mostrado extremamente relevante para a compreensão dos posicionamentos dos legisladores em diversos estudos e, além disso, opera de modo independente do partido (MCCORMICK; WITTKOPF, 1990; WITTKOPF; MCCORMICK, 1998; LINDSAY, 1991). Os congressistas, principalmente, são mais fieis a suas ideologias que a seus partidos e, portanto, a primeira variável, estatisticamente, tem apresentado maior correlação que o pertencimento a um partido específico na análise dos seus votos.

Isso demonstra o quanto a ideologia é importante na análise de como características inerentes ao próprio indivíduo podem influir no resultado final de uma decisão. O apoio dos conservadores a gastos cada vez maiores com defesa,

¹²² Conforme já exposto, os perfis ideológicos dos congressistas não serão avaliados individualmente pela tese.

¹²³ Importante ressaltar que o objetivo, na análise dessa variável, não é a obtenção de dados acerca da ideologia de cada Representante ou Senador, mas o estabelecimento de uma média para cada Casa, pois, como não serão realizados estudos aprofundados sobre a personalidade de cada membro do Legislativo, da mesma forma mensurar sua ideologia pessoal não trará resultados que possam alterar as conclusões da tese. O objeto do estudo não é a relação entre votos e ideologia, mas a relação entre o Congresso e Executivo. Para tanto, a compreensão sobre quão conservadora ou liberal era cada Casa específica do Congresso e como isso afetou a votação desse órgão acerca do orçamento de defesa será o objetivo da mensuração dessa variável.

principalmente quando outras variáveis estruturais e domésticas contribuem para o sucesso de suas argumentações, é uma força fundamental na análise do orçamento de defesa dos EUA.

A partir dessas três variáveis (personalidade, popularidade e ideologia), poderá ser traçado um desenho das características dos principais indivíduos que participaram do processo e, a partir daí, obter-se-á mais uma contribuição importante para a compreensão dos investimentos em defesa dos EUA. A tendência, em um cenário com um Presidente popular e com personalidade ativa e positiva, é de prevalência de seus interesses, que vão depender, em grande medida, de sua ideologia. Ao contrário, um Presidente impopular e com personalidade passiva e negativa tende a ser dominado pelo Congresso, que decidirá de acordo com sua ideologia ou seus interesses circunstanciais. As duas primeiras variáveis, portanto, se relacionam com a distribuição de poder entre os órgãos governamentais. A terceira se refere à inclinação dos votos.

A análise do nível de agência¹, porém, pouco acrescenta se os outros níveis de agência forem deixados de lado.

3.3. O CONCEITO DE AGÊNCIA² E SUA RELAÇÃO COM O PARTIDO POLÍTICO E O DISTRITO ELEITORAL DOS AGENTES¹.

Wight (2006, p. 213) define que a agência² se refere ao sistema sócio-cultural em que a pessoa nasce e se desenvolve, sendo que, com o passar do tempo, os indivíduos se definem como agências das partes desse sistema com as quais mais se identificam. Dois pontos são importantes com relação ao nível de agência².

O primeiro é que a ontologia de Wight (2006) com respeito a ele é ampliada no argumento da tese. O autor trabalha com uma noção muito estreita de sistema sócio-cultural, identificando, como variáveis importantes, as classes sociais, o gênero e as origens étnicas e raciais dos tomadores de decisão, afirmando que essas variáveis afetam seus posicionamentos, pois condicionam sua percepção com relação à estrutura em que se inserem. Para esta tese, porém, quando se trata dos agentes políticos que participam de um processo decisório, outras duas variáveis ganham relevância nesse debate, mostrando-se mais importantes, para a explicação

do objeto de pesquisa, do que as origens raciais e étnicas, as classes sociais ou questões de gênero¹²⁴: o partido político dos agentes e o distrito eleitoral ao qual pertencem.

O segundo ponto importante com relação a esse nível de agência é o fato de que, apesar de ser importante para o debate com relação ao convencimento dos agentes, não traz contribuições decisivas para o objeto principal da tese, que combina a análise da estrutura do processo decisório e as características dos agentes que dele participam (pois ambos os Presidentes analisados são do mesmo partido político e, com relação ao Congresso, a variável partido político já está, de modo diverso, contemplada na análise da estrutura. Além disso, a variável distrito eleitoral já está mencionada no nível de agência³). A contribuição desse nível de agência é mais importante para as análises que pretendem compreender os votos de cada indivíduo do Congresso, mas não do Legislativo em geral. As menções que são realizadas a esse nível de agência contribuem para o debate sobre o processo decisório, mas não interferem, decisivamente, para a emergência das alterações que a tese pretende identificar.

Três hipóteses com relação ao nível de agência², porém, devem ser mencionadas. A primeira diz respeito ao fato de que um Congresso dominado pelo Partido Republicano tende a aprovar gastos maiores em defesa¹²⁵. A segunda, ao

¹²⁴ Apesar de que se considera a variável gênero como menos relevante que as variáveis partido político e distrito eleitoral, essa foi a única das variáveis mencionadas por Wight (2006, p. 215), quando o autor debate o nível de agência², que pareceu afetar o nível de apoio dos congressistas observados pela tese. Há, de acordo com diversos autores, uma importante diferença no posicionamento das mulheres e dos homens com relação aos gastos com defesa. Conover e Sapiro (1993) encontraram uma diferença de 7 a 9 por cento no apoio de homens e mulheres às guerras e ao aumento dos gastos com defesa. Clark e Clark (2008, p. 60-62) também demonstram que há diferenças importantes (de 5 a 10%) no apoio de homens e mulheres a maiores gastos com defesa, realizando comparações em diversos anos eleitorais. Essa diferença foi importante, principalmente, nos anos 80 e 90, quando o percentual de mulheres que defendiam o pacifismo era notavelmente maior que a dos homens. A relação, porém, pode ser alterada em consequência de acontecimentos específicos. Os ataques de 11 de setembro, por exemplo, criaram o que ficou conhecido, nos EUA, como "*security moms*", havendo um apoio maior de mulheres a gastos com defesa. Durante a eleição de 2002, 61% das mulheres eram favoráveis ao aumento dos gastos com defesa, contra 57% dos homens, em decorrência do fato de que tais mulheres passaram a se preocupar com a segurança de seus filhos, de acordo com a crença popular. O fato de haver essas diferenças, porém, comprova que a preocupação de Wight (2006) com esse nível de agência é correta, sendo fundamental para a análise do posicionamento dos agentes em processos decisórios. Contudo, essa variável não apresenta relevância para a tese. No microcosmos político do Congresso estadunidense, houve, durante o período analisado, pouca variação no percentual de homens e mulheres que ocuparam as cadeiras, sendo que aumentos ou diminuições de gastos não podem ser atribuídas a esse fator.

¹²⁵ Desde a Segunda Guerra Mundial, o Partido Republicano tende a ser mais belicoso (COBB, 1969) que o Partido Democrata e, portanto, os republicanos tendem a defender a utilização do poder bruto (NYE, 2004), com mais afinco, no momento de impor os interesses dos EUA no sistema internacional. Esse tipo de posicionamento emerge, principalmente, em administrações ligadas a áreas mais

fato de que indivíduos pertencentes a distritos eleitorais em que há mais investimentos em defesa são mais propensos a apoiar gastos militares¹²⁶. Por fim, a hipótese mais importante desse nível de agência, para a tese, é a de que quanto maior o número de distritos eleitorais em que um sistema de armamento é produzido, maior a possibilidade de sua manutenção no tempo, independentemente da intenção do Executivo de cortá-lo.

Um sistema que é produzido em muitos distritos terá um respaldo praticamente imbatível dos legisladores. Nesse sentido, ganha importância, nesse ponto específico, a prática da subcontratação, que será analisada, principalmente, no capítulo 7 da tese.

No momento em que uma grande empresa obtém um contrato do governo estadunidense com o intuito de desenvolver um novo e complexo equipamento militar, é comum a busca por empresas de menor porte que são especializadas em desenvolver componentes que serão importantes para a montagem final do equipamento. Teoricamente, a busca por essas empresas deveria se dar a partir de critérios econômicos e tecnológicos, sendo que a contratante tenderia a buscar empresas que produzissem equipamentos melhores e mais baratos. Em termos práticos, porém, não são as preocupações econômicas que pautam a busca por subcontratantes. As decisões atinentes à subcontratação, muitas vezes, seguem critérios político-geográficos. No momento de realizar o processo, os contratantes amarram o maior número possível de estados em seus programas, com o intuito de gerar empregos ligados ao maior número possível de congressistas, o que, em sua visão, garantirá seu acesso a verbas duradouras¹²⁷.

conservadoras do partido, como a de Reagan, fortemente pautada pelos ideais neoconservadores que defendem uma presença massiva dos EUA no sistema internacional (KRAUTHAMMER, 1990/1991; KAGAN; KRISTOL, 2000).

¹²⁶ Gholz e Sapolski (1999-2000, p. 13-19) apresentam uma lista de todas as plantas da indústria de defesa estadunidense que mantinham contratos diretos com o governo do país e de plantas que foram fechadas desde a Segunda Guerra Mundial. A lista demonstra que, durante a gestão Reagan, havia 17 estados (Mississippi, Georgia, Texas, Califórnia, Louisiana, Florida, Missouri, Connecticut, Pennsylvania, Arizona, Virginia, Ohio, Maryland, Massachusetts, Washington, New York e Maine) recebendo contratos diretos do Departamento de Defesa, com maior ênfase para a Califórnia, com 6 plantas, para Texas e Connecticut, com 3, e para Louisiana, Pensilvânia, Virginia e Nova York, com 2 plantas. Apesar de que essa lista não apresenta a relação de plantas de indústrias subcontratadas pelas contratantes principais, é uma interessante ilustração de quais são os estados mais preocupados com os interesses da indústria de defesa, devendo-se considerar que todos os estados eleitoralmente mais fortes do país estão representados entre os 17 citados.

¹²⁷ O lado perverso da subcontratação é que ela eleva os custos dos equipamentos militares, pois ocorre um aumento das despesas com transporte de peças, e surgem, constantemente, problemas de adequação e compatibilidade de equipamentos, além de não haver concorrência entre possíveis fornecedores. O V-22 Osprey, por exemplo, como se verá, é produzido por mais de 2000

A importância do distrito eleitoral está amplamente relacionada com a tese nesse sentido, pois a análise da força política de um programa passa pela necessidade de se avaliar quantos distritos eleitorais estão envolvidos em sua produção. Por outro lado, a tese não irá fazer uma descrição aprofundada de quantos distritos eleitorais estão envolvidos com a indústria de defesa ou uma correlação dos votos dos congressistas com a dependência da defesa de seus distritos. Essa análise somente seria importante se fossem considerados os congressistas individualmente, o que, como já descrito, não será realizado.

3.4. AGÊNCIA3: OS PAPÉIS QUE OS TOMADORES DE DECISÃO OCUPAM NO CONTEXTO SOCIAL DA DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA

A agência³ se refere às funções que os agentes ocupam em um determinado contexto social, que expõem tendências de seu posicionamento, mas não definem suas posturas (WIGHT, 2006, p. 214).

No processo decisório do orçamento de defesa dos EUA, há duas funções típicas em que se dividem os agentes: tomadores de decisão e influenciadores das decisões, havendo quatro principais lugares de práticas posicionadas¹²⁸ que se dividem nessas duas funções, sendo que os dois primeiros representam tomadores de decisão e os dois últimos agentes que buscam influenciar o resultado final do processo: o Poder Executivo¹²⁹, o Poder Legislativo, os grupos de interesse e os militares.

Há grandes diferenças entre esses lugares de práticas posicionadas, o que leva seus membros a terem diferentes motivações no momento da tomada de decisão. Portanto, com relação às funções que cada agente possui na tomada de

fornecedores localizados em mais de 40 estados dos EUA. Isso, apesar de garantir a força política do armamento, acarreta diversos custos extras ao programa.

¹²⁸ Há outros agentes que influenciam o processo decisório, como a mídia, os *think tanks*, as organizações não governamentais que tomam posição no debate sobre os gastos com armamentos e outros. O fato de que esta tese somente menciona os grupos de interesse e as Forças Armadas como agentes que influenciam a discussão do orçamento de defesa dos EUA é uma simplificação metodologicamente necessária, entendendo-se que esses são os agentes mais influentes no processo.

¹²⁹ O Poder Executivo, o Poder Legislativo, as Forças Armadas e os grupos de pressão não são agentes propriamente ditos, mas representam os lugares de prática posicionada que são relacionados ao contexto social em que os agentes atuam, sendo parte da construção que a tese propõe sobre os agentes do processo decisório do orçamento de defesa.

decisão, seus incentivos serão diversos, pois estão em contato com diferentes realidades de um processo decisório complexo e multifacetado.

3.4.1. O Executivo como local de práticas posicionadas e a importância do Presidente para o processo.

Duas características da Presidência dos EUA influenciam na capacidade do agente que ocupa esse lugar de práticas posicionadas de construir as políticas que define como corretas. A primeira delas é o fato de que o Presidente está mais distante que os membros do Congresso dos interesses específicos dos distritos eleitorais; a segunda refere-se ao fato de que o Executivo, diferentemente do Legislativo, é marcado por uma forte estrutura hierárquica.

Quanto mais uma decisão se aproximar dos interesses do Presidente, portanto, mais possibilidades ela tem de estar conectada a objetivos estratégicos do país. A ampla gama de assessores políticos de que o Presidente dispõe, que têm condições de lhe fornecer os subsídios de que ele precisa para chegar ao melhor posicionamento possível em cada situação, e o maior afastamento do chefe do Executivo com relação aos interesses específicos, permitem que o Presidente tenha condições de se aproximar do que se poderia considerar uma decisão racional. Se há um agente no processo que tem essa capacidade, trata-se do Presidente¹³⁰.

Nesse sentido, espera-se que as decisões do Presidente sobre o orçamento de defesa reflitam, em grande medida, alterações no cenário internacional. O aumento das ameaças tende a fazer com que o Presidente requeira mais gastos em defesa. Por outro lado, o declínio dessas ameaças, como no final da Guerra Fria, tende a levar o Executivo a buscar a redução dos investimentos no aparato militar, principalmente quando outros fatores estruturais, como crises econômicas, se somarem à alteração sistêmica.

Outra característica fundamental para que seja possível compreender o papel que o chefe do Executivo exerce e as possibilidades que ele tem de fazer com

¹³⁰ Isso ocorre porque, na comparação com os membros do Congresso, o Presidente está muito mais isolado de pressões conectadas a interesses de pequenas parcelas da população, sendo que seus esforços e suas preocupações, por esse isolamento, tendem a se concentrar em questões mais amplas. O fato de que o chefe do Executivo não está conectado, de modo direto, a nenhum distrito específico permite a ele que suas políticas sejam construídas, na maioria dos casos, com base em critérios objetivos, o que aproxima o processo de tomada de decisão presidencial com o modelo I de Allison, apesar das diversas ressalvas já desenvolvidas na tese de que uma decisão puramente racional é impossível de ser obtida.

que seus posicionamentos prevaleçam é a estrutura altamente hierarquizada do órgão, que leva a tomada de decisão a recair, em última instância, sobre um indivíduo. Apesar de que o Poder Executivo possui uma estrutura complexa e é composto por uma série de órgãos com interesses específicos, como já exposto no capítulo anterior, se o agente¹ que ocupa a Presidência demonstrar o interesse de impor seus posicionamentos sobre os demais, ele tem amplas condições de obter sucesso. Raramente um assessor direto contraria um Presidente que se posicione de modo claro sobre um tema específico¹³¹.

A característica hierarquizada do Executivo é, justamente, o que dá ao Presidente uma posição de relevância no processo, iniciando a agenda e pautando todas as discussões futuras, o que o Legislativo teria dificuldades em realizar. Barrett e Eshbaugh-Soha (2007, p. 105) concluem, analisando o sucesso do Presidente no conteúdo das legislações aprovadas pelo Congresso, que o Executivo, pelas suas vantagens organizacionais, tem facilidades para obter seus interesses¹³² e somente consulta o Legislativo em questões periféricas, quando temas de política externa estão envolvidos.

Dessa forma, a Presidência é, definitivamente, o lugar em que um agente¹, com exclusividade, tem maior responsabilidade sobre o resultado final do processo decisório e tem maior margem de manobra durante toda a construção das decisões, mesmo quando elas resultam de um processo burocratizado, como no caso do orçamento de defesa.

As vantagens presidenciais na barganha pelas decisões orçamentárias de defesa, porém, raramente se traduzem, automaticamente, em apoio definitivo às suas propostas. Para que se consolidem, o Presidente também precisa entrar nas disputas políticas, o que maximiza a importância de outras variáveis analisadas na tese. Além disso, a prevalência do Executivo depende de sua capacidade de construir um plano concreto sobre defesa, o que somente será realizado se a personalidade do Presidente lhe permitir organizar, juntamente com seus assessores, uma agenda coerente e conceitualmente estruturada de suas necessidades.

¹³¹ “O que o Presidente quer raramente parecerá trivial para os assessores de quem ele quer. Além disso, eles irão julgar as preferências do Presidente de acordo com suas próprias responsabilidades, não de acordo com as dele” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 259)

¹³² Shuman (1992, p. 16) concorda com esse argumento.

Para Korb (1990, p. 123-124), Reagan não tinha um plano claro para o crescimento dos investimentos de defesa, apesar de as Forças terem planos individuais. Tal ausência pode ser associada ao fato de que o Presidente decidiu adotar uma postura passiva com relação à formulação do orçamento, deixando-o a cargo de seus assessores do OMB e das Forças Armadas, que não criaram planos claros. Bush teve desempenho ainda pior, apesar de ter uma personalidade mais ativa. De acordo com Korb (1990, p. 124), ele sequer construiu um pensamento estratégico adequado, o que era reflexo da falta de pensadores conceituais em sua Administração e das incertezas diante do colapso soviético. Esse fator aumentava, em muito, a insatisfação do Congresso diante de suas demandas e, conseqüentemente, reduzia sua capacidade de convencer os legisladores com relação às necessidades de cortes de programas específicos.

Em resumo, o que se pode abstrair da análise do lugar de práticas posicionadas que ocupam os Presidentes é que eles possuem amplas vantagens no processo de elaboração do processo decisório. Além de terem o poder de agenda nas discussões, os Presidentes revisam todo o pedido orçamentário antes de enviá-lo ao Congresso, podem participar do processo de negociação nas Casas, exercendo pressão sobre os legisladores durante seus debates e, ao final, precisam dar sua aprovação ao orçamento, podendo vetar partes do documento.

Essas vantagens procedimentais, porém, somente serão potencializadas se o Presidente tiver disposição (o que está aliado a sua personalidade) para participar de todas as etapas do processo e se utilizar seus privilégios sem confrontar o Congresso, o que pode ocorrer, por exemplo, se houver a utilização de vetos. Além disso, a popularidade pessoal do Presidente, como já se observou, pode ser um fator decisivo para que tenha mais vigor no momento de buscar se impor sobre o Congresso (ANDRADE; YOUNG, 1996). Quando o Presidente é popular, mais mudanças podem ser esperadas (DOMKE, 1984, p. 387).

Na tese, o impacto do Presidente sobre o processo decisório será medido pela comparação entre seus interesses iniciais, disponíveis no pedido orçamentário que fez ao Congresso, e o resultado final do orçamento de defesa, que será embasado nas Leis de Apropriações aprovadas. Apesar das vantagens do Presidente com relação ao Congresso, espera-se que haja diferenças no resultado dos processos de Reagan e Bush.

3.4.2. O Poder Legislativo como local de práticas posicionadas e a importância do Congresso para o processo.

O agente que ocupa um cargo eletivo no Congresso estadunidense está submetido a uma estrutura burocratizada e complexa, em que o seu posicionamento individual tem importância muito inferior à do líder do Executivo. O congressista, por mais poder que tenha conseguido alcançar no interior da estrutura de uma das Casas, por si só, não tem condições de fazer prevalecer seus interesses e, muitas vezes, sequer tem acesso a outros legisladores, que têm preferências muito diversas das suas e que fazem parte de outras subdivisões da estrutura das Casas. Além disso, quando o Legislativo emerge no processo decisório, como será analisado, o foco da decisão, por razões burocráticas e institucionais, deixa de estar nos interesses estratégicos do Estado.

Dessa forma, enquanto a análise do agente¹ tem muito mais relevância no âmbito do Executivo, no âmbito legislativo, pela natureza dos jogos de poder e da estrutura do órgão, serão mais importantes as análises dos níveis de agência² e agência³.

De acordo com Stubbing e Mendel (1986, p. 96-105), quatro regras, que estão relacionadas com as características institucionais do sistema de organização do próprio Congresso e com o modelo político adotado nos Estados Unidos, embasam a participação dos legisladores na formulação do orçamento de defesa:

- *Regra 1: Inclua “gastos seguros”* – a cada ano, o Congresso analisa o pedido presidencial e corta, em valores absolutos, de 2 a 7 por cento do pedido do Executivo. Apesar de que isso pode parecer significativo, esses cortes, são, em verdade, maquiagens colocadas no orçamento pelo Congresso, pois os legisladores precisam divulgar para os eleitores a sua preocupação com os gastos excessivos. Como o Executivo tem informações sobre esses percentuais, o próprio Presidente já constrói um orçamento maior do que as necessidades que considera essenciais.

- *Regra 2: Faça barulho, não ações, em temas relevantes de defesa* – apesar de existirem críticas ao Pentágono nos discursos realizados nas duas Casas, importantes reformas ou alterações nos programas raramente se originam no Legislativo e, quando isso ocorre, tendem a ter pouco efeito. Uma importante regra que se desenvolveu entre os congressistas é que um não vota contra os programas importantes para o distrito do outro, de modo a evitar possíveis retaliações futuras.

- *Regra 3: Adicione ao barril de porco* – apesar de cortar uma margem dos requerimentos do Executivo, os legisladores adicionam, anualmente, uma série de gastos que não são requeridos pelo Presidente, mas que se relacionam com seus interesses nos distritos eleitorais. Na prática, o que se tem é que, se o Congresso pretende poupar US\$ 10 bilhões com relação ao que foi pedido pelo Presidente, o comitê de defesa corta US\$ 13 bilhões e, no período de marcação, os legisladores incluem seus projetos específicos, que têm fins somente políticos. O resultado final, pelo somatório das lógicas das regras 1 e 3, é um processo em que tanto os congressistas podem demonstrar seu interesse na preservação de bons índices macro-econômicos quanto os membros do Pentágono ficam satisfeitos com aumentos constantes no total de gastos dos orçamentos de defesa.

- *Regra 4: Alie-se aos Serviços Militares* – quando os militares não conseguem convencer os membros do Executivo da importância de projetos específicos, podem recorrer diretamente (mas discretamente) aos congressistas. Os argumentos, porém, não estarão concentrados nas necessidades estratégicas do equipamento militar, mas na quantidade de empregos envolvidos com um corte orçamentário.

Dois questões apresentam-se como as mais relevantes na explicação de como fazer parte desse lugar de práticas posicionadas interfere na aplicação dessas regras e na lógica com que é discutido o orçamento de defesa, inserindo os legisladores em um intenso jogo de poder com diversos outros agentes que participam de um processo decisório.

A primeira dessas questões se refere à estrutura das Casas do Congresso, em que a existência de diversos comitês e subcomitês faz com que os temas com os quais os legisladores lidam em seu dia-a-dia sejam bastante diferentes entre si, havendo, nas últimas décadas, um grande processo de especialização entre os congressistas. A segunda está relacionada com a política dos EUA, que divide a representação dos congressistas em distritos eleitorais.

3.4.2.1. A Estrutura dos Comitês e Subcomitês e sua Influência sobre os Congressistas.

A partir do início do século XX, devido a uma cada vez maior complexidade dos temas com os quais o Congresso estadunidense precisava lidar, fez-se necessária uma ampla reforma da estrutura do Poder Legislativo, que

ocasionou a criação de um complexo sistema de comitês e subcomitês em ambas as Casas legislativas. Os Comitês representavam os locais em que os projetos de lei seriam discutidos e amplamente avaliados pelos legisladores, que teriam condições de se especializar em temas específicos, de modo a potencializar sua capacidade de avaliação das regulamentações que vinham sendo criadas e da sua adequação com as necessidades da população.

Essa estrutura de divisão das discussões orçamentárias nos comitês foi ampliada em 1974, como consequência de uma tentativa dos congressistas de retomarem sua margem de poder diante do Executivo. Esse objetivo, porém, não foi atingido, como discutido anteriormente.

Nas questões orçamentárias, a existência de três tipos de comitê¹³³ participando dos debates faz com que a estrutura decisória no Legislativo seja complexa demais para que haja uma análise estratégica acerca da relevância dos gastos do governo, o que torna a discussão orçamentária um objeto de barganha política, com cada comitê procurando manter os gastos que lhes são favoráveis, mas não discutindo a substância das políticas, pois os conhecimentos dos congressistas são específicos, não havendo legisladores preparados para interagir com seus contrapartes em outros ambientes decisórios. Como, ao menos teoricamente, cada comitê possui competências específicas, a existência dessa intrincada estrutura institucional fez com que as negociações entre Executivo e Legislativo se tornassem mais difíceis, pois o Presidente precisa atuar em várias frentes, lidando com congressistas com interesses muito difusos, concomitantemente.

Um exemplo claro de como interferências nos temas de um comitê por outros levou, durante a Administração Reagan, a um aumento ainda maior do orçamento de defesa e, conseqüentemente, do déficit, advém da alteração da relação entre os Comitês de Apropriação e os Comitês de Serviços Armados. Tradicionalmente, os primeiros deveriam lidar com a conta de O&M (Operações e Manutenção) do orçamento de defesa, pois essa conta se refere a gastos com programas específicos. Os Comitês de Serviços Armados, por outro lado,

¹³³ Comitês de Orçamento (que são encarregados de unificar as discussões, sendo os responsáveis por sistematizar a criação de um orçamento do Congresso), Comitês de Autorização (representados, no orçamento de defesa, pelos Comitês de Serviços Armados das Casas, que se relacionam com a temática específica de defesa e definem, em termos gerais, os gastos militares do país) e Comitês de Apropriação (que especificam os requerimentos dos Comitês de Autorização e analisam a adequação de programas específicos).

tradicionalmente se preocupam mais com outras contas do orçamento, que se referem a questões estratégicas mais abrangentes. Essa situação foi alterada no governo Reagan, o que ocorreu por quatro razões principais:

Primeiro, nos últimos anos, [o Comitê de] Serviços Armados da Casa se tornou sensibilizado pelo fato de que a O&M e outras contas de aquisição envolviam itens que afetavam a preparação das Forças para ir à guerra e sua sustentabilidade, uma vez que estivessem em combate. Se os Subcomitês de Defesa [do Comitê de Apropriações] continuassem a ter liberdade sobre essas contas, então seriam eles, e não os de Serviços Armados, que determinariam o estado de preparação das Forças. Segundo, o cálculo de que “nós devemos fazer isso e aumentar a revisão sobre o orçamento todo”. Terceiro, o cálculo do comitê de que, confrontado com déficits volumosos e com grandes novos equipamentos militares no programa da Administração Reagan, o Subcomitê de Defesa da Casa, porque estava sob pressão para cortar o pedido de defesa do Presidente para ajudar a reduzir o déficit, naturalmente concentraria os cortes em uma área na qual tinha alcance exclusivo, ou seja, o O&M [...] Quarto, finalmente, o fato de que, diferentemente de outras contas, cortes nas apropriações de O&M produzem um corte praticamente igual nos gastos¹³⁴ (ART, 1985, p. 229-230).

O problema dessa interferência dos Comitês de Serviços Armados em temas que eram regulados pelos Comitês de Apropriação, porém, foi a imposição de barreiras, cada vez maiores, à redução de gastos.

Isso se dá porque a presença de legisladores preocupados com interesses específicos nos comitês leva a uma aproximação maior entre legisladores com interesses semelhantes. A grande maioria dos membros dos comitês que participam da elaboração do orçamento de defesa pertence a distritos eleitorais em que os investimentos militares são abundantes, havendo uma forte tendência de manutenção dos gastos.

O excesso de comitês e subcomitês participando da gestão do orçamento de defesa¹³⁵ no Congresso, desse modo, dificulta a realização de discussões pautadas pelas necessidades estratégicas do país. Ao contrário, o que é perceptível são debates em que cada comitê busca proteger os investimentos que considera

¹³⁴ Isso ocorre porque, muitas vezes, nem todo o dinheiro que é apropriado para um devido fim é totalmente utilizado pelo governo. Nos custos de O&M, a relação é diversa, pois é a conta do orçamento de defesa em que há menos diferença entre apropriação e gastos. Como são os gastos, e não as apropriações, que são contabilizados no déficit, cortes no O&M se mostravam meios efetivos de reduzir o déficit.

¹³⁵ De acordo com uma estimativa, há dezesseis comitês no Senado e dezenove na Casa (STUBBING; MENDEL, 1986, p. 92) que tratam do tema, o que demonstra a quantidade de opiniões divergentes e a forte tendência ao aparecimento de muitas discussões pontuais, que não analisam, globalmente, as necessidades de defesa e a adequação dos gastos.

importantes em suas áreas específicas. Essa pressão pela manutenção de gastos é diretamente proporcional ao tamanho da crise econômica por que passa o país.

Como se pode perceber, a especialização que surgiu a partir da utilização da estrutura de comitês e subcomitês tem um impacto enorme no resultado final do orçamento: uma vez que um programa ou uma agência são concebidos, os comitês podem protegê-los de mudanças políticas que considerem indesejáveis. A consequência óbvia desse poder é o que as pessoas denominam de “incontrolabilidade das operações governamentais” (SHEPSLE; WEINGAST, 1984, p. 353). Propostas de reformas e iniciativas políticas para alterar maus programas, regularmente, não surtem qualquer efeito prático, o que ocorre, em grande medida, porque os comitês vetam todas as medidas que prejudicam seus eleitores e porque membros de outros comitês, especializados em temas diversos, não têm condições de debater assuntos nos quais não possuem a mesma expertise¹³⁶.

Quanto ao efeito que a estrutura dos comitês teve para a relação entre o Executivo e o Legislativo, entende-se que a atuação da presidência na barganha do orçamento se tornou mais difícil, pois surgiu a necessidade de ceder maiores investimentos em determinadas áreas, como contrapartida a concessões do Congresso em outros. Como as compensações também precisam passar por negociações entre comitês que analisam temas diferentes, quando o Presidente aceita um pedido do Congresso para manter um equipamento militar, por exemplo, pode exigir um corte maior em outra área do orçamento, o que será dificilmente obtido, já que cada comitê visa à preservação dos investimentos em suas áreas e não há atuação conjunta dessas instituições. O resultado, é claro, é a manutenção de vários gastos que não foram cortados por razões políticas e, conseqüentemente, um aumento grandioso do déficit. Foi o que aconteceu durante a gestão Reagan. Nos primeiros anos dessa Administração, os assessores do Presidente tentaram minimizar a necessidade de negociar com diferentes comitês em separado pela adoção, desde a chegada do primeiro orçamento do Presidente ao Congresso, do processo de reconciliação, o que obrigaria o Congresso a analisar o orçamento em

¹³⁶ Um membro de um comitê que trata de gastos com a previdência, por exemplo, dificilmente terá argumentos e informações suficientes para defender, no plenário da Casa, o fim de um equipamento militar, contra a vontade dos membros do Comitê de Serviços Armados. Como os legisladores sabem que não terão condições de lutar por esses cortes específicos, eles optam por não comprar brigas com membros de outros comitês, com o intuito de evitar futuras retaliações. Por mais que um membro de outro comitê tenha a sensação de que os gastos com defesa em um orçamento são excessivos, ele dificilmente conseguirá reunir argumentos e informações que possam levá-lo a vitórias e à conseqüente redução dos gastos militares.

bloco. De acordo com o entendimento do Executivo, isso permitiria que os congressistas tivessem uma visão global dos gastos e da arrecadação, para que pudessem auxiliar o Presidente a “fechar as contas”. Como foi analisado, porém, a lógica de defesa dos interesses distritais prevaleceu. Muitos gastos foram aumentados (com destaque para a aceleração dos gastos com defesa) e os cortes requeridos pela Presidência não foram realizados, o que acarretou em um aumento sem precedentes do déficit no início dos anos 80.

3.4.2.2. Os Distritos Eleitorais como condicionantes da Relação entre os Legisladores e o Eleitorado.

A segunda questão com relação às características desse local de práticas posicionadas se relaciona com a configuração do sistema político estadunidense, que divide a representação política do país em distritos, regiões delimitadas com base no tamanho das populações em áreas localizadas no interior dos estados¹³⁷. O Representante estadunidense é eleito para a Câmara, para representar um distrito específico, que, comumente, apresenta características bastante delimitadas. Assim que é eleito, portanto, tem condições de conhecer, com elevado grau de profundidade, os interesses que representa e pode identificar, também, os atores mais poderosos com os quais precisa contar no momento de tentar a reeleição. Porque devem se concentrar no atendimento dos interesses que representam, o foco dos Representantes, por vezes, deixa de ser o interesse do eleitor médio dos EUA no momento em que formula suas decisões. O resultado dessa lógica foi o surgimento de “uma máquina política que, frequentemente, serve os propósitos públicos mais gerais somente como um produto incidental dos seus objetivos políticos” (SHEPSLE; WEINGAST, 1984, p. 345).

A forte ligação entre legisladores e atores politicamente muito relevantes em seus distritos eleitorais faz emergir dois princípios básicos nas políticas estadunidenses com relação à aquisição de bens ou serviços pelo governo federal: o princípio da ineficiência produtiva e a tendência distributiva.

O primeiro está relacionado com o fato de que os gastos aprovados por um legislador tendem a objetivar o benefício dos atores que operam em seu distrito

¹³⁷ Os eleitores estadunidenses estão divididos em distritos eleitorais, sendo que cada distrito elege, a cada dois anos, um Representante para a Câmara. A divisão entre distritos se dá com base no tamanho da população, apurado por recenseamento realizado a cada 10 anos, sendo que o número de distritos total, nos EUA, é 435.

eleitoral: “os programas de gastos são, como conseqüência, enviesados e se afastam dos métodos de produção menos custosos para favorecer os métodos que provejam maior apoio eleitoral” (SHEPSLE; WEINGAST, 1984, p. 355). Os fins a que o programa se destina e a eficiência do processo produtivo não são os fatores que fundamentam as escolhas dos legisladores, que procuram, constantemente, meios de transformar custos econômicos em benefícios políticos. “A menos que, coincidentemente, haja uma correlação entre as escolhas que maximizem as retribuições políticas e as que forem economicamente mais eficientes, esse viés distorcerá os insumos de produção” (SHEPSLE; WEINGAST, 1984, p. 357).

O segundo se refere ao fato de que os programas que tendem a ser aprovados pelo Legislativo são os que mais têm condições de fornecer ganhos políticos ao maior número possível de congressistas. Tal fato aumenta a importância da prática de subcontratação pelas indústrias de defesa, analisada com maior grau de profundidade no capítulo 7 desta tese. A partir do momento em que um contrato para o desenvolvimento de um armamento é outorgado, a empresa passa a recorrer a subcontratantes que produzem partes específicas e componentes do equipamento. O principal fator que leva à seleção desses fornecedores é sua localização geográfica, que não é fruto de decisão econômica: financeiramente, o ideal seria que todos os fornecedores de equipamento para um determinado programa estivessem próximos; politicamente, o ideal é que estejam representados no maior número possível de distritos eleitorais, o que potencializa as chances de manutenção do equipamento no tempo.

A lógica distrital interfere no posicionamento dos congressistas com relação ao orçamento de defesa ainda quando o projeto orçamentário está sendo elaborado pelo Executivo. Antes mesmo de receberem o orçamento do Presidente, os congressistas já encomendam dos seus assessores uma lista com todos os programas de armamentos e instalações militares que são importantes em seus distritos. Quando recebem o documento do Executivo, de início já comparam o que está sendo atendido e o que não é mantido pelo próximo orçamento. A reação do Congresso ao documento é “rápida, forte e partidária. Há poucos tímidos na Câmara e no Senado e os membros, que, por sua natureza, são mais prolixos e articulados que os cidadãos ordinários, não hesitam em reagir nem escondem suas opiniões” (SHUMAN, 1992, p. 63), iniciando o trabalho de proteção dos interesses específicos que considerem essenciais à sua sobrevivência política.

Essa lógica é muito mais visível na Câmara dos Representantes do que no Senado, pois o eleitorado dos Senadores é maior, já que compõe o conjunto de indivíduos de todo o estado que o Senador representa (COBB, 1969; MAYER, 1995). Ainda assim, os Senadores têm condições de identificar os atores mais poderosos em seus estados de origem e, pela mesma ótica apresentada com relação aos Representantes, estão muito mais próximos do eleitorado que o Presidente. Além disso, outra questão importante é que o Senado é dominado pelos estados pequenos (SHUMAN, 1992, p. 60), pois é composto por dois representantes de cada estado e os pequenos são muito mais numerosos que os estados populosos. A importância do Senado no processo orçamentário, e o fato de que essa Casa é dominada pelos estados pequenos, é outro incentivo para que as indústrias de defesa realizem um amplo processo de subcontratação, aumentando sua capacidade de influência sobre o Senado.

Por fim, deve-se mencionar que a existência dos distritos eleitorais não interfere somente na relação entre Executivo e Legislativo e no convencimento dos congressistas, mas também na sua proximidade com agentes da sociedade que procuram influenciar o resultado das decisões orçamentárias¹³⁸. Como tais grupos são provenientes de parcelas específicas da população, a proximidade do agente político com o eleitorado é diretamente proporcional à sua proximidade com os grupos de interesse (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 296). O sistema político do Congresso estadunidense é especialmente aberto aos *lobbies* (BENNEDSEN; FELDMANN, 2002). Outro autor que concorda com essa assertiva é Mann: “a base eleitoral independente dos legisladores e a estrutura interna da Câmara e do Senado naturalmente empurra os membros do Congresso para servir aos interesses organizados e buscar benefícios aos seus próprios eleitores” (MANN, 1990, p. 302).

Os Senadores estão menos conectados com os grupos de interesse do que os Representantes, mas são mais vulneráveis às pressões desses grupos que os membros do Executivo, que estão concentrados no atendimento aos interesses de todo o eleitorado do país. Por esse papel intermediário, o Senado tende a dar mais suporte às políticas presidenciais que a Câmara dos Representantes (MCCORMICK; WITTKOPF, 1990), mas não pode deixar de considerar a pressão

¹³⁸ Essa aproximação entre congressistas e grupos compõe dois vértices do que foi definido, no último capítulo, como Triângulo de Ferro da política de defesa dos EUA, que tem como consequência o fato de que os congressistas, muitas vezes, privilegiarão interesses específicos, independentemente dos custos que isso pode trazer ao eleitor médio do país (BARTELS, 1991).

dos grupos de interesse.

Como se observa, portanto, as características desse local de práticas posicionadas favorecem uma tomada de decisão que beneficie interesses específicos, o que afasta o pensamento dos legisladores do que prevalece no Executivo. Dessa forma, a emergência de um ou de outro, na decisão, tende a alterar seu resultado, como se verá a seguir.

3.4.2.3. A importância do Legislativo no processo de elaboração do orçamento de defesa.

Apesar de uma prevalência inicial do Executivo no processo de elaboração orçamentária, que é fruto de seu poder de agenda e do fato de que o Presidente aplica o orçamento aprovado pelo Congresso, a relação entre os dois órgãos é passível de constantes alterações, como já observado no último capítulo. Os membros do Legislativo, que utilizam o processo orçamentário como uma das formas de controlar o trabalho do Executivo¹³⁹, podem se tornar os atores mais importantes do processo, dependendo de sua atuação e de variáveis conjunturais. Como observado, a ascensão do Congresso tende a alterar o modo por meio do qual a decisão é analisada e o seu próprio resultado.

A primeira alteração se relaciona com a minimização da importância das variáveis ligadas ao nível de agência¹ quando o Legislativo prevalece no processo. A importância do papel de um legislador, como agente¹, diminui porque seus posicionamentos são muito influenciados por uma complexa estrutura. Portanto, na análise dos congressistas como agentes do processo decisório, o que será realizado, com mais ênfase, no capítulo 6, a tese considerará como mais relevantes os níveis de agência² e agência³, concentrando-se nas variáveis com eles relacionadas. Três fatores são importantes para justificar essa escolha: em primeiro lugar, como já observado, o índice de reeleição entre os membros do Congresso é

¹³⁹ O Legislativo exerce o controle sobre o Executivo de diversas formas: controle de pessoal, sendo o responsável por aprovar as nomeações para diversos dos principais cargos do governo, participando como conselheiros das decisões, por meio de investigações, pelo processo de apropriação e pela advocacia de casos específicos, quando o legislador se torna a ponte entre o eleitor e o membro do Executivo, de modo a defender uma causa específica. Entre essas formas de controle, destaca-se o processo de apropriação, pois o fato de que o Congresso possui o “poder da carteira” permite que todos os programas da Administração sejam controlados. Além disso, as “provisões gerais”, que são incluídas ao final de cada Lei de Apropriação, contêm definições específicas sobre como o dinheiro deve ser aplicado e sobre como as políticas devem ser conduzidas.

muito alto, havendo poucas alterações individuais a cada eleição. Quando há essas mudanças, elas refletem alterações políticas de grande porte, como a preferência do eleitorado por um ou outro partido, o que também pode ser medido por uma análise global do Congresso, que se afasta da agência¹. Em segundo lugar, os condicionamentos aos quais os legisladores estão submetidos são provenientes de características (como a estrutura distrital e dos comitês) que não se alteraram ao longo do período coberto pela tese. Por fim, os interesses dos legisladores também foram constantes no período estudado, tendo como ênfase principal a proteção dos interesses dos atores mais relevantes nos distritos que representam e, em segundo plano, a proteção dos interesses nacionais. Essa ordem pode ser alterada, mas isso só ocorre em momentos bastante específicos.

A Lei de Orçamento de 1974 criou diversas instituições que objetivam aumentar a capacidade do Legislativo de construir orçamentos coerentes e embasados em objetivos estratégicos. Tais instituições possibilitam a elaboração de projetos que se desassociam de pressões puramente paroquiais e permitem um controle mais adequado das políticas desenvolvidas pelo Executivo¹⁴⁰. Apesar disso, os incentivos dos legisladores para atuarem com base nos interesses locais que representam são maiores que os incentivos à elaboração de políticas racionais, que tenham como fundamento a construção de uma política de defesa que, estrategicamente, esteja relacionada com os interesses nacionais dos EUA. Assim, o resultado da decisão, com a ascensão do Legislativo, tende a privilegiar interesses específicos.

Três são as principais preocupações dos legisladores ao se posicionar com relação ao orçamento de defesa. A primeira se refere à já citada necessidade de atender as demandas dos eleitores de seu distrito: se houver grandes investimentos em defesa no distrito de origem do legislador, dificilmente ele apoiará cortes no orçamento. A segunda preocupação é que o apoio à decisão de cortar fortemente os gastos com defesa pode passar, à opinião pública, uma ideia de que ele adota uma postura muito branda e não tem a segurança do país como um de

¹⁴⁰ Como já destacado, as decisões do Congresso não podem somente ser consideradas como fruto de aproximações dos congressistas com interesses particulares, como as decisões do Executivo também não podem ser consideradas puramente racionais. Nem todos os legisladores votam com o objetivo de privilegiar grupos determinados. Lindsay e Ripley (1992, p. 433), por exemplo, indicam que há estudos sobre o padrão de votos no Legislativo que indicam que a ideologia é uma variável mais importante que os interesses econômicos dos eleitores para explicar as votações do Congresso. Apesar dessa constatação, porém, os autores indicam que as duas hipóteses não são excludentes.

seus objetivos. A terceira atua em sentido contrário: o congressista também não quer ser visto pelo eleitor como um representante que está em Washington somente observando o dinheiro ser desperdiçado pelo Pentágono. Aparece, aí, o principal incentivo para que o congressista apoie cortes no orçamento. Como se observa, são dois os principais incentivos ao aumento ou manutenção dos gastos e somente um à sua diminuição, o que faz com que os legisladores tendam a realizar cortes mínimos, mas não a aprofundar as discussões a respeito do tema.

Isso não quer dizer que a afirmação de que o Congresso dos EUA, por razões políticas e institucionais, tem dificuldades para cortar gastos com defesa, nem significa que o Congresso nunca reduz os valores requeridos pelo Executivo em seu projeto de orçamento de defesa, mas que essas reduções, comumente, não têm grande efeito prático. A atuação do Legislativo, portanto, pode ter como foco os interesses nacionais, mas a tendência é que isso ocorra somente em situações específicas, como na emergência de graves crises militares, situações em que há incentivos para a maximização dos investimentos em defesa, ou quando percebem a necessidade de reorganizar a economia estadunidense, sendo a diminuição dos gastos condição necessária para o reequilíbrio das contas.

De qualquer modo, as características do lugar de práticas posicionadas ocupado pelos congressistas, de um lado, impõem-lhes diversas condições estruturais que minimizam sua capacidade de análise global do orçamento de defesa e, de outro, constroem incentivos para que se concentrem em interesses específicos, relacionados com os distritos eleitorais que representam.

3.4.3. Os agentes que influenciam o processo decisório de elaboração do orçamento de defesa dos EUA: grupos de interesse e Forças Armadas.

No processo decisório de elaboração do orçamento de defesa dos Estados Unidos, além do papel relevante exercido pelos tomadores de decisão, há outros dois agentes que participam do processo de modo indireto, por meio de tentativas de influenciar os tomadores de decisão, com o intuito de potencializar o atendimento aos seus interesses: os grupos de pressão das indústrias de defesa e os representantes das Forças Armadas, que atuam desde o momento em que o orçamento começa a ser discutido até o final de sua elaboração.

3.4.3.1. Os grupos de interesse

Os grupos de pressão são formados por indivíduos com interesses pessoais, políticos, econômicos ou sociais comuns, que se reúnem com o intuito de pressionar os tomadores de decisão para que suas preferências sejam privilegiadas pelas decisões do governo. Importante ressaltar que o debate, nos Estados Unidos, sobre a importância desses grupos, também conhecidos como *lobbies*, é bastante importante para a Ciência Política e vem sendo desenvolvido desde a promulgação da Constituição daquele país¹⁴¹.

Independentemente da posição que se adote com relação à importância de tais grupos e de sua legitimidade no processo de construção política, é necessário destacar a definição de grupo de interesses adotada pela tese. O primeiro ponto relevante acerca do tema se refere à definição de grupos de pressão e aos termos utilizados pelos autores que os analisam.

São diversas as expressões que identificam os grupos organizados da sociedade. Na tese, opta-se por privilegiar o termo grupos de interesse, mas, por vezes, utiliza-se outras denominações, como grupos de pressão, *lobbies* e grupos domésticos. Apesar de se observarem diferenças tênues entre os conceitos, genericamente eles se referirão à definição apresentada por Wright (2003, p. 22-23), que considera-se a mais completa definição de grupos de interesse e que pautará a discussão da tese sobre o papel dos agentes que atuam por meio dessas organizações¹⁴².

¹⁴¹ Os Pais Fundadores percebiam a tendência natural, em uma sociedade como a dos Estados Unidos, da formação de grupos de indivíduos que objetivavam lutar por interesses específicos, o que James Madison (1787), no *Federalist #10*, denominou de facções. Tais grupos, na visão dos formuladores da Constituição, substituiriam a existência de partidos políticos no ambiente político dos EUA, pois, em uma democracia representativa, representariam as vozes divergentes no interior do Estado, que deveriam, de acordo com eles, ser controladas pelo governo. Ao longo dos séculos posteriores, a discussão acerca do papel desses grupos evoluiu, com contribuições importantes desenvolvidas, por exemplo, pelas obras de Bentley (1995), publicada originalmente em 1908, Truman (1951), Schattschneider (1975), que foi editada em 1960, Salisbury (1969) e Walker (1991), que teve a primeira edição em 1983. Apesar de concordarem que a formação dos grupos é uma característica do modelo político-econômico dos Estados Unidos, a divergência entre as análises está concentrada no benefício de tais associações para o funcionamento da democracia estadunidense e às formas de regulamentação de suas atividades pelo governo. A partir dessas diferentes posições, surgiram três escolas de pensamento, que serão analisadas neste subtítulo.

¹⁴² Apesar de que o conceito de grupo de interesse é restrito a atores não estatais e que não fazem parte de partidos políticos específicos, a atividade de *lobby* pode ser realizada por diversos tipos de agentes. As pressões podem ser exercidas, inclusive, por membros de um Poder governamental sobre outros, como no exemplo citado por Edwards III e Wayne (1994, p. 318), que ilustram a atividade de *lobby* do Executivo sobre membros do Legislativo, realizado com o intuito de convencer os legisladores a decidir de acordo com os interesses do Presidente. “Como é mais fácil a

Um grupo de interesse político ou interesse organizado é uma coleção de indivíduos ou grupos de indivíduos que se conectam por circunstâncias profissionais, ou por interesses políticos, econômicos e sociais comuns e que atendem aos seguintes requerimentos: (1) seu nome não aparece em uma cédula eleitoral; (2) utiliza alguma parte de seus recursos coletivos para tentar e influenciar as decisões tomadas pelos Poderes Legislativo, Judiciário ou Executivo dos governos nacionais, estaduais ou locais; e (3) é organizado externamente à instituição do governo que busca influenciar¹⁴³.

A maioria dos indivíduos e empresas que se unem para influenciar as decisões governamentais se organizam em estruturas físicas, que contratam lobistas e representantes em Washington. Normalmente, esses representantes são ex-membros do Congresso ou da Administração Federal tendo, portanto, grande conhecimento do funcionamento e da organização das instituições governamentais e de seus comitês especializados, além de ter fortes ligações com os governantes responsáveis pelas decisões que pretendem influenciar.

Existem quatro maneiras básicas de atuação dos *lobbies* (JANDA; BERRY; GOLDMAN, 1992). A primeira é o chamado *lobby* direto, que é o contato pessoal com os políticos¹⁴⁴. Também podem utilizar o *grassroots lobbying*, que inclui a participação de indivíduos que, embora não façam parte das organizações, estão de acordo com seus interesses e consiste na utilização de cartas e mensagens e na realização de manifestações de mobilização de massa¹⁴⁵. Uma terceira forma de

aproximação e o pedido de voto a um membro do Congresso que está em dívida com o Presidente, a Casa Branca fornece muitos serviços e amenidades para Representantes e Senadores. Apesar de que esses favores podem ser dirigidos para quaisquer membros do Congresso, eles, em verdade, vão desproporcionalmente aos membros do partido do Presidente. Privilégios pessoais utilizados para criar boa vontade incluem contatos sociais com o Presidente, lisonjas, passeios no Força Aérea Um, visitas a *Camp David*, desejos de parabéns, ingressos para o teatro para o camarote presidencial no *Kennedy Center*, convites para cerimônias de assinatura de leis, fotos com o Presidente, *briefings* e uma pletera de outros, cujo número e variedade estão limitados somente pela imaginação do Presidente e de sua equipe”.

¹⁴³ Essa definição é mais restrita que a de autores como Gable (1958, p. 85), por exemplo, que considera que os próprios partidos políticos podem ser considerados grupos de pressão.

¹⁴⁴ Esse contato direto se dá, principalmente, com os congressistas, pelas razões já observadas quando foi discutido o seu local de práticas posicionadas. Os legisladores contam com o apoio dos *lobbies* para que os auxiliem nos processos decisórios, já que não têm condições de reunir informações suficientes para construir bons posicionamentos com relação a diversos temas relevantes concomitantemente, função que os *lobbies* podem suprir com bastante eficácia. Apesar da importância dessa função para os grupos de interesse, a tese não a percebe como sendo a mais importante atividade desses grupos, como sugerem diversos autores (AUSTEN-SMITH, 1995; LOHMANN, 1995). A produção de informações, para a tese, não pode ser considerada como a principal forma de influência dos *lobbies* sobre um processo decisório, mas é apenas uma das formas de um grupo organizado se aproximar dos tomadores de decisão.

¹⁴⁵ Entre outras, são formas típicas de ação dentro dessa modalidade as campanhas informativas, o envio sistemático de cartas e emails aos congressistas e a organização de manifestações públicas de

atuação é a formação de coalizões, unindo-se a outras organizações que tenham os mesmos interesses. Os grupos de pressão também podem trabalhar por meio de Comitês de Ação Política (*Political Action Committees – PAC*), que são encarregados de levantar fundos para as campanhas dos candidatos a algum cargo governamental.

Como se observa a partir dessas quatro formas de pressão, a atividade dos *lobbies* se inicia durante a eleição, mas não se encerra com ela. A partir do momento em que o governante assume seu cargo, passa a sofrer uma pressão constante dos mais diversos grupos de interesse, que buscam moldar o pensamento do tomador de decisão, de forma a fazer com que seus interesses prevaleçam.

Nesse momento, o grupo elabora uma estratégia e busca sua aplicação, com o intuito de se aproximar do tomador de decisão e, posteriormente, convencê-lo de sua importância. Para tanto, cabe escolher os meios de pressão necessários para chegar aos fins estabelecidos, combinando o bom uso da informação, de sua credibilidade e influência. Pode sugerir, ao seu cliente, uma campanha de imprensa, a coleta de fundos e a sensibilização de outros grupos de pressão, por exemplo.

Essas ações buscam, de início, construir o acesso dos grupos aos tomadores de decisão, para que possam, a partir daí, potencializar suas chances de influenciar os resultados dos processos decisórios. Para compreender essa lógica, a diferença entre os conceitos de acesso e influência é fundamental.

Wright (2003) tece contribuições importantes acerca do tema. O autor propõe a existência de um *continuum*, em que um extremo representa a ausência total de acesso e o outro a influência sobre a decisão (WRIGHT, 2003, p. 78). Ao longo desse espectro, três são as etapas que devem ser atingidas pelos grupos de interesse para que transformem seu acesso em influência. Primeiramente, a partir do momento em que o grupo encontra uma abertura para que ganhe acesso ao governante, deve se posicionar com relação aos seus interesses, estabelecendo contatos e mantendo relações cordiais com o tomador de decisão. Nesse momento, não há a realização de requerimentos especiais sobre temas legislativos. A segunda etapa é a mensagem, quando o lobista fornece ao legislador informações especiais sobre o tema de seu interesse. Por fim, a influência surge quando o governante ajusta seu posicionamento às preferências do grupo, de acordo com a mensagem

apoio ou de protesto com relação a alguma iniciativa governamental que, de alguma forma, afete os interesses do grupo.

recebida.

Esse *continuum* é descrito, por outros autores, como um processo mais complexo. Para Lowery e Brasher (2004, p. 16-19), o processo de produção de influência pode ser dividido em quatro etapas: a primeira é a própria formação do grupo, por meio da mobilização e da manutenção das organizações; a partir daí, a organização procura adentrar na comunidade de interesse, aproximando-se de outras organizações que atuem da mesma maneira e com interesses semelhantes; a terceira fase é o exercício ou a tentativa de influência, por meio de estratégias de *lobby* e, finalmente, há o estágio final, em que deve-se analisar o resultado final da decisão dos governantes e verificar se houve, concretamente, um resultado positivo das atividades de *lobby* desenvolvidas.

Como ter acesso é muito diferente de ter influência sobre os tomadores de decisão (GABLE, 1958, p. 85), os grupos de pressão precisam atuar em várias frentes para que sua capacidade de moldar decisões seja potencializada.

Em uma sociedade complexa como a estadunidense, podem existir várias possíveis soluções para um mesmo problema, cabendo ao grupo e ao lobista avaliar qual a melhor estratégia a seguir em cada caso específico, com o intuito de potencializar os ganhos do agente que representa.

É importante observar que as pressões dos grupos de interesse, apesar de se concentrarem sobre aqueles que têm o poder de tomar uma decisão específica, os membros do Executivo ou do Legislativo, também são exercidas em outras instâncias de influência do posicionamento dos governantes, que se situam nas cúpulas de poder mais altas. Os assessores parlamentares, a imprensa e até mesmo os eleitores, por exemplo, percebem a atuação dos grupos e são alvo de suas pressões, pois também, em certa medida, moldam o posicionamento dos atores políticos. Os meios pelos quais a atividade do grupo é exercida, portanto, variam em grande escala, indo desde os contatos diretos com os tomadores de decisão a todos os meios de pressão indiretos que estiverem disponíveis, como o financiamento das campanhas eleitorais, em que o montante despendido pelos grupos é proporcional à influência que esperam obter:

Os lobistas acreditam que as contribuições lhes fornecem uma significativa ajuda quando estão tentando ganhar acesso a um membro do Congresso (...). Um membro do Congresso ou um assessor achariam difícil negar um pedido de audiência com um lobista de uma companhia se o seu Comitê de Ação Política fez uma contribuição de campanha na última eleição. (JANDA

et al., 1992, p. 357)

A legislação dos EUA, por meio da Comissão Federal de Eleições – FEC, prevê que, para participar do financiamento de uma campanha eleitoral, o grupo precisa constituir um Comitê de Ação Política – PAC¹⁴⁶. Pela legislação, as empresas, sindicatos, associações comerciais ou outros grupos não podem contribuir diretamente para as campanhas federais, mas devem criar Comitês de Ação Política com o intuito de arrecadar dinheiro de indivíduos e transmitir os fundos arrecadados para os candidatos de sua escolha.

Além de recolher o dinheiro diretamente dos indivíduos interessados em contribuir nas campanhas, os PACs cumprem a importante função de gerenciar as doações para os candidatos com quem trabalham, organizando as doações das grandes empresas estadunidenses e as dirigindo para os candidatos que mais as necessitam, organizando também eventos de arrecadação de dinheiro.

Ao financiar a campanha de um candidato específico, obviamente, a intenção do grupo específico é facilitar o seu acesso ao candidato, a partir do momento de sua posse. Tendo contribuído para a campanha de um candidato vencedor, o *lobby* tem mais razões para acreditar que o candidato eleito irá dar mais atenção aos seus interesses e estar mais aberto para atender suas propostas.

Apesar de todos esses esforços, a capacidade de influência dos grupos depende de variáveis estruturais e agenciais, que potencializam ou minimizam a importância de suas ações.

3.4.3.1.1. A capacidade de influência dos grupos de interesse nos EUA.

Três são as principais teorias acerca da influência dos grupos de interesse sobre os tomadores de decisão nos Estados Unidos.

¹⁴⁶ Os PACs ganharam força a partir dos anos 70, quando foram regulamentados pela emenda de 1974 ao *Federal Election Campaign Act*, legislação que trata das eleições nos EUA e são definidos como “uma forma especializada de organização que contribui com dinheiro e outras formas de apoio às campanhas diretamente aos candidatos federais. Um PAC pode ser mais facilmente entendido como o braço eleitoral do grupo de interesse. Na maioria dos casos, uma empresa, sindicato, associação comercial ou outro grupo ‘paterno’ é responsável pelo estabelecimento do PAC. Muitos PACs ‘ideológicos’ ou ‘não-conectados’, todavia, são criados isoladamente” (HERRNISON, 2005). Uma extensa análise de como funcionam as contribuições eleitorais nos Estados Unidos, por meio da formação de Comitês de Ação Política, pode ser encontrada nas obras “*Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*”, de Kenneth M. Goldstein (1999), e “*The Interest Group Connection: electioneering, lobbying, and policymaking in Washington*”, de Paul S. Herrnson, Ronald G. Shaiko e Clyde Wilcox (2005).

A primeira é o modelo pluralista, a mais tradicional tese sobre o tema. O pluralismo remonta ao processo de formação do país, quando os formuladores da moldura política estadunidense passaram a conceber que os cidadãos tendem a se organizar em grupos, de modo a pressionar os governantes para que seus interesses fossem atendidos. James Madison (1787a), no *Federalist # 10*, defendia que a formação de grupos é um processo natural da sociedade local e, portanto, haveria um equilíbrio entre os grupos e contra-grupos, que representariam os mais diversos interesses da sociedade perante o governo, cabendo ao Estado manter a unidade entre eles. Madison não via como impedir a formação de tais grupos, o que somente poderia ser realizado por meio da privação de liberdades individuais, e não tinha grande preocupação com problemas de sub-representação, o que seria solucionado, de acordo com ele, naturalmente, tendo em vista que haveria incentivos constantes para que os indivíduos que não fossem representados por entidades organizadas se reunissem e formassem novas associações. Autores como Dahl (1961) e Truman (1951) também são grandes expoentes dessa tradição teórica.

O segundo modelo que é concebido para o estudo dos *lobbies* no país é denominado de transacional, que se baseia na análise clássica de Mancur Olson (1999). Para ele, à primeira vista, parece razoável pensar que, quando muitos indivíduos com os mesmos interesses se reúnem para formar um grupo, as chances de serem bem sucedidos são maiores do que se o grupo possuísse apenas poucos membros, porque sempre haverá muitos para lutar conjuntamente para promover os interesses da associação mais numerosa. Essa hipótese, porém, é vista por Olson como uma exceção.

Quando um grupo é formado com o intuito de lutar por um benefício coletivo, quanto maior for seu número de componentes, mais dificuldades organizacionais e, por vezes, menos capacidade de atuação terá. Em grupos grandes, tende a aparecer a figura do chamado “carona”, ou seja, o indivíduo que não tem a intenção de arcar com os custos que deverão ser pagos para que o benefício coletivo seja provido. O carona surge porque o membro entende que, apesar do fato de que os interesses do grupo coincidem com os seus, seu comportamento não cooperativo não será percebido.

Nota: Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir esse

objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses. Na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja alguma coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais. (OLSON, 1999, p. 14)

Nesse sentido, grupos pequenos têm mais capacidade de ter sucesso em sua atuação, pois possuem uma maior capacidade de organização, sendo que dificilmente aparecerá o “carona”. Todos os membros do grupo compreendem que os demais irão perceber rapidamente se algum deles não cooperar para que o interesse do grupo prevaleça, o que tende a forçar todos os indivíduos a dividir os custos para que o benefício coletivo seja provido.

Como a maioria dos *lobbies*, nos Estados Unidos, são formados por grupos pequenos de empresas com grande poder econômico e, portanto, o conjunto dessas empresas tem uma grande capacidade de organização, seus interesses tendem a prevalecer sobre os interesses da coletividade, pois os cidadãos que não fazem parte de um grupo de pressão tendem a ter um comportamento inerte diante das decisões governamentais que prejudiquem seus interesses, já que nenhum indivíduo possui incentivos suficientes para arcar com o custo de iniciar a organização de um grupo completamente difuso com o intuito de exercer um contrapeso no processo decisório. Pela lógica de Olson, portanto, é possível explicar porque os interesses de um pequeno grupo de empresários tendem a ser atendidos pelo governo, o que pode, em determinadas circunstâncias, prejudicar o próprio bem estar da sociedade:

O alto grau de organização dos interesses empresariais, assim como o poder desses interesses, deve estar ligado em grande parte ao fato de que a comunidade empresarial divide-se em uma série de “indústrias” (geralmente oligopolísticas), cada uma das quais contendo apenas um número francamente pequeno de empresas. Do fato de que com frequência o número de empresas em cada indústria não é maior do que o seria o número de membros de um grupo “privilegiado”, e raramente maior do que o seria o número de membros de um grupo “intermediário”, segue-se que essas indústrias normalmente serão pequenas o bastante para se organizarem voluntariamente a fim de terem um *lobby* ativo – em outras palavras, o poder político “natural e necessariamente” flui para as mãos daqueles que controlam os negócios e a propriedade no país. (OLSON, 1999, p. 158)

Como já afirmado, essa prevalência de grupos pequenos e politicamente poderosos pode trazer prejuízos ao funcionamento do sistema

democrático dos EUA. Na lógica de Olson (1999), muitas vezes, mesmo que o governante perceba que o atendimento a determinados grupos possa trazer malefícios a uma grande parcela da sociedade, ele atende aos interesses desse grupo porque o considera essencial para sua prevalência política no seu distrito eleitoral.

Nesses casos, o governante tende a privilegiar os grupos que demonstrem maior intensidade (GOLDSTEIN, 1999) com relação ao tema. O diferencial na transformação de acesso em influência é a intensidade do grupo de pressão (GOLDSTEIN, 1999). Como destaca Teune (1967), quando os grupos demonstram coesão e liderança, passam a ser considerados relevantes para os objetivos dos tomadores de decisão, pois passam a demonstrar sua importância também para seus eleitores, sendo que o não atendimento de seus interesses pode significar perda de votos.

O desenvolvimento do conceito de intensidade dos grupos de interesse, portanto, é também relevante. Para que o grupo de pressão garanta que seu acesso ao tomador de decisão se transforme em influência no processo decisório, é necessário que demonstre grande relevância. Para isso, não é necessário que o grupo seja numeroso¹⁴⁷ (composto por várias empresas) ou que atue em diversos setores.

A intensidade dos grupos é importante porque, como já destacado, o governante compreende que há duas formas de maximizar sua possibilidade de reeleição: a primeira é atender aos interesses do eleitor médio, aprimorando as condições econômico-sociais do país; a segunda é atender aos interesses dos grupos que o auxiliaram a chegar ao poder, com os quais poderá contar novamente no próximo pleito. Na maioria das vezes, os governantes privilegiam a segunda opção (GOLDSTEIN, 1999, p. 36).

Assim, quando os interesses dos grupos de pressão estiverem em conflito com os do eleitorado médio, em um Estado em que haja uma baixa polaridade doméstica (ALONS 2007), a tendência é que o governante opte por atender aos *lobbies*. Isso ocorre, tipicamente, em duas situações: quando as preferências dos grupos são as únicas que o tomador de decisão consegue captar na sociedade ou quando, mesmo percebendo que estão em desacordo com os interesses do eleitor

¹⁴⁷ Grupos muito numerosos, ao contrário, podem ter prejuízos organizacionais (OLSON, 1999), como já foi desenvolvido.

médio do país, o governante estiver convencido de que esse comportamento possa criar efeitos políticos posteriores, sendo saliente na próxima campanha e, conseqüentemente, significando a obtenção de votos na legislatura que representa.

Para demonstrar sua intensidade, algumas práticas dos grupos são essenciais: o estímulo à participação dos eleitores como uma estratégia de pressão, o que é realizado, em grande medida, por campanhas de *grassroots lobbying*, que podem fornecer informações aos legisladores sobre o posicionamento do eleitorado; a demonstração de que a preocupação do eleitorado com o tema é alta, ou seja, que o problema é saliente para eleitores importantes, que existe um grupo instigador e que o rastreamento é possível; e a demonstração de que os grupos de pressão são capazes de construir a agenda, definindo como o tema será divulgado à opinião pública (GOLDSTEIN, 1999, p. 41).

Medir a intensidade de um grupo de pressão é difícil. Todavia, a mensuração de alguns indicadores, como as quantias que um determinado grupo doou a partidos e tomadores de decisão com poder sobre o tema específico, o número de encontros que seus membros tiveram com os governantes e de eleitores ligados ao grupo (no caso da indústria de defesa, o número de empregadores ligados a ela é um dado importante), pode ser esclarecedor. A mensuração desses indicadores leva a conclusões importantes sobre a intensidade do grupo analisado.

Por fim, outro tema que é importante na análise das relações dos grupos de pressão com os tomadores de decisão está associado aos canais de acesso do processo decisório. Quanto ao orçamento de defesa, é importante ressaltar que a fragmentação de responsabilidades entre Executivo e Legislativo é um incentivo à participação dos grupos (MANN, 1990, p. 302), que percebem que, desde o momento em que a discussão orçamentária é iniciada, há espaço para negociações com tomadores de decisão de ambos os Poderes, com o intuito de reforçar o apoio dos governantes que lhes são favoráveis e de minimizar a oposição dos demais. Esse acesso é ainda mais evidente junto aos legisladores, já que sua relação com os *lobbies* é intensa porque se baseia em uma troca:

Os lobistas fornecem aos membros informações técnicas e políticas em temas específicos e os membros podem atender aos objetivos dos grupos aprovando suas políticas preferidas. [...] [Ao contrário,] os Presidentes não estão sujeitos ao *lobby* particularista e restrito que ocorre no Congresso [...]. (HERRNSON; SHAIKO; WILCOX, 2005, p. 387-388).

Além das já analisadas questões relacionadas com a lógica distrital, que leva os legisladores a se aproximarem dos grupos de interesse, outro fator importante para essa relação simbiótica é a necessidade que os congressistas têm, devido à defasagem de seu apoio institucional de obterem auxílio na produção de informações confiáveis acerca dos processos decisórios de que participam. O problema é que as informações produzidas por esses grupos, apesar de serem confiáveis, são, comumente, enviesadas, pois a decisão de que informações produzir e dos destinos dessas informações é um tema de grande preocupação para os grupos.

Além da defasagem informacional dos legisladores, sua maior proximidade com os grupos de pressão também está relacionada ao fato de que há mais incentivos para que os lobistas pressionem um órgão com muitos membros com opiniões divergentes do que um órgão hierárquico, em que a opinião de um agente individual é decisiva, pois sua possibilidade de obterem sucesso, nesse segundo ambiente, seria muito menor (BENNEDSEN; FELDMANN, 2002, p. 931).

Outro fator importante é que o ambiente político dos EUA, tornou-se ainda mais propício à atividade dos *lobbies* nos últimos anos:

Um número de fatores produziu um ambiente favorável à atividade dos grupos de pressão nos anos recentes: o papel expandido do governo em todas as esferas da vida americana; a falta de consenso público nos Estados Unidos sobre temas de política externa; o declínio da identificação partidária dos cidadãos e o enfraquecimento da disciplina partidária no Capitólio; a emergência da política monotemática (em que um tema, como o controle de armas ou o aborto podem dominar uma campanha política); e o crescimento da difusão do poder na Câmara ou no Senado (CRABB; HOLT, 1989, p. 231).

Pode-se ilustrar os argumentos acima descritos com o já mencionado exemplo dos *lobbies* da indústria defesa estadunidense, que, no ambiente político do país, não enfrentam quaisquer adversários que possam exercer contra-pressões pela diminuição dos gastos com defesa. Não há um *lobby* organizado para a paz no cenário político dos EUA (COBB, 1969). As pressões que existem pela redução dos gastos com armamentos, ao contrário, são baseadas em critérios fiscais e econômicos.

Por fim, o terceiro modelo teórico construído para explicar a prevalência dos grupos de interesse no sistema político dos EUA é o neopluralista, que tenta combinar aspectos dos outros dois. Para essa teoria, que tem em Walker (1991) um

autor importante, os problemas de ação coletiva detectados por Olson podem ser relativizados em situações específicas e a influência dos grupos sobre os tomadores de decisão é afetada por questões contingenciais. A relação entre os grupos e o governo, portanto, pode ser explicada de acordo com o caso específico, pela ontologia da primeira teoria, quando houver uma intensa disputa entre grupos que pressionam os legisladores por objetivos contrapostos, ou da segunda, quando as pressões somente são exercidas em um sentido.

A hipótese aqui desenvolvida parte de uma perspectiva que tem por base esse terceiro modelo, sendo os condicionantes contingenciais representados pelas variáveis estruturais e agenciais com as quais a tese trabalha. Em termos estruturais, a maior ou menor influência dos *lobbies* no processo decisório depende das dificuldades que surgem à sua atuação pela ascensão de agentes que estão mais isolados de sua influência, ou seja, dos membros do Executivo.

Mesmo a ascensão do Legislativo como tomador de decisão principal, porém, não é condição suficiente para que os *lobbies* consigam influenciar o resultado da decisão. A variável estrutural permite a ascensão dos grupos, mas não lhes garante influência sobre o resultado da decisão, que depende de uma variável agencial importante: a já destacada intensidade do grupo de interesse.

Como a análise da influência dos *lobbies* sobre um processo decisório somente pode ser realizada a partir de um caso específico, pois não há como mensurar, com o grau necessário de profundidade, a importância desses grupos em vários momentos históricos e processos decisórios diferentes¹⁴⁸, essa tese analisará a importância desses agentes em um capítulo específico, que aprofundará o caso da aprovação e manutenção do projeto do V-22 Osprey.

3.4.3.1.2. Os grupos de interesse da indústria de defesa dos EUA e sua importância para a formulação do orçamento de defesa do país.

Três características marcam a participação dos grupos de pressão no processo de formulação do orçamento de defesa dos EUA. A primeira delas é relacionada com a grande propensão do sistema político do país à formação de tais grupos e à sua participação nos processos decisórios. A segunda diz respeito à maior proximidade dos *lobbies* com os congressistas do que com os membros do

¹⁴⁸ A influência é medida pelos efeitos percebidos, pois não há uma forma clara de mensurar os efeitos da participação dos *lobbies* no processo decisório (WIGHT, 2006, p. 51).

Poder Executivo. As duas primeiras características já foram analisadas neste capítulo, por se associarem a peculiaridades do próprio sistema político-econômico dos EUA. A terceira, sobre a qual dar-se-á maior ênfase nesse momento, é mais específica e se refere à grande intensidade dos *lobbies* da indústria de defesa.

Esses grupos têm grande intensidade no ambiente doméstico dos EUA, o que pode ser medido pela alta capacidade das indústrias de armamentos de garantirem sua sobrevivência e a maximização de seus lucros em um cenário extremamente restrito (já que existe somente um cliente em potencial, o governo). Apesar das condições desfavoráveis do mercado de armamentos, a estreita relação simbiótica entre os grupos de pressão da indústria de defesa, os congressistas e os membros das Forças Armadas, conhecida como Triângulo de Ferro (SMITH, 1996) da política estadunidense, é o principal instrumento político desenvolvido pela indústria. Sua força pode ser medida pela riqueza e pelos resultados financeiros positivos que vem obtendo ao longo dos anos (COBB, 1969), independentemente da existência ou não de ameaças externas aos EUA, que, a princípio, deveriam ser a razão principal para a existência de uma indústria de defesa forte no país.

Destaca-se que essa capacidade de garantir a sobrevivência de um número excessivo de indústrias de defesa se tornou ainda mais evidente no pós-Guerra Fria, quando os incentivos estruturais para sua existência foram minimizados e houve a necessidade de fortalecimento das estratégias políticas adotadas pelos *lobbies* de defesa, o que foi facilitado pela emergência do Congresso na tomada de decisão (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000). Para alguns autores, a forte reação dos grupos de interesse da indústria de defesa a um ambiente menos favorável, proveniente da redução das ameaças externas, pode ser mensurada pelo excesso de produtos militares à disposição das Forças Armadas nos EUA, independentemente de sua utilidade nos campos de batalha e no dia-a-dia da atuação dos militares. Gholz e Sapolski (1999-2000) fazem uma análise profunda do excesso de equipamentos das três Forças, mencionando, por exemplo, a quantidade de tanques, helicópteros ou aeronaves com tecnologia deficitária, que se encontram inativos em diversas instalações militares no país, o que é, em grande medida, consequência dos esforços, cada vez maiores, dos grupos de pressão da indústria, que vêm mantendo seus lucros intensos de modo artificial.

Essa força desproporcional que os grupos de pressão da indústria de defesa dos EUA adquiriram com relação ao governo e às outras indústrias do país

vem sendo tema de diversas análises há muitas décadas, como demonstra a literatura utilizada nesta tese e como se pode observar por meio da menção mais notória a respeito do tema, o discurso de despedida¹⁴⁹ do Presidente Eisenhower, realizado em 17 de janeiro de 1961, e que chama a atenção para a emergência de um complexo industrial militar que poderia, com facilidade, passar a dominar as decisões do governo estadunidense. Importante salientar que esse discurso foi realizado justamente por um Presidente com uma estreita ligação com os militares, um ex-general que havia comandado as forças dos EUA durante a Segunda Guerra Mundial. Nas palavras do então Presidente, o risco da ascensão do complexo industrial militar era grande e poderia levar a um total desequilíbrio da estrutura decisória do país:

Nós não podemos mais correr o risco de uma improvisação emergencial da defesa nacional; nós fomos compelidos a criar uma indústria permanente de armamentos de proporções vastas. Além disso, três milhões e meio de homens e mulheres estão diretamente engajados na estrutura de defesa. Nós, anualmente, gastamos mais em segurança militar que a renda total das corporações dos Estados Unidos.

Essa conjunção de uma estrutura militar imensa com uma indústria de armamentos grandiosa é nova na experiência americana. A influência total, econômica, política e mesmo espiritual é sentida, em toda cidade, estado e na sede do governo federal. Nós reconhecemos a necessidade imperativa para esse desenvolvimento. Mesmo assim, nós não devemos falhar em compreender suas graves implicações. Nossos esforços, recursos e meios de vida estão todos envolvidos; bem como a própria estrutura de nossa sociedade.

Nos conselhos do governo, nós devemos nos proteger contra a aquisição de uma influência injustificável, proposital ou não, do complexo industrial-militar. O potencial para um aumento desastroso de um poder mal posicionado existe e persistirá (EISENHOWER, 1961).

Como se observa, o temor de Eisenhower, um membro da própria estrutura militar sobre a qual se referia, já era grande em meados do século passado. Desde então, apesar das mudanças de método, os grupos de interesse da indústria militar só ganharam importância, principalmente depois da Guerra Fria (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000).

A intensidade dos grupos de interesse da defesa dos EUA é potencializada pelo fato de que tais grupos são formados por um número pequeno de empresas, que têm contratos muitos grandiosos com o governo. Quanto maiores forem os contratos de uma indústria específica, maior sua capacidade de moldar as

¹⁴⁹ Denominado de *Farewell Address*. Disponível, na íntegra, em: <http://www.youtube.com/watch?v=CWiiYW_fBfY>. Acesso em: 19 jan. 2012.

decisões orçamentárias (DOMKE, 1984), pois essa empresa tende a ter maior capacidade de influência sobre o governo devido ao seu número maior de empregados e ao fato de que os empregos da indústria de defesa exigem, muitas vezes, trabalhadores altamente capacitados, considerados formadores de opinião em seus distritos de origem (ELLIS et al., 1993).

Esse domínio, cada vez maior, do processo orçamentário por um número pequeno de contratantes muito poderosos não significa, porém, que o total de empresas envolvidas com a defesa, nos EUA, é pequeno. Ao contrário, o que se observa é que esse número é bastante extenso. O que ocorre, na prática, é que as empresas que obtêm contratos do governo e que influenciam, diretamente, o processo decisório, por interesses políticos, estão, cada vez mais, ampliando o número de subcontratantes que os auxiliam a produzir os grandes equipamentos relacionados com os seus volumosos contratos. Com o intuito de amarrar os políticos aos seus interesses, a subcontratação é uma prática crescente e que cria vínculos em quase todos os distritos eleitorais dos EUA. A quantidade de empresas estadunidenses com algum tipo de associação à defesa, entre 1976 e 1986, dobrou (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000, p. 9), o que demonstra o alcance e a intensidade dos *lobbies* da indústria, apesar de sua vantagem organizacional, relacionada com o pequeno número de empresas que recebem contratos diretos do governo.

Além dessa capacidade de influência, a proximidade entre os congressistas e os grupos de pressão da indústria é outra fonte de vantagem que possuem. Como destacam Stubbing e Mendel (1986, p. 90), esta relação é especialmente próxima na temática de defesa:

Para os membros do Congresso – cujo emprego é representar os interesses dos seus eleitores – o impacto econômico do orçamento de defesa é simplesmente muito grande para ignorar. As pressões são grandes para que os representantes do Congresso “levem o bacon para casa” – pela atração de novos negócios de defesa ou pela proteção dos que já estão lá. Os contratantes de defesa, em particular, são capazes de criar fortes pressões sobre os congressistas e seus *staffs* por meio de esforços de *lobby* caros em Washington. As grandes firmas de defesa mantêm *staffs* de 20 a 80 pessoas em tempo integral em Washington, que tentam obter acesso à atmosfera política do Congresso e do Pentágono. De fato, muitos dos empregados que agora trabalham para essas firmas de *lobby* anteriormente serviram ao Congresso [...] Esses exemplos de pessoal de “porta giratória” ilustram a influência de elementos de dentro, que pode ser aumentada por generosas doações de campanha fornecidas por comitês de ação política da indústria de defesa.

No Executivo, especificamente com relação ao período analisado pela tese, houve uma mudança na relação entre os governos Reagan e Bush com os grupos de interesse da indústria de defesa. Enquanto o primeiro tinha laços com grupos mais específicos, formados por conservadores, que auxiliavam Reagan a elaborar seus projetos orçamentários e suas decisões de política externa, George Bush mantinha laços com grupos de diversas ideologias, que utilizava com o intuito de buscar a legitimação de suas decisões frente à opinião pública (PETERSON, 1992). Apesar dessas diferenças, ambos mantinham relações estreitas com os grupos¹⁵⁰.

A lógica observada no período pós-Guerra Fria ampliou uma realidade que já era conhecida, pois os grupos de interesse da defesa continuaram a obter auxílios do Estado, mesmo após o encerramento de um grande conflito e a consequente redução abrupta da demanda por seus produtos (FORDHAM, 2003, p. 585). Para o autor, observação de variáveis econômicas relacionadas com essa indústria também demonstra os benefícios que a forte pressão que exercem sobre os governantes vem rendendo. O fato de que os preços das ações das companhias de defesa, no período posterior à Guerra Fria, eram mais altos que durante o confronto, é um indicativo de que os investidores consideravam o mercado menos arriscado, mesmo em um momento de menores lucros potenciais, o que é, no mínimo, curioso.

Como se observa, o ambiente de discussão do orçamento de defesa é um claro exemplo de desequilíbrio entre os grupos da sociedade diante do governo. Há uma representatividade desproporcional de um número reduzido de indústrias muito organizadas e financeiramente poderosas, que pressionam os governantes, principalmente do Poder Legislativo, a responder às suas demandas,

¹⁵⁰ O primeiro Presidente do pós-Guerra Fria que tentou minimizar essas relações no processo de elaboração do orçamento de defesa foi Clinton, que lançou uma ampla campanha de fusões das indústrias de defesa, com o objetivo de minimizar seu número e de diminuir a capacidade ociosa da indústria. De imediato, os grupos de interesse foram contrários ao planejamento elaborado pelo Executivo e, para que seguissem adiante com as fusões, o governo precisou conceder-lhes incentivos grandiosos (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000, p. 24). Apesar de que Clinton acabou por dar origem a uma política que levou a várias fusões, como a ocorrida entre as empresas Lockheed e Martin, que foi encerrada em 2005, após o seu governo, esse processo não levou a uma racionalização das plantas. O número de empresas diminuiu, mas o número de plantas continuou, praticamente, o mesmo, o que foi possibilitado pelos extensos incentivos financeiros proporcionados pelo governo. Os autores GHOLZ e SAPOLSKI (1999-2000) fazem uma ampla análise do processo de fusões desencadeado por Clinton, trazendo, inclusive, listagens de todas as plantas de indústrias de defesa existentes nos EUA durante e após a Guerra Fria. Como observam os autores, as reformas da indústria, no período, foram mínimas.

independentemente da necessidade estratégica de gastos com defesa. A indústria de defesa, nesse sentido, destaca-se pela sua forte capacidade de moldar as preferências dos legisladores (BOLT et al., 1995; GAILLARD, 2010; JONES, 2004; LINDSAY, 2004), o que está em consonância com o que é enfatizado pela teoria transacional sobre esses grupos (OLSON, 1999).

Deve-se ressaltar, porém, que as indústrias de defesa não se tornaram extremamente poderosas pela sua atuação isolada, mas pela consolidação de uma relação próxima com os legisladores e com as Forças Armadas, cuja atuação será analisada a seguir.

3.4.4. As Forças Armadas como local de práticas posicionadas e sua participação na elaboração do orçamento de defesa dos EUA.

Os membros das Forças Armadas têm um papel fundamental na elaboração do orçamento de defesa dos EUA, desde o momento inicial de sua construção. A partir da Estratégia de Defesa, formulada pelo Presidente, iniciam um processo de construção das missões que devem realizar para que a estratégia seja cumprida e, assim, estabelecem suas necessidades em termos de equipamentos e indivíduos, para então repassar ao Departamento de Defesa o montante de gastos que precisam realizar durante o ano fiscal seguinte.

Como essa análise é realizada em separado por cada uma das três Forças e pelos Fuzileiros Navais¹⁵¹, o processo tende a apresentar desconexões, o que leva ao aumento dos gastos e à tendência de contratação de uma série de equipamentos desnecessários. Não há, em nenhum momento da discussão orçamentária, uma oportunidade para que as Forças se reúnam e associem seus pedidos, o que deveria estar a cargo do Departamento de Defesa, que, porém, raramente toma a decisão de fazer uma grande revisão dos pedidos de cada Serviço Militar. Apesar de que essa lacuna procedimental é percebida pelos tomadores de decisão do governo, não há uma rediscussão da estrutura das Forças ou do próprio processo.

Três são as questões mais importantes acerca desse lugar de práticas posicionadas e da sua influência sobre os agentes que nele operam. A primeira se

¹⁵¹ O Corpo de Fuzileiros Navais, denominado nos EUA de *Marine Corps*, compõe a estrutura da Marinha, mas tem uma autonomia decisória bastante grande.

refere à tendência das Forças de buscar, constantemente, o aumento de seus orçamentos, a partir de uma rivalidade controlada. A segunda é a forte hierarquia da estrutura militar, cujos líderes tendem a evitar mudanças grandiosas nos seus orçamentos. A terceira é a grande margem de manobra dos militares na elaboração do orçamento, independentemente da conjuntura em que é discutido.

As Forças Armadas, individualmente, têm um objetivo semelhante: o aumento do seu orçamento, de modo a obterem mais facilidades no cumprimento de suas missões. Como os Serviços Militares atuam em um ambiente de recursos finitos, há uma tendência ao conflito entre eles, mas, na prática, a rivalidade é moderada e sua intensidade depende de questões estruturais, pois o nível de confronto entre as Forças depende da abertura que o Executivo dá a sua atuação, e conjunturais, já que a quantidade de recursos disponíveis, em um determinado ano, também afeta o nível de conflito.

As Forças tendem a lutar pela maximização dos investimentos em sua estrutura, de modo a aumentar os recursos que estão à sua disposição e a qualidade de seus equipamentos. Para que consigam realizar esse aumento, porém, os representantes de cada Força não criticam os pedidos orçamentários das demais, não havendo uma clara rivalidade entre elas, como poderia ser defendido por teses que se baseiam no modelo organizacional de Allison. Não há, por outro lado, uma ampla cooperação entre as Forças, que não formulam seus pedidos conjuntamente, de modo a racionalizar a utilização dos recursos estatais.

A visão da tese acerca da relação entre as Forças, portanto, é semelhante ao que é defendido por Stubbing (1984) e Stubbing e Mendel (1986, p. 71). Os autores destacam que há uma “Regra de 3” entre as Forças, que determina uma rivalidade controlada entre elas, de modo que as Forças procuram aumentar seus orçamentos sem considerar os programas desenvolvidos pelos outros Serviços, mas, ao mesmo tempo, não atacam os investimentos das outras.

Lebovic (1994, p. 842) busca qualificar os comportamentos das Forças em ambientes diferentes, afirmando que terão uma postura mais agressiva quando a elaboração do orçamento de defesa é realizada com base em seus próprios interesses, ou seja, quando o Departamento de Defesa e o Presidente lhes dão maior margem de manobra no processo. Além disso, o autor entende que cada Força procurará maximizar seus ganhos relativos frente às demais quando houver maiores estrangulamentos orçamentários e, ao contrário, menos confrontações

quando o gasto com defesa for mais elevado.

Ao comparar o comportamento das Forças durante as gestões Reagan e Bush, o autor conclui que houve pouca rivalidade entre elas durante a primeira Administração, quando uma abundância de investimentos militares facilitou a distribuição de recursos. Apesar da grande liberdade que o Departamento de Defesa concedeu às Forças durante essa gestão, portanto, a abundância de recursos minimizou o conflito entre elas. O comportamento dos membros dos Serviços Armados, que aproveitaram o momento para acelerar seus programas, sem criticar os programas das demais Forças, ocasionou consequências negativas na gestão seguinte, pois um dos fatores que levaram à incapacidade de Bush de reduzir o orçamento de defesa foram os compromissos de longo prazo que estavam assumidos. Como os Serviços expandiram suas missões e ampliaram sua base de atuação, durante os anos 80, em demasia, o preço passou a ser pago ao longo dos anos seguintes.

Outra consequência perversa dos anos Reagan foi a sobreposição de missões das Forças: para que pudessem expandir suas capacidades, cada uma delas criou novas agendas, o que levou ao requerimento de armamentos semelhantes e à tendência de elevação dos custos finais do orçamento a valores muito maiores do que os necessários à proteção do país, os Serviços optaram por fabricantes que lhes trouxessem maiores vantagens.

Além da pressão orçamentária que essa “rivalidade controlada” entre as Forças naturalmente desenvolveu, o peso dessas práticas sobre os orçamentos de Bush também se tornou elevado, devido a um comportamento que as Forças aprenderam a adotar para não perder terreno com relação às outras. Quando um projeto era apresentado por um Serviço, sua previsão de custos era reduzida, com o intuito de facilitar sua aprovação pelos tomadores de decisão. Contudo, uma vez que os projetos eram aprovados, começavam a surgir pedidos de verbas extras para suprir lacunas técnicas que “não tinham sido previstas” anteriormente.

Quando os congressistas começaram a perceber que os custos dos projetos haviam sido manipulados pelas Forças, já era tarde demais para cancelar um programa específico, que já havia desperdiçado milhões de dólares dos contribuintes. Essa prática, realizada durante a gestão de Reagan, não era nova e já havia se tornado uma constante na relação das Forças com os tomadores de decisão. Lebovic (1994, p. 841) analisa a questão de modo bastante interessante.

A lógica, portanto, durante a Administração Reagan, era, claramente, a de uma “rivalidade controlada”, conforme destaca a hipótese aqui levantada. O Departamento de Defesa permitia que os militares elaborassem seus próprios orçamentos, mas não havia grandes rivalidades, pois a disponibilidade de recursos era vasta (SMITH, 1996, p. 194).

Um exemplo de como a relação entre as Forças não era cooperativa e nem de uma rivalidade absoluta pode ser dado pelo fato de que a Força Aérea, no pedido orçamentário de 1981, aprovou a utilização do F-16 e a Marinha, que não aceitou o projeto, preferiu o F-18, apesar de que ambos possuíam características muito semelhantes (SMITH, 1996, p. 200). Esse comportamento demonstra que cada Força preferia seus próprios fornecedores, o que não significa que as indústrias tenham sido prejudicadas, mas, ao contrário, que surgiram oportunidades para todas. Ainda durante a gestão Reagan, uma questão semelhante ocorreu com os mísseis Trident e MX¹⁵².

A rivalidade entre as Forças fez com que cada uma defendesse um programa específico, ignorando as vantagens econômicas de contratar os mesmos equipamentos de outras Forças, que poderiam cumprir funções semelhantes aos seus. Por outro lado, não houve críticas de lado a lado com relação aos programas dos outros. A lógica foi a defesa de seu próprio equipamento, sem que o programa da outra Força fosse criticado (STUBBING; MENDEL, 1986, p. 71).

A essa característica se soma a noção de que existe uma dependência mútua entre as Forças, que leva à existência de apenas uma pequena na distribuição de recursos entre elas ao longo dos anos. Os aumentos e as diminuições orçamentárias tendem a ser semelhantes, independentemente de suas necessidades estratégicas. As pequenas elevações, como no percentual da Força Aérea em meados dos anos 80, que chegou a 32,2% do orçamento total do DoD (STUBBING; MENDEL, 1986, p. 71) entre 1982 e 1985, estão relacionados com programas estratégicos grandiosos, desaparecendo com a diminuição desses investimentos. Nesse caso, o aumento se deveu aos programas B-1 e MX.

Essa rivalidade controlada faz com que, na prática, as Forças dividam, a cada ano, os recursos, pois entendem que um alto grau de competitividade minaria

¹⁵² Enquanto a Marinha optou pelo primeiro, a Força Aérea não o aceitou e contratou o segundo, levando a mais custos desnecessários, pois eram, também, equipamentos muito semelhantes.

todos os seus esforços no longo prazo¹⁵³. Conhecendo essa lógica, a preferência dos militares é garantir parcelas igualitárias, mas constantes, do orçamento de defesa, de modo a terem uma segurança acerca dos valores com os quais podem contar anualmente.

A segunda característica importante com relação à atuação das Forças Armadas na elaboração do orçamento de defesa é sua grande rigidez hierárquica e resistência a mudanças. O primeiro fator faz com que todos os agentes que tenham vozes dissonantes com relação ao Comando militar sejam excluídos do debate e, até mesmo, da própria Força, o que inviabiliza uma discussão adequada das necessidades e das missões a serem desenvolvidas.

A estrutura militar é avessa ao debate aberto de ideias com relação às possíveis opções para um determinado equipamento ou quanto à real necessidade de um programa. Muitos dos críticos a programas específicos foram demitidos (SMITH, 1996, p. 165) após terem se manifestado abertamente com relação às suas posições. Isso faz com que os dissidentes, na maioria das vezes, prefiram o anonimato, o que minimiza sua possibilidade de sucesso na discussão do orçamento. A participação em audiências no Congresso, por exemplo, fica comprometida, o que faz com que as opiniões de militares sejam sempre enviesadas e tendam a defender o maior número possível de programas de armamentos, como se todos fossem essenciais para a própria sobrevivência dos Estados Unidos.

Apesar das divergências que podem existir entre os posicionamentos dos militares, nesse sentido, os condicionantes impostos pelas Forças Armadas à sua atuação no processo decisório são importantes e não podem ser ignorados. Dos quatro lugares de práticas posicionadas discutidos nesse capítulo, as Forças Armadas é aquele que impõe mais fortes constrangimentos aos indivíduos.

Além de que essa rigidez é importante na avaliação da pouca margem de manobra que os indivíduos das Forças Armadas têm no momento de formularem seus posicionamentos, ela também cria uma tendência que impede o encerramento de programas mal sucedidos e a racionalização dos gastos estadunidenses com os Serviços Militares, que, muitas vezes, apenas realizam profundas readequações de seus programas quando há alterações no pensamento do Executivo com relação à

¹⁵³ Mesmo que houvesse um grande vencedor em um ano, ele provavelmente perderia em anos posteriores, pois alguma compensação às outras Forças teria de ser dada pelos tomadores de decisão.

defesa nacional, como destacam Stubbing e Mendel (1986, p. 73).

Essa lógica causa uma resistência burocrática grande às mudanças na política orçamentária de defesa dos EUA. Tais alterações, quando ocorrem, não são tão profundas quanto, por vezes, faz-se necessário. Além disso, tendem a ocorrer somente nos primeiros anos dos governos, o que tem mais relação com um possível realinhamento promovido pelos Presidentes do que por maiores ou menores pressões das Forças (DOMKE, 1984, p. 378).

Essa estrutura hierárquica também afeta a relação das Forças Armadas com o Departamento de Defesa e o Presidente. Quando o Secretário de Defesa ou o Presidente se posicionam fortemente contra um equipamento ou uma instalação militar, os militares deixam seus posicionamentos de lado e passam a defender o de seus líderes burocráticos. Nesses casos, a rígida noção de hierarquia faz com que as Forças Armadas tendam a respeitar os superiores. Esses episódios raramente ocorrem, mas um exemplo importante dessa lógica será dado na discussão acerca do programa V-22 Osprey.

Um terceiro e último ponto relevante com relação à participação das Forças Armadas no processo orçamentário, além de que atuam com base em uma rivalidade controlada e que têm uma forte resistência às mudanças político-estratégicas, é o fato de que os Serviços Militares possuem uma grande margem de manobra na elaboração do orçamento, o que pode ocorrer nas mais variadas conjunturas, tanto em situações de prevalência do Executivo quanto em situações de ascensão do Legislativo.

Quando o nível de ameaças internacionais é alto e o Executivo predominante no processo decisório, o Presidente tende a recorrer às Forças Armadas para que construam políticas adequadas para garantir o prevaecimento internacional do país e o atendimento dos interesses do Estado diante de seus inimigos. Os especialistas das Forças Armadas, nesses cenários, tendem a buscar equipamentos mais confiáveis e que possam garantir sua sobrevivência e prevalência no campo de batalha. Isso ocorreu durante a gestão de Reagan, em que os espaços concedidos às Forças na elaboração do orçamento eram grandiosos, devido à crença do Presidente e do Secretário de Defesa de que seus requerimentos estariam adequados às necessidades do país (DOMKE, 1984, p. 380).

A ausência de ameaças internacionais e a possível ascensão do

Congresso no processo decisório, por outro lado, não quer dizer que as Forças perdem sua relevância. Domke (1984) destaca que o crescimento do papel do Congresso não necessariamente significa que as Forças perdem poder. A importância da atuação das Forças continua evidente, o que é potencializado pelo já citado Triângulo de Ferro. Por meio dele, o foco dos Serviços Militares deixa de se concentrar somente na elaboração dos pedidos orçamentários, mas passa a ser deslocado para a futura pressão sobre os congressistas para que seus pedidos sejam aprovados. A relação dos militares com os legisladores tende a ser uma característica marcante desses processos.

Quando percebem que essa configuração procedimental é a que devem enfrentar, o exercício de *lobby* dos militares sobre os legisladores passa a ser uma estratégia interessante (SMITH, 1996, p. 185). Além disso, se essa pressão, por meio da concessão de vantagens aos congressistas, não funciona, os militares adotam práticas e discursos mais “enfáticos”, como destaca Denny Smith, membro do Comitê de Defesa da Câmara dos Representantes durante a Administração Reagan:

Uma vez que um programa é comprado pelo sistema, não há quase forma de pará-lo. Se você tentar, pode ser taxado de anti-patriota, você não entende a situação ou está atrás de publicidade. Eles tentam te pegar. Você pode quase perceber quando eles têm um sistema ruim, porque eles se tornam defensivos e vêm atrás de você (SMITH apud SMITH, 1996, p. 170)

Em resumo, percebe-se que os militares alcançaram meios de se tornar importantes em diferentes cenários domésticos e em diferentes conjunturas internacionais. A relevância dos militares, tanto pela sua expertise no tema quanto pela sua capacidade de adequação a diferentes conjunturas, é uma característica fundamental do processo orçamentário dos EUA.

A única forma de conter a voracidade dos militares por gastos cada vez maiores em armamentos passa pela elaboração de Estratégias de Defesa consistentes e que busquem a racionalização das atividades das Forças. Essa racionalização dos pedidos, porém, não cabe aos Serviços, mas ao Departamento de Defesa e ao Presidente. Isso não é o que se observa na prática, já que mesmo em momentos em que o Executivo corta alguns dos programas requeridos pelas Forças, raramente o faz com base em uma desconexão do equipamento com a estratégia do país, mas sim pelos seus altos custos ou pela baixa performance que

apresenta. As falhas estruturais do processo não são minimizadas por uma atuação competente dos agentes que nele atuam, pois as burocracias militares continuam se concentrando no objetivo de maximizarem seus orçamentos e os membros do Executivo poucas vezes têm capacidade de construir políticas coerentes, que possam impor limites e ditar estratégias com as quais as Forças se identifiquem (STUBBING; MENDEL, 1986, p. 143).

A partir da análise do conceito de agente e dos agentes que participam do processo decisório do orçamento de defesa dos EUA, algumas reflexões finais são relevantes. O primeiro ponto a ser ressaltado é o fato de que a participação dos agentes no processo decisório não pode ser analisada se for ignorado o papel que exercem no contexto social em que se inserem. O Presidente, o Representante, o Senador, o Lobista e o Militar, dessa forma, tomam suas decisões com base nas suas crenças pessoais (agência1), mas essas são fortemente influenciadas pelos interesses que representam (agência2) e pelas posições que ocupam (agência3).

A associação desses três níveis de agência permite a percepção de que os agentes que participam diretamente na elaboração do orçamento de defesa têm incentivos muito grandes para aumentar os gastos com defesa do país. Os Presidentes querem parecer fortes e decididos à população. Os congressistas querem manter os empregos em seus distritos. Os grupos de pressão da indústria querem aumentar seus lucros e os militares maximizar seus orçamentos. A análise agencial, portanto, dá a entender que a racionalidade é algo que está distante do processo, como se observará, a partir de uma sistematização do debate agente-estrutura, realizada no próximo capítulo.

Apesar dessa percepção inicial, cabe ressaltar, novamente, duas ressalvas ao estabelecimento de conclusões iniciais acerca das relações entre os três níveis de agência e da forma por meio da qual interferem no posicionamento dos agentes que participam do processo decisório. Respostas definitivas sobre como as características das agências interferem no resultado da decisão não podem ser construídas sem uma análise empírica, pois a análise teórica somente estabelece tendências, mas não determina realidades (MANN, 1990, p. 302).

Ainda assim, pode-se afirmar, pelas análises realizadas até este capítulo, que quando uma ação efetiva sobre os problemas mais importantes do país requer a imposição de perdas aos interesses organizados, com o intuito de beneficiar a

coletividade no horizonte distante, as chances de sucesso no sistema político dos EUA não são muito grandes.

CAPÍTULO 4

O ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA: UMA LEITURA À LUZ DO REALISMO CIENTÍFICO

Até esse momento, a tese objetivou a análise das principais molduras teóricas utilizadas por autores de Relações Internacionais para compreender os gastos com defesa de um país, com ênfase em análises de política doméstica e, mais especificamente, nos três modelos conceituais de Graham Allison. Buscou-se, ainda, reconstruir as principais características estruturais e agenciais do processo decisório do orçamento de defesa dos Estados Unidos, de modo a identificar as ferramentas que possibilitem observar processos específicos, o que será realizado na segunda parte desta tese.

Contudo, antes de passar à parte empírica do trabalho, que se concentrará nos orçamentos de defesa da primeira gestão de Reagan e da gestão de Bush, comparando as duas Administrações, este capítulo objetiva avançar na discussão teórica realizada até aqui, de modo a sistematizar os conceitos desenvolvidos nos três capítulos anteriores. O objetivo é associar os conceitos desenvolvidos, criando uma moldura metateórica uniforme para a análise dos processos orçamentários que será realizada a seguir.

Os capítulos anteriores podem parecer, à primeira vista, desconectados, pois tratam de objetos teóricos distintos. Apesar disso, eles são, efetivamente, complementares. Como foi exposto, a opção pela análise independente de variáveis agenciais e estruturais teve somente cunho didático¹⁵⁴, sendo esse o momento de unir associar os conceitos desenvolvidos, de modo a dar coerência à moldura teórica da tese.

¹⁵⁴ O próprio Wight (2006, p. 15), autor que embasa a análise desta tese a respeito do debate agente-estrutura, descarta qualquer possibilidade de tratar agentes e estrutura de modo independente: “O mundo dos agentes é o reino subjetivo da escolha individual, enquanto a estrutura se refere ao reino objetivo das forças impessoais. A partir do momento em que esse modo de pensar é aceito, a necessidade para dois modos separados e irreconciliáveis de questionamento parece auto-evidente. Eu discordo. A separação entre o conteúdo ideacional e as condições materiais de possibilidade para tal conteúdo é fundamentalmente falha e, da forma como se desenvolveu nas ciências sociais, é, parcialmente, resultado de uma aderência a uma noção falha de ciência”.

4.1. AS CONTRIBUIÇÕES DO DEBATE AGENTE-ESTRUTURA PARA A ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA

Uma das tarefas mais importantes da análise teórico conceitual desta tese era identificar, com exatidão, quais as forças que buscam moldar o orçamento de defesa dos Estados Unidos, com base na sua atuação direta na tomada de decisão ou por meio de tentativas de influenciar o resultado do processo. Tal preocupação se traduziu na criação de uma ontologia própria, que levou em consideração o fato de que esse é o primeiro grande desafio de qualquer esforço de teorizar sobre a realidade: definir a ontologia que embasa a análise que será feita e, a partir daí, identificar conceitos por meio dos quais sua explicação se torna possível.

Na construção do arcabouço ontológico, buscou-se apreender da realidade do processo decisório como um todo, independentemente das variáveis enumeradas isoladamente pelas teorias principais das Relações Internacionais ou da Ciência Política, que se baseiam em molduras parcimoniosas e pautadas em critérios de simplificação. O objetivo da tese foi construir, dessa forma, uma análise ampla, que identificasse as principais forças que afetam o processo decisório, independentemente de sua captação pelas teses tradicionais e com base na premissa de que forças que, a princípio, podem ser consideradas importantes por teorias tidas como contraditórias operam concomitantemente.

Ao contrário da maioria dos artigos e obras com os quais o autor trabalhou, não se optou por buscar uma correlação entre as variáveis analisadas, de modo a compreender qual delas se mostrou mais importante em uma tomada de decisão específica ao longo de vários anos, o que demandaria a elaboração de modelos quantitativos de análise, isolando variáveis e, eventualmente, encontrando similaridades entre processos decisórios. O objetivo da tese, ressalta-se novamente, é diverso, preocupando-se em expor, de modo mais completo, as forças que afetam o comportamento dos agentes do processo decisório, independentemente de sua percepção dessas forças. Esse método de análise aproxima-se do modelo do realismo científico (WIGHT, 2006, p. 26-37).

A partir da identificação da ontologia da tese, pela observação de como está organizada a estrutura da tomada de decisão e das características dos agentes que nela operam, a discussão epistemológica sobre como tais forças e agentes

influenciaram processos decisórios específicos¹⁵⁵ será realizada na análise empírica que será desenvolvida a partir dos próximos capítulos, respeitando-se a noção de que questões epistemológicas somente podem ser definidas a partir da discussão ontológica.

Epistemologias de teorias clássicas divergentes serão utilizadas, pois, como já destacado, variáveis para as quais chamam a atenção se combinam na análise do processo orçamentário dos EUA. As teorias serão combinadas com base nas similaridades ontológicas que apresentam, devido à prevalência ontológica com relação à epistemologia. Nesse sentido, existe a necessidade de combinação racional entre elas¹⁵⁶, já que os “paradigmas” não são “corpos de pensamento hermeticamente fechados”, que criam mundos que não se relacionam entre si. Ao contrário, há muitas áreas de inter-relação entre eles (WIGHT, 2006, p. 43).

Por fim, é importante destacar que, apesar de toda a discussão teórica elaborada até aqui, que teve como foco a configuração do processo de tomada de decisão, é evidente que somente por meio da análise da substância das decisões e da percepção dos diferentes agentes com relação às realidades em que se inserem que é possível para explicar o resultado das decisões (MILLER, 1976). Novamente, portanto, ressalta-se a importância dos capítulos da segunda parte da tese, que buscarão aplicar as variáveis estruturais e agenciais presentes na moldura teórica, com base no conceito de co-construção, tão caro aos autores construtivistas e ligados ao realismo científico com os quais a tese vem trabalhando desde seu início.

A discussão teórico-analítica realizada até aqui oferece uma moldura ao processo, que fez com que diversos pontos importantes fossem esclarecidos. Parte-se, agora, para a retomada de alguns pontos principais e, posteriormente, para uma associação mais direta entre eles.

4.2. AS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DA TESE ACERCA DO PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA.

A princípio, as teses tradicionais de Relações Internacionais, consideram

¹⁵⁵ A necessidade de aplicação empírica dos conceitos teóricos desenvolvidos pela tese buscará a adequação dos conceitos ora debatidos às noções de relativismo epistemológico e racionalismo no julgamento de Wight (2006, p. 26),

¹⁵⁶ Essa racionalidade se refere não ao conceito de Allison acerca de um modelo que conceba os atores que buscam maximizar benefícios e minimizar custos, mas como uma necessidade de articulação lógica dos conceitos teóricos utilizados.

que os gastos militares dos países se relacionam com a percepção de seus governantes acerca das ameaças internacionais que precisam enfrentar, tendo como principal objetivo a garantia da sobrevivência do Estado em um meio internacional anárquico. Ao contrário, este estudo buscou construir um modelo mais dinâmico e aprofundado para explicar o processo de elaboração do orçamento de defesa e seus meandros, com o intuito de compreender por que, após a Guerra Fria, os gastos militares do país não foram reduzidos na medida em que se esperava.

A crença de que os gastos com defesa seriam reduzidos quando a ameaça internacional dos soviéticos cessasse era bastante difundida nos Estados Unidos:

O desafio da União Soviética, forças políticas domésticas, novas tecnologias e doutrinas militares têm empurrado o gasto de defesa para cima (Cusack e Ward, 1981). Quando essas pressões para cima forem enfraquecidas, o orçamento de defesa será mais facilmente reduzido, pois tais gastos grandiosos são menos justificáveis diante de déficits orçamentários, austeridade econômica ou, talvez, objetivos de bem estar social (DOMKE, 1984, p. 372).

Como se desenvolveu até aqui, porém, apesar de que existe relação entre o nível de ameaça internacional e os gastos com defesa, ela não é constante, pois depende de uma série de fatores domésticos que tornam esse encadeamento maior ou menor¹⁵⁷. Essa é uma relação que deve ser mensurada de modo empírico, pois as decisões dos agentes acerca dos gastos com defesa dependem de uma série de fatores e pressões que recebem. Da mesma forma, as teses tradicionais que incluem variáveis domésticas para defender que existe uma relação direta entre gastos com armamentos e gastos sociais, sendo que o aumento de um levaria, conseqüentemente, à redução do outro, também devem ser flexibilizadas. O argumento que defende a relação absoluta entre “armas e manteiga” pode ser forte no ambiente retórico, mas não se sustenta empiricamente. A problemática é mais complexa (BERRY; LOWERY, 1990), passando pela análise de um grande número de variáveis que não são, tradicionalmente, consideradas, mas que foram identificadas pela tese.

¹⁵⁷ Se a relação fosse constante, com o fim da Guerra Fria, os gastos dos Estados Unidos com defesa teriam sido reduzidos fortemente. Apesar de ter havido uma redução desses gastos, ela não ocorreu no montante em que era esperado, como será analisado no capítulo 6.

A necessidade de considerar-se o ambiente doméstico na análise de processos decisórios vem sendo defendida há décadas pelas teorias clássicas das Relações Internacionais, como o próprio paradigma realista (LOBELL et al., 2009). O problema, porém, é que tais vertentes não constroem, de modo independente, modelos adequados de análise do ambiente doméstico, pois pecam por buscar a simplificação excessiva de uma realidade extremamente complexa. Em uma estrutura decisória como a do orçamento de defesa estadunidense, a racionalidade dos agentes é importante para compreender etapas específicas do processo, mas a extensa divisão de poder entre diferentes atores impede a construção de uma relação direta entre a decisão final de um orçamento e os interesses individuais dos atores que participaram de sua elaboração. Nem o Presidente, que tem o poder de agenda, consegue moldar o resultado do processo de modo a alcançar todos os seus objetivos, a não ser em casos muito específicos e por um curto período, mas, assim mesmo, esses objetivos podem não ser perfeitamente associados ao conceito de decisão racional.

Entre os fatores apontados na tese sobre a complexidade do processo orçamentário e seus efeitos, passa-se, novamente, a destacar alguns, de modo a sistematizar a discussão realizada até aqui e a preparar o terreno para os apontamentos que serão realizados nos capítulos empíricos do trabalho.

O primeiro aspecto importante a ser destacado é que, desde o seu início, o orçamento de defesa é tratado de modo diferente dos demais: é o único que não passa por uma revisão sistemática do OMB, ao contrário de todos os outros projetos orçamentários que são enviados ao Congresso, os quais são examinados pelos funcionários do Escritório com o intuito de estabelecer se os recursos realmente são necessários¹⁵⁸. O orçamento do Departamento de Defesa não passa por essa supervisão. O único momento em que o projeto é “revisado” ocorre em reuniões

¹⁵⁸ A não interferência do OMB nas questões do orçamento de defesa, que, a princípio, pode não parecer algo tão importante para o resultado final do processo, é fundamental para a compreensão do quanto essa temática específica está sujeita a pressões burocráticas exclusivas. O OMB é um dos poucos órgãos de todo o processo orçamentário que não está sujeito às pressões paroquiais, como destaca Hecló. “Nenhum Presidente pode escapar do requisito de apresentar um orçamento anual e, portanto, nenhum Presidente pode deixar de confiar fortemente na única agência designada para ajudá-lo nessa tarefa. Além disso, a agência orçamentária do Presidente foi, por longo tempo, considerada como um dos únicos lugares em que há conhecimento profundo sobre os programas do governo sem que haja o paroquialismo típico da perspectiva das agências que realizam os gastos. Obviamente, sempre houve o viés de uma organização interessada em controlar o orçamento, mas, ainda, em um mundo povoado por clamores por mais gastos, a intenção do OMB de examinar todos os fatos poderia representar um tipo de objetividade” (HECLO, 1984, p. 277).

entre os membros do OMB e do DoD, que, consensualmente, avaliam os programas. Além disso, apesar de o orçamento de defesa responder por dois terços de toda a parcela do orçamento discricionário do governo estadunidense, somente oito por cento dos funcionários do OMB são responsáveis por ele (SHUMAN, 1992, p. 50-51), ou seja, oito por cento dos funcionários são responsáveis pela revisão de sessenta e sete por cento do orçamento dos EUA.

Essa peculiaridade dá a clara noção do quanto o orçamento de defesa é, desde seu início, recheado de exceções. A própria formulação da agenda de defesa do país é realizada em círculos fechados, compostos por poucos membros do Executivo, aos quais se somam os líderes militares. Apesar de a construção da agenda ocorrer a partir de poucos interesses, a importância¹⁵⁹ dessa etapa do processo, no âmbito do Executivo, leva à necessidade de consideração dos interesses das principais indústrias de defesa do país e dos congressistas desde o início do procedimento. Como observado, cientes da lógica a partir da qual os congressistas e empresários trabalham a decisão do orçamento, os membros do Executivo formulam seus pedidos de modo a possibilitar alguns cortes¹⁶⁰ (que serão realizados devido à ideia de “incluir gastos seguros”, já exposta no capítulo anterior).

Um dos pontos em que a tese se afasta da maioria dos estudos acerca do processo orçamentário de defesa dos EUA é que as análises tradicionais dão ênfase a um ou outro agente no processo decisório. Aqui, por outro lado, entende-se que a relação entre Executivo e Legislativo está em constante alteração. Para alguns autores, como Shuman (1992), o Presidente tem prevalência no processo, apesar de que o Congresso tem que concordar com cada concessão de poder, pois são os congressistas que aprovam as leis orçamentárias. Essas concessões ocorrem porque o Legislativo prefere transmitir ao Presidente a capacidade de lidar com um tema tão complexo quanto a construção de um orçamento que estabeleça as prioridades do país (SHUMAN, 1992, p. 18). Para outros autores, porém, o poder da

¹⁵⁹ Sobre a importância da formulação da agenda para o resultado do processo decisório, é interessante destacar a noção de Allison e Zelikow: “psicólogos sociais observam que as pessoas regularmente tomam decisões de modo a violar as tendências da escolha racional. As pessoas são, por exemplo, menos propensas a arriscar perdas que a se arriscar para conseguir ganhos proporcionais. Portanto, os tomadores de decisão são ainda fortemente influenciados pelos termos em que o problema é moldado para eles, ou seja, se eles estão preocupados em evitar perdas ou buscar ganhos” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 282).

¹⁶⁰ Uma resposta típica do Congresso quando se vê diante de um programa sobre o qual tem sérias dúvidas é diminuir o dinheiro nele investido. As agências do Executivo conhecem essa prática e, a partir disso, tendem a requerer mais recursos do que realmente precisam para levar seus programas adiante (CRABB; HOLT, 1989, p. 84).

carteira está firmemente situado no Congresso (KANNER, 2004), que coordena a tomada de decisão sobre os temas orçamentários.

Já esta tese argumenta que a plena prevalência de um Poder sobre o outro é algo raro, havendo, ao longo da segunda metade do século XX, somente dois momentos em que isso ocorreu. Durante a década de 70, quando o Congresso tomou para si as rédeas do processo orçamentário, e no início dos anos 80, quando Reagan se aproveitou de uma série de circunstâncias para se impor sobre o Legislativo, realidade que durou pouco tempo. Em um cenário ou no outro, porém, o que impõe maiores constrangimentos aos tomadores de decisão é o arranjo institucional do orçamento, que divide o poder entre eles (KANNER, 2004, p. 106). As normas do processo decisório, portanto, garantem a estabilidade do processo ao longo dos anos, mas, mesmo assim, alterações são possíveis, desde que os agentes consigam aproveitar condições favoráveis para se impor aos demais, por meio da construção de uma capacidade de moldar a estrutura em que se inserem¹⁶¹.

As alterações constantes dessas condições, somadas ao grande número de agentes que participam do processo decisório do orçamento de defesa, levou Shepsle e Weingast (1984, p. 353) a cunharem o termo “incontrolabilidade das operações governamentais” para descrever o resultado do orçamento, que não se identifica com o interesse individual de nenhum dos agentes que participam da decisão.

Mais especificamente, o período coberto pela tese é precedido por um momento de forte ascensão do Congresso, que se iniciou a partir de meados dos anos 70, em decorrência de crises econômicas, militares e de confiabilidade, que levaram à renúncia de Richard Nixon. Essa crise política, que culminou com a saída do Presidente, provocou uma forte preponderância do Legislativo:

No período de somente um Congresso, o Nonagésimo Terceiro, de 1973 a 1974, o Legislativo caminhou um longo curso no sentido de retificar as anteriores seis décadas de seu contínuo declínio. Quando o escândalo de

¹⁶¹ Acerca do controle do Presidente sobre os processos decisórios do governo, apesar de sua sujeição às condições estruturais, destaca-se o pensamento de Fisher: “Parte da liderança presidencial consiste em formatar uma ampla coalizão de apoio, capaz de se ajustar a novas condições e circunstâncias. É irresponsável reclamar que as condições não são como costumavam ser (ou não são como se pensava que elas eram). Um bom líder tira o melhor de uma situação que nunca é ideal. O Presidente Franklin D. Roosevelt, uma vez, disse a um assessor: ‘Eu sou o capitão desse navio, mas os mares controlam o capitão’. Ele reconheceu que o poder das forças, impulsos e opiniões, em qualquer tempo, determinariam o que ele tinha de fazer. Um líder hábil pode encontrar alguma margem para ação em qualquer situação” (FISHER, 1987, p. 62).

Watergate se fechou sobre Nixon, o Congresso tirou vantagem de um Presidente declinante para alterar o equilíbrio. Fez tudo o que podia, por lei, para recapturar seu poder de guerra – ou, ao menos, um papel de parceria – por meio da Resolução de Poderes de Guerra, aprovada sobre um veto de Nixon. Reganhou o controle sobre a política fiscal – o poder da carteira – pelo Ato do Congresso de Orçamento e Controle de Gastos, aprovado por Nixon em um dos últimos atos de sua gestão (SUNDQUIST, 1980, p. 547).

Com a saída de Nixon, o Executivo passou por uma crise administrativa e o Congresso, por meio de diversas iniciativas, que culminaram com a Lei do Orçamento de 1974, tomou as rédeas do processo decisório. O problema é que essa mudança de paradigma levou a diversos problemas, pois o Legislativo, reconhecidamente, não tem condições de construir políticas coerentes e integradas. Metade dos Senadores e um quarto dos Representantes participam do processo orçamentário de defesa, o que faz com que um consenso seja impossível de ser atingido, mesmo se os procedimentos legais forem seguidos nos mínimos detalhes. Se o Executivo, que possui uma estrutura hierarquizada e tem um distanciamento maior dos interesses específicos dos eleitores, já não consegue construir políticas que possam ser identificadas com o conceito de racionalidade de Allison, o Legislativo se afasta ainda mais dessa possibilidade.

Ao mesmo tempo em que a Lei de 1974 fez com que o Presidente precisasse se tornar um jogador mais ativo no processo orçamentário, reduziu sua capacidade de conduzir tal processo, fazendo com que o resultado final fosse desconectado de seus interesses gerais e impedindo a elaboração de políticas orçamentárias coerentes. A retomada do poder decisório pelo Executivo somente se deu na gestão de Reagan, o que ocorreu pela alta assertividade do Presidente, construída devido às suas características pessoais, e às facilidades estruturais que encontrou: um ambiente doméstico favorável, com um assessor de orçamento competente e bem preparado, e um cenário internacional em que uma ameaça crescente e clara permitiu a construção de um consenso interno em torno da necessidade de mais gastos com defesa.

As condições encontradas por Reagan propiciaram uma grande harmonia entre os Poderes, o que é uma rara condição do sistema político estadunidense:

O grau de harmonia entre o Senado, a Câmara e o Executivo que é necessário para mais que uma legislação de rotina e suplementar – exceto em situações de crises manifestas – não é a regra no governo dos EUA; é uma exceção. Pode-se identificar somente alguns breves períodos em todo o século vinte em que as relações eram próximas o suficiente – ou a

liderança presidencial era forte o suficiente, que é outra forma de descrever a questão – para atingir maiores inovações nas áreas controversas da política pública (SUNDQUIST, 1980, p. 539).

A ascensão da Presidência, durante a gestão Reagan, facilitou uma grande alteração do orçamento de defesa dos EUA, que foi fortemente aumentado, por iniciativa do Executivo. Como se observará no próximo capítulo, esse período de exceção possibilitou o que ficou conhecido como uma revolução orçamentária (STOCKMAN, 1986), construída pelo Executivo e, ao menos com relação à defesa, amplamente apoiada pelo Congresso. O ambiente encontrado por Reagan, no início dos anos 80, facilitou a ampliação dos gastos e, por consequência, também afetou o comportamento dos agentes que participaram do processo, diminuindo a rivalidade entre as Forças e minimizando a importância dos grupos de interesse, pois quando o Presidente tem prevalência sobre o Congresso e é favorável a maiores gastos em defesa, os *lobbies* não precisam atuar com tanta força, já que seus interesses são atendidos de plano. Ao contrário, se o Presidente não tem uma política forte com relação aos gastos com defesa, como no caso de Bush, a pressão dos grupos sobre os congressistas, mais vulneráveis a eles, aumenta.

A volta da prevalência do Congresso, que ocorreu ainda durante a primeira gestão de Reagan, mas que teve seus efeitos aumentados durante o governo de Bush, alterou a lógica da construção do processo orçamentário, pelas características do Legislativo como local de práticas posicionadas.

O Congresso dos EUA, institucionalmente¹⁶² e devido à configuração do modelo político do país, é muito mais próximo dos interesses paroquiais, sendo incapaz de desenvolver uma análise estratégica coerente do cenário internacional e, a partir daí, estabelecer necessidades militares e apropriar receitas para suprir tais necessidades:

O Congresso normalmente questiona a política de armamentos do Pentágono com duas perguntas principais: 1. O armamento funciona? e 2. Ele custa muito? As questões mais profundas sobre se ele é realmente

¹⁶² Como já destacado no capítulo anterior, “A estrutura dos comitês do Congresso ancora o Triângulo de Ferro [...] Por décadas, os Comitês de Serviços Armados em ambas as Casas, conjuntamente com os subcomitês de apropriação que fiscalizam os gastos militares, têm sido os apoiadores mais firmes do Pentágono. Esses comitês são mais pró-militares que o Congresso como um todo, apesar de que, nos últimos anos, eles foram infiltrados por alguns críticos do Pentágono. Mas a maioria dos membros está lá para trocar favores. Geralmente, eles não olham para o orçamento de defesa como um todo, mas em pedaços, sistema de armamentos por sistema de armamentos” (SMITH, 1996, p. 177).

necessário ou sobre como se encaixa na estratégia nacional são raramente realizadas. Poucos membros do Congresso têm uma compreensão profunda o suficiente para fazer essa pergunta. E o que é mais importante, questões como essa podem abrir uma Caixa de Pandora, um debate livre para todos sobre a Estratégia Nacional, o que a maioria dos comandantes militares, congressistas e políticos querem evitar (SMITH, 1996, p. 166).

Pela incapacidade de produzir orçamentos coerentes, a ascensão do Legislativo no processo decisório altera a lógica a partir da qual as decisões são tomadas, como ocorreu durante a gestão de Bush, quando os legisladores passaram a dominar o processo. Como consequência, foi também aumentado o poder dos grupos de interesses das indústrias de defesa, principalmente pela forte presença dessas indústrias em um grande número de distritos eleitorais¹⁶³.

Além dessa mudança no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, outro importante fator que minimizou as possibilidades de redução do orçamento por Bush, quando a ameaça soviética cessou, foi a metodologia do *buildup* proporcionado por Reagan, ponto sobre o qual esta tese ainda não se debruçou, mas que será foco do próximo capítulo.

Entre as cinco categorias de apropriações orçamentárias relacionadas com o orçamento de defesa (pessoal militar, operações e manutenção, aquisições, pesquisa e desenvolvimento e construções militares), as duas que mais variam de um orçamento para o outro são a de aquisições e as construções (DOMKE, 1984). Foi justamente na primeira (aquisições) e nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento¹⁶⁴ que o crescimento dos investimentos militares se concentrou durante a gestão do Presidente Republicano. Ao invés de conceber uma nova estratégia de inserção internacional dos EUA e reformar a estrutura das Forças, o Presidente Reagan simplesmente aumentou a pesquisa em novos projetos e a compra de novos equipamentos. As Forças, de acordo com o Presidente, deveriam se modernizar, mas manter a mesma estrutura, não sendo também necessária uma grande reorganização de suas prioridades.

O problema é que esse formato de alteração orçamentária, pautado somente em um grandioso aumento do orçamento em pesquisa e desenvolvimento

¹⁶³ Estimativas do período da gestão Reagan afirmavam que havia subcontratantes ligados à indústria de defesa em mais de 400 dos 435 distritos eleitorais dos EUA (SMITH, 1996, p. 180).

¹⁶⁴ Como já afirmado na introdução da tese, a conta de Pesquisa e Desenvolvimento é estável em termos de percentual do total do orçamento. Nesse sentido, observa-se que o crescimento dessa parcela orçamentária, apesar de ter sido um dos mais altos do *buildup*, foi proporcional ao aumento total dos gastos militares. Outras contas cresceram em menor escala.

e no aumento da aquisição de armamentos, gera duas consequências perversas para o futuro, relacionadas com os efeitos de “onda de popa” e de “onda de proa”. O primeiro se refere ao fato de que os compromissos com a pesquisa de novas tecnologias geram custos em diversos orçamentos, pois os recursos para pesquisa se traduzem em diversas fases, sendo que o dinheiro irá ser amarrado durante vários anos para que a pesquisa não fique estagnada. O segundo efeito pode se tornar ainda mais prejudicial, pois quando é terminada a fase de pesquisa e desenvolvimento e o equipamento está pronto para ser produzido, a “onda de proa” significa que um valor muito elevado de recursos será comprometido, independentemente de o gasto prever que o programa tenha poucos ou muitos equipamentos contratados. Esse fato advém de dois problemas: primeiramente, relaciona-se com a previsão subestimada dos custos do equipamento no início de sua pesquisa e desenvolvimento, como já mencionado no capítulo anterior; em segundo lugar, com a lógica de que quanto menos unidades de um equipamento forem produzidas, maior será seu custo unitário¹⁶⁵, o que eleva o custo total de um programa mesmo que o número de armas produzido seja reduzido¹⁶⁶.

Adams e Cain explicam os conceitos de onda de popa e de onda de proa com propriedade:

A ênfase da Administração em *hardware* militar deixou uma herança de altos gastos com defesa e pressões para o crescimento posterior de gastos. Compromissos com um grande número de programas de armamentos feitos nos anos 80 criaram uma “onda de popa” de gastos com defesa na parte final da década, que persistirá até o início dos anos 90. Compromissos com a nova geração de armamentos ameaçam criar uma “onda de proa” nos anos 90, empurrando os gastos com defesa ainda mais¹⁶⁷ (ADAMS; CAIN, 1989, p. 6).

¹⁶⁵ “Os custos da unidade de sistemas de armas são calculados pela divisão do total de custos de pesquisa, desenvolvimento, testes e produção do sistema pelo número total de unidades adquiridas. Como os custos com a pesquisa, o desenvolvimento e os testes são pagos independentemente de quantas unidades são produzidas, os custos por unidade caem com uma maior produção, pois os gastos anteriores são amortizados” (KORB, 1990, p. 115-116).

¹⁶⁶ Esse segundo efeito é grave porque o fato de que os custos totais de um programa não se alteram muito com a redução do número de equipamentos contratados cria uma pressão para que as aquisições sejam ampliadas para além das necessidades das Forças, o que também alimenta o comércio internacional de armamentos.

¹⁶⁷ “O termo ‘onda de popa’ reflete o fato de que os compromissos com gastos já realizados estão empurrando para cima os gastos com defesa ‘a partir de trás’. O termo ‘onda de proa’ se refere ao aumento dos fundos para a aquisição de armamentos ocorrido pelo movimento de diversos programas de armamentos do estágio de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para o estágio da produção” (NOTA DOS AUTORES).

O comprometimento de Reagan com programas grandiosos, ao longo dos anos 80, ironicamente, além de proporcionar um desequilíbrio orçamentário que, dificilmente, seria sanado nos anos, diminuiu a capacidade de combate dos Estados Unidos. Os militares, satisfeitos com os grandes investimentos em equipamentos modernos, ignoraram uma regra básica do orçamento de defesa estadunidense. A relação entre a produção de equipamentos cada vez mais modernos e a capacidade dos EUA de estarem preparados para desafios presentes é inversamente proporcional, pois a “onda de proa” provoca a necessidade de uma troca entre o desenvolvimento de novos armamentos e a capacidade de resposta imediata (*readiness*) das Forças Armadas, já que o dinheiro que, a cada orçamento, é comprometido com pesquisa, tecnologia e aquisição, precisa sair de outras dotações orçamentárias, o que é realizado, na prática, pela redução dos investimentos em treinamentos, munições, horas de voo, etc.

A “onda de proa” é um sintoma de uma instabilidade fundamental na forma como o Departamento de Defesa formula o orçamento para aquisição de armamentos, pesquisa e desenvolvimento em particular. Os custos dos projetos são, habitualmente, subestimados no seu início, posteriormente forçando os Serviços a requerer dinheiro de todas as categorias de gastos que puderem ser utilizadas. A fonte mais óbvia de financiamento de projetos é a prontidão; outra é a pesquisa. Se o país precisa de um esforço estável para desenvolver sua base tecnológica, o orçamento de defesa não é o lugar para alojar tal esforço (STEINBRUNER, 1988, p. 147).

Além da forma peculiar com que o orçamento de defesa dos EUA é discutido no Executivo, da constante possibilidade de alterações no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo e do fato de que a escolha sobre o método de aceleração dos gastos com defesa pode acarretar prejuízos à gestão posterior, outro fator importante, que dificultou a redução dos gastos militares no pós-Guerra Fria, é a característica do mercado de defesa dos EUA. Trata-se de um mercado em que há somente um cliente para as empresas, o governo dos EUA, que impõe diversas restrições à presença internacional dessas indústrias. As empresas de defesa do país não podem comercializar com outros Estados sem autorização do governo, pois o conhecimento tecnológico que desenvolvem é considerado estratégico e uma questão de segurança nacional. Por saber que a imposição dessa proibição trava a possibilidade de crescimento dos empresários do setor, o governo estadunidense concede várias benesses às indústrias de defesa, protegendo-as, por meio de decisões políticas, da concorrência estrangeira e encontrando meios de garantir sua

sobrevivência, o que é realizado por meio da divisão de contratos e de seu superfaturamento. Essas práticas levaram à aquisição de diversos equipamentos desnecessários a cada ano. A sobrevivência de grande parte da indústria de defesa estadunidense ocorre de modo artificial, o que garante os empregos nos distritos e a sobrevivência de um número mínimo de empresas para garantir dois fornecedores em cada setor específico, duas dinâmicas sobre as quais os capítulos anteriores já se debruçaram.

Ainda que o governo busque garantir a concorrência entre empresas, ela é bastante limitada. Há somente um número pequeno de indústrias de defesa¹⁶⁸ e o governo estadunidense divide os contratos de modo a evitar a falência de qualquer uma delas, o que provoca desequilíbrio nos preços e, muitas vezes, empresas menos eficientes podem vencer competições somente para que não encerrem suas atividades¹⁶⁹. Dois são os critérios oficiais para que uma empresa seja escolhida como a vencedora de um contrato: o desenho técnico de seu projeto e a estimativa de custos. Esses dois dados, porém, podem ser facilmente distorcidos, pois o projeto é desenvolvido, de início, a partir de concepções puramente teóricas, que podem não se comprovar na prática. Além disso, os preços inicialmente apresentados na concorrência são plenamente maleáveis e é comum os contratantes apresentarem preços irrealistas, com o único intuito de vencer a concorrência. Não há qualquer tipo de controle sobre essas questões e, a partir do momento em que uma empresa vence um contrato, dificilmente ela o perderá.

Uma vez que um contratante é selecionado, ele pode, normalmente, contar com o negócio de defesa por até vinte anos. Como um exemplo extremo, o B-52 forneceu um volume de negócios bastante significativo para a Boeing por mais de trinta anos [...] O sistema, em alguns casos, premia contratantes por uma performance pobre nos seus contratos de produção pela concessão de partes adicionais e de adendos contratuais para firmas que produzam armamentos com diversos problemas (STUBBING, 1984, p. 105).

O valor dos prejuízos que a ineficiência da indústria de defesa dos EUA

¹⁶⁸ Gholz e Sapolski (1999-2000, p. 14) apresentam uma listagem de todas as plantas da indústria de defesa dos EUA no período pós-Guerra Fria.

¹⁶⁹ Esse argumento já foi apresentado no capítulo anterior, mas é interessante a colocação de Shepsle e Weingast a respeito do tema. “Quando diante de uma escolha entre sistemas de armamentos adicionais produzidos por empresas existentes e uma estratégia de defesa mais eficiente, não direcionada para as indústrias existentes, os legisladores, respondendo a pressões eleitorais, tendem a preferir a primeira” (SHEPSLE; WEINGAST, 1984, p. 359).

acarreta ao país é difícil de ser mensurado. O Pentágono, de acordo com o Vice-Secretário de Defesa do período Reagan, W. Paul Thayer, poderia economizar de 10 a 30% no orçamento de defesa, sem reduzir a compra de armamentos, somente pelo aumento da eficiência dos programas (HALLORAN, 1983). Opiniões como essa e da Comissão Grace¹⁷⁰, que destaca que cerca de US\$ 45 bilhões poderiam ser facilmente economizados, em três anos, somente na conta de Pesquisa e Desenvolvimento, se o controle sobre o setor privado fosse mais eficiente, levam a crer que o investimento em alterações na estrutura do processo orçamentário poderia levar a uma profunda redução dos gastos estadunidenses com defesa e, conseqüentemente, legitimam o argumento desta tese de que a redução dos gastos dos EUA com defesa no período pós-Guerra Fria poderia ter sido muito maior.

Como se observa, portanto, além das questões procedimentais (estruturais) que prejudicam a elaboração do orçamento de defesa, e da desconexão entre interesses conflitantes dos agentes, fatores já examinados em dois capítulos desta tese, a metodologia de contratação das empresas de defesa e as características, muito específicas, desse mercado, dificultam a consolidação do cenário possível para a diminuição dos gastos dos Estados Unidos com sua proteção. A maioria das análises que buscam construir propostas para a redução desses gastos, principalmente as produzidas em meados dos anos 80, parecia não compreender a profundidade das alterações necessárias. Normalmente, essas propostas se baseavam em medidas paliativas, como um melhor sistema de análise das ameaças ou o reconhecimento pelos atores políticos do efeito de “onda de popa”, como destaca Stubbing (1984), por exemplo. Tais medidas, porém, não terão qualquer eficiência se os agentes da decisão continuarem preocupados, preponderantemente, com seus interesses políticos no momento de construir seus posicionamentos com relação aos investimentos de defesa e se a estrutura do processo continuar privilegiando interesses específicos.

¹⁷⁰ A Comissão Grace foi montada a partir de pedido do Presidente Reagan, em 1983, com o intuito de analisar os custos excessivos do governo estadunidense que eram relacionados com o mau desempenho do setor privado. Oficialmente denominado de “*President’s Private Sector Survey on Cost Control*”, o relatório final da Comissão, com 177 páginas, foi apresentado no Congresso, em 1984. A Comissão era composta por empresários, membros do governo e da sociedade, que concluíram que os contratos da indústria de defesa eram alguns dos que representavam maiores desperdícios do governo. O Congresso não deu grande atenção ao resultado do relatório, sendo que suas recomendações, em grande medida, não foram atendidas, apesar que algumas de suas previsões se mostraram corretas. O relatório completo está disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA324474>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

Bush, claramente, não conseguiu aplicar as medidas necessárias para reduzir os gastos no montante que desejava.

Devido ao fato de que os investimentos com a modernização dos equipamentos militares foram os maiores responsáveis pelo aumento dos investimentos em defesa durante a gestão de Reagan, seu sucessor entendeu que o corte desses investimentos seria o meio mais eficiente para a redução do orçamento de defesa, principalmente pelo efeito de “onda de proa” que provocavam, desde meados dos anos 80.

A grande dificuldade que Bush enfrentou, ao buscar a redução desses investimentos, porém, referia-se ao fato de que esses são os gastos mais difíceis de serem restringidos, devido às conexões políticas que existem entre os tomadores de decisão e as indústrias de defesa. E, como os investimentos em defesa podem ser divididos entre investimentos em operações militares (que se relacionam com a prontidão das Forças) e investimentos em modernização (gastos com novos equipamentos), quem pagou a conta da redução orçamentária foi a prontidão, o que, em última instância, continuou prejudicando a segurança dos EUA, o que já acontecia desde a gestão Reagan. Os militares tiveram seu treinamento e seus equipamentos prejudicados pelo gastos excessivos em novos programas de armas, que, muitas vezes, nem sequer chegaram a ser utilizados ou não foram projetados para o atendimento das necessidades das tropas.

Outra característica importante do mercado de defesa, além da competitividade reduzida entre as indústrias de defesa, é a inflação dos equipamentos do setor. A inflação de produtos militares tende a ser maior que a inflação de produtos não militares, o que é potencializado em momentos de grande crescimento dos investimentos, como o *buildup* de Reagan. Economicamente, a explicação para isso pode se concentrar no constante aumento dos salários da indústria, mesmo quando a produtividade é baixa. Isso significa que os aumentos nos custos do orçamento de defesa, mesmo quando ajustados à inflação média dos EUA, não representam uma igualdade de poder de compra com relação a anos anteriores, o que agrava ainda mais os efeitos dos aumentos orçamentários.

De acordo com Fordham (2003, p. 576):

Se os preços de bens e serviços militares tivessem subido no mesmo nível que a economia como um todo desde 1940, os Estados Unidos poderiam comprar por US\$ 235 bilhões o mesmo pacote de bens e serviços militares

para os quais a Administração Bush¹⁷¹ propôs gastar US\$ 379 bilhões para o ano fiscal de 2003. Isso significaria uma economia de US\$ 144 bilhões, ou cerca de 38%.

Além da escassez de concorrência e da inflação, que diferenciam o mercado de defesa de todos os demais, como se observou no capítulo anterior, as Forças Armadas, que são os consumidores por excelência dos produtos de defesa e, portanto, poderiam se comportar de modo mais racional e, conseqüentemente, colaborar para a minimização do problema, não o fazem. Como as Forças não procuraram construir, durante o *buildup* da gestão Reagan, propostas coerentes de novos equipamentos de defesa e não atuaram com o objetivo de fiscalizar umas às outras, a falta de concorrência entre as empresas, a prática do subfaturamento de contratos e a baixa capacidade tecnológica real dos produtos desenvolvidos, teoricamente, nos laboratórios, não foram fatores com os quais os militares se preocuparam. A falta de integração entre os projetos das Forças foi, também, uma grande fonte de desperdício de recursos, além da já citada ineficiência das indústrias privadas¹⁷².

Claramente, as Forças conhecem as falhas e problemas nas estratégias e armamentos uns dos outros. Se a rivalidade fosse seu princípio fundante, as críticas entre os Serviços iriam ser constantes. Mas não são, porque o nome do jogo, por anos, tem sido troca de favores e acomodação mútua (SMITH, 1996, p. 201).

Como se pode observar, somente uma mudança muito mais profunda da realidade dos debates do orçamento de defesa, embasada na alteração de sua estrutura ou em uma reorganização dos interesses dos agentes que participam do processo, abrirá a possibilidade para que uma política de gastos em defesa mais racional possa ser desenvolvida pelo governo estadunidense. A realidade, porém, demonstra que o país está, ainda hoje, longe disso. O final da Guerra Fria foi uma grande oportunidade para que essa extensa mudança fosse realizada, mas isso não ocorreu. A gravidade do problema já era detectada em meados da década de 80, sendo o Congresso, para alguns autores, o maior responsável pelas deficiências do sistema orçamentário:

¹⁷¹ George W. Bush, eleito presidente dos EUA em 2000.

¹⁷² Smith (1996, p. 201) analisa a questão, relacionada com a já explicada rivalidade controlada entre as Forças Armadas.

A lógica da nossa análise implica uma moral pessimista. Enquanto as amarras que prendem os legisladores ao seu eleitorado continuarem fortes, e enquanto as instituições legislativas como o sistema de comitês possibilitarem que os legisladores sirvam a interesses paroquiais, soluções simples destinadas a melhorar os vieses da política que demonstramos devem ser apenas superficiais. Adicione-se a isso a adaptabilidade e a ingenuidade dos legisladores ao lidarem com os constrangimentos impostos sobre eles e pode-se estar preparado para aceitar o aforismo de John Adams (na peça 1776) de que “o oposto de progresso é o Congresso” (SHEPSLE; WEINGAST, 1984, p. 367).

Apesar de todas essas características específicas do orçamento de defesa serem essenciais para compreender esse processo de tomada de decisão, a tese se concentrou, com mais acuidade, na questão da distribuição de poder entre os agentes do processo decisório e na análise do papel e dos interesses dos agentes no processo. Após essa breve reanálise, portanto, passa-se, agora, a uma avaliação de como os conceitos desenvolvidos pelo debate agente-estrutura e apresentados na tese se relacionam com os modelos ideais de Allison. Como já observado, a análise empírica dos processos decisórios do orçamento de defesa comprova que os modelos de Allison são, como o próprio autor afirma, tipos ideais, que estão distante da realidade das tomadas de decisão. Apesar disso, diferentes processos podem se aproximar mais de um ou de outro extremo do *continuum* concebido no capítulo I desta tese.

4.3. A ASSOCIAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS AGENCIAIS E ESTRUTURAIS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA DOS EUA AOS MODELOS DE ALLISON

Apesar de serem extremamente importantes como uma das principais iniciativas no sentido de refletir sobre os processos decisórios que ocorrem no interior dos Estados, os modelos de Allison, na forma como pensados pelo autor, tanto na primeira quanto na versão posterior de sua obra¹⁷³, não contemplam a discussão teórica do debate agente-estrutura de modo satisfatório, principalmente se for levado em consideração o conceito de co-constituição.

O modelo I privilegia o posicionamento dos agentes no processo decisório, compreendendo o resultado de uma decisão como fruto das percepções dos agentes acerca do meio em que se inserem. A decisão é produto de “escolhas

¹⁷³ Editada em conjunto com Zelikow, em 1999.

racionalis” dos agentes a partir de sua percepção do ambiente, com base no que entendem ser a melhor alternativa para o Estado que representam. A estrutura de poder e os constrangimentos aos quais os agentes estão submetidos escapam dessa análise. O modelo parte, portanto, de uma presunção de que existe uma forte hierarquia entre os membros do governo, cabendo a decisão ao agente principal¹⁷⁴.

Os modelos II e III, apesar de entenderem que a decisão é fruto de processos mais complexos, continuam privilegiando o papel dos agentes em suas análises, sendo, ainda, inadequados na formulação de uma resposta ao debate agente-estrutura. Essa inclinação é mais tênue que no modelo I, pois Allison reconhece que os agentes se submetem a alguns padrões organizacionais de conduta, a partir da consideração de que “o lugar em que os agentes sentam” influencia seu processo cognitivo. Apesar de ampliar a complexidade dos processos decisórios, porém, o autor não trabalha com o equilíbrio de poder entre os agentes do processo decisório e não busca compreender como as características estruturais a que o agente se submete influenciam sua decisão. Nesse sentido, apesar de que, nesses dois modelos, se entende existir uma divisão de poder entre diferentes agentes no momento de tomada de uma decisão, nenhum deles percebe como os agentes no processo podem maximizar sua capacidade de influenciar o resultado final do processo.

A compreensão de como diferentes estruturas afetam o resultado da decisão não é externada por Allison. Mesmo quando afirma que o posicionamento dos agentes é condicionado pelos órgãos em que atuam, Allison não está tratando de condicionantes estruturais, mas do nível de agência³, ou seja, do local de práticas posicionadas dos agentes, já explicado no capítulo anterior.

A única contribuição do autor, com os dois modelos alternativos ao modelo I, com relação ao debate agente-estrutura, portanto, é perceber que os processos decisórios são complexos e que há diferentes graus de divisão de poder entre os agentes, chamando a atenção para a importância das burocracias¹⁷⁵. No

¹⁷⁴ Carlsnaes (1992, p. 250) concorda com a noção de que o modelo de Allison é excessivamente individualista, ao afirmar que “a aplicação da teoria da escolha racional para a análise de política externa é, atualmente, o melhor exemplo para o foco individualista em termos de agentes ‘objetivamente’ maximizando sua utilidade”.

¹⁷⁵ Bernstein (2000, p. 163) ressalta a importância dessa contribuição: “Muitas decisões em temas de importância média ou pequena de política externa e doméstica, ou normalmente em temas de aquisição orçamentária, estão distantes do foco presidencial. Ele normalmente dá pouca ou nenhuma atenção para esses problemas e para suas soluções. Em tais arenas, que estão muito além das crises e dos maiores problemas de política externa, o Essência da Decisão, em sua versão de 1971

modelo I, o poder é concentrado nas mãos de um tomador de decisão racional. No modelo III, que está no outro extremo do *continuum* de distribuição de poder entre os agentes do processo decisório, vários agentes, governamentais e societais, participam, de algum modo, do processo decisório, que é marcado por uma intensa disputa. Assim, a análise de Allison permite a percepção de que existe uma divisão de poder entre diversos agentes, mas não permite a observação de como o poder passa das mãos de um agente para outro ou como diferentes estruturas levam a resultados diversos. Para que essas análises sejam feitas, é preciso combinar os modelos de Allison aos conceitos desenvolvidos pelo debate agente-estrutura. Como os três primeiros capítulos desta tese já discutiram amplamente esses conceitos, o objetivo aqui é destacar como a combinação pode ser realizada.

Além de permitir a construção de uma observação mais adequada dos processos decisórios que serão estudados na tese, outra importante contribuição que a associação dos modelos de Allison com o debate agente-estrutura traz é a noção de que a adequação de cada modelo à realidade é variável, dependendo das características específicas do processo decisório. Essa variação pode se dar tanto com relação a diferentes Estados, com regimes governamentais diversos, ou em um mesmo Estado, em que alterações na aplicabilidade de um ou outro modelo dependem do cenário estrutural da capacidade dos agentes que têm o interesse de realizar alterações no processo. Somente a análise dos agentes e das características estruturais de um processo decisório específico permitem, assim, a flexibilização do determinismo excessivo dos modelos de Allison, que não foram desenvolvidos com o intuito de analisar um grande número de processos decisórios concomitantemente, permitindo apenas observações incompletas de um só processo decisório, o que é insuficiente para os objetivos desta tese.

Outro ponto importante acerca dos modelos de Allison é que eles são tipos ideais, não refletindo a realidade de processos decisórios complexos e mutáveis, como os do orçamento de defesa dos Estados Unidos. Os processos, portanto, nunca se encaixarão perfeitamente em um ou outro modelo de Allison, mas podem se aproximar mais de um ou outro extremo do *continuum* desenvolvido no capítulo I. No quadro abaixo, expõe-se, com base nas variáveis estruturais e

ou na edição revisada, é muito valioso por concentrar a atenção dos analistas na importância da burocracia”.

agenciais utilizadas nesta tese, as situações em que o processo decisório poderia se aproximar mais de um dos extremos do *continuum* de divisão do poder decisório.

QUADRO 4 – A ASSOCIAÇÃO ENTRE OS MODELOS DE ALLISON E O DEBATE AGENTE-ESTRUTURA

Variáveis		Modelo I	Modelo III
Estruturais	Nível de ameaça	Alto	Baixo
	Distribuição partidária	Bipartidarismo	Governo dividido
	Estado da economia	Bom	Ruim
	Opinião pública	Favorável à proposta do Presidente	Contrária à proposta do Presidente
	Ciclo eleitoral	Período de lua-de-mel do Presidente	Anos eleitorais
	Distribuição das informações	Privilégio ao Presidente	Privilégio ao Congresso
Agenciais	Popularidade do Presidente	Alta	Baixa
	Personalidade do Presidente	Ativa e positiva	Passiva e negativa
	Ideologia	Semelhante entre Executivo e Média do Congresso	Ideologias contrapostas entre os Poderes
	Intensidade dos lobbies	Baixa	Alta
	Locais de práticas posicionadas	Prevalência do Executivo	Prevalência do Legislativo

A ocorrência de cenários como os descritos acima é muito rara e, mesmo que existisse um cenário em que as condições para a aplicabilidade do modelo I, a racionalidade da decisão dependeria de o Presidente possuir boas informações, ter capacidade de percepção do interesse nacional e do cenário em que se insere e a intenção de realizar políticas que beneficiem o Estado. A afirmação de que uma decisão é racional, portanto, somente pode ser vista como uma simplificação teórico-metodológica, pois as condições para que essa racionalidade efetivamente apareça estão distantes da realidade observada empiricamente. As diferenças entre o que se espera observar em um processo decisório a partir dos modelos de Allison e o que se encontra ao examinar os procedimentos adotados pelos agentes governamentais são grandiosas. Diferentes contextos e agentes com estilos diversos levam a processos decisórios distintos e, portanto, o contexto da decisão, sua estrutura e

seus participantes não podem ser desconsiderados. Como afirmam Crabb e Holt (1989, p. 8):

Os modelos ideais nunca são encontrados em situações reais de processos decisórios, que, muitas vezes, são definidos com base em variáveis que não são captadas por modelos que visam à simplificação teórica, como fatores emocionais, a preferência por uma burocracia em detrimento de outra, o simples hábito e outras.

Confirmam os autores, portanto, que a análise dos três níveis de agência e das características estruturais de cada decisão é essencial para que sejam compreendidas as forças que levaram ao resultado observado no processo decisório. O quadro acima pode ser representado de modo mais simplificado, em um gráfico em que o eixo X representa a estrutura doméstica e o eixo Y representa a estrutura internacional.

GRÁFICO 3 – VARIAÇÕES ESTRUTURAIS E OS MODELOS DE ALLISON



O gráfico retrata o que já vem sendo destacado pela tese. O aumento das ameaças internacionais e da concentração de poder nas mãos do Presidente leva a

um processo decisório que se aproxima do modelo I de Allison, apesar de que, como já demonstrado, não se encontra empiricamente uma decisão que se encaixe completamente no modelo. O fato é que diferentes cenários estruturais tornam necessária a aplicabilidade de diferentes modelos de Allison, pois esses modelos ideais, isoladamente, não preveem alterações nas características dos processos decisórios, exigindo a sua combinação quando diferentes decisões precisam ser compreendidas. Mesmo processos orçamentários diferentes de uma mesma gestão podem apresentar características muito diversas e, portanto, somente poderão ser explicados se a análise estiver moldada a partir de variáveis específicas, que permitam encaixar cada processo específico em um ponto do *continuum* entre os modelos I e III de Allison. Sem a análise dessas variáveis, que se relacionam com a estrutura e com os agentes do processo, a compreensão da decisão e da adequação dos modelos de Allison a ela não é possível.

Como se observará a partir das análises da segunda parte desta tese, os processos orçamentários da gestão Reagan, de início, se aproximavam mais do modelo I de Allison, enquanto os processos orçamentários da gestão Bush podem ser melhor explicados pelo modelo III.

A maior aproximação das discussões orçamentárias no início da Administração Reagan com o modelo I de Allison se relaciona com o fato de que o Executivo conduziu suas decisões, de modo a potencializar sua capacidade de barganha com o Congresso e a facilitar a aprovação de seus interesses (HECLO, 1984, p. 271), buscando a retomada de uma liderança presidencial que havia sido perdida desde o início da década de 70. A ideologia majoritariamente pró-defesa dos agentes principais do processo, tanto no Executivo quanto no Legislativo, foi conduzida a partir de argumentos não ideológicos, mas pautados em uma percepção de que a URSS precisava ser contida. As propostas de Reagan foram elaboradas por indivíduos que conheciam profundamente o processo decisório e os meandros da política no Legislativo, além de haver uma percepção de uma forte ameaça internacional, o que facilitava a argumentação de que mais gastos eram necessários.

A estrutura normativa do processo decisório, por outro lado, afastava a discussão do orçamento de defesa do modelo I de Allison, já que havia diversos órgãos envolvidos e as negociações políticas precisaram ser intensas, como em qualquer outra Administração. Além disso, o Executivo não possuía um modelo

consistente de política de defesa e o *buildup* se baseava em novos equipamentos, independentemente de sua real adequação às necessidades das Forças. O resultado final foi um processo que estava mais próximo do modelo I, mas que, assim mesmo, não poderia ser encaixado no conceito tradicional de racionalidade.

Já na gestão Bush, consolidou-se o retorno da prevalência do Congresso no processo, o que já vinha acontecendo na segunda metade da década de 80. O Congresso impôs seus interesses ao Executivo, que, devido a questões conjunturais, estruturais e agenciais, ficou de mãos atadas quando tentou reduzir os gastos com defesa a partir de uma lógica bastante diferente da que o Legislativo entendeu necessária. Apesar de que Bush teve um primeiro momento de apoio no Congresso, durante sua lua-de-mel, rapidamente esse apoio se transformou em problemas na relação entre os dois órgãos. Com a ascensão do Legislativo, as pressões dos grupos de interesse também vieram à tona¹⁷⁶. Bush teve de gerenciar um contexto muito mais dinâmico e multifacetado que seu antecessor, como se verá no capítulo empírico específico.

A relação entre Executivo e Legislativo será o foco da análise empírica que será realizada na segunda parte desta tese, pois, como se observou no quadro e no gráfico acima, defende-se que a prevalência do Executivo aproxima a tomada de decisão do modelo racional. Ao contrário, a diminuição do poder do Executivo diante do Congresso altera a lógica que embasa o processo decisório, havendo a ascensão de uma série de pressões sociais e de interesses políticos que se distanciam do interesse nacional. Apesar de que o Presidente tem uma grande vantagem no processo, o que leva os autores Barrett e Eshbaugh-Soha (2007, p. 105) a afirmar que os Presidentes conseguem grande parte do que querem do Congresso em cerca de 65% das vezes, em verdade, o nível de apoio do Congresso aos Presidentes em questões orçamentárias é bastante variável.

¹⁷⁶ Pela análise dos processos orçamentários de Reagan e Bush, portanto, percebe-se que a hipótese de que os *lobbies* e os interesses paroquiais dominam a elaboração do orçamento estadunidense não deve ser tida como uma constante. A capacidade de influência dos grupos de interesse da sociedade é variável e se altera a partir de mudanças que ocorrem no processo decisório. Ao testar a hipótese da relevância dos *lobbies* durante a Guerra Fria com relação aos votos dos congressistas acerca da Iniciativa de Defesa Estratégica, Lindsay (1991) defende que, ao menos naquele período, os *lobbies* não eram tão essenciais quanto percebia a “sabedoria popular”. Para o autor, a ideologia se mostrou uma variável mais consistente que a economia para a explicação dos votos dos congressistas. Principalmente para sistemas de armamentos, o paroquialismo, durante a Guerra Fria, não se mostrou uma variável relevante. A ameaça constante à sobrevivência do país, que exigia a aquisição de armas adequadas, e o fato de que as normas orçamentárias previam o processo de compra e a concorrência entre empresas, o que minimiza a discricionariedade dos legisladores, foram mais importantes que a pressão de grupos que defendiam interesses específicos.

Para Wittkopf e McCormick (1998, p. 448), por exemplo, o nível de apoio do Congresso a Reagan, em questões de política externa, durante sua primeira gestão, girava em torno de 60%. Bush, ao contrário, teve um apoio, em média, de menos de 40% em seus esforços de política externa. Os autores defendem que a diferença foi decisiva para que um Presidente alcançasse seus objetivos orçamentários e o outro não, especialmente porque o segundo queria reduzir os gastos com defesa, o que contraria uma série de interesses políticos dos congressistas.

Medir o nível de aprovação dos projetos orçamentários é uma tarefa bastante complexa e, por isso, alguns autores buscam criar índices de aprovação das propostas do Presidente no Congresso. Barrett e Eshbaugh-Soha (2007, p. 104), buscando quantificar a variável, concebem cinco níveis de apoio do Legislativo ao Executivo, sendo o nível 5 aquele em que o Presidente mais tem seus interesses atendidos. Para os autores, Reagan teve uma média de aprovação substancial das legislações que propôs de 4,2 no primeiro mandato, o que demonstra o grande apoio que tinha no Congresso. Por outro lado, George Bush apresentou índices mais baixos, com uma média de 3,7 durante sua gestão.

Apesar de que também se observa, por essa mensuração, que o apoio de Bush era inferior ao de Reagan, entende-se que tais medidas precisam ser qualificadas. Para tanto, a tese utilizará três conjuntos de indicadores especificamente concebidos para analisar o apoio do Legislativo aos pedidos orçamentários dos Presidentes com relação à defesa. O primeiro se refere aos valores totais que o Congresso aprovou com relação ao pedido inicial do Presidente para as apropriações de defesa. Essa é uma medida importante, em termos mais gerais, mas precisa ser complementada por observações mais específicas. Também serão analisados, portanto, os conteúdos dos debates orçamentários anuais de cada Administração nas constas de Pesquisa e Desenvolvimento e Aquisições. Por fim, uma terceira forma de avaliar o nível de apoio do Congresso ao Presidente será a observação dos debates sobre os principais programas de armamentos que foram avaliados em cada gestão. O exame dessas discussões permitirá uma observação mais aprofundada sobre o nível de aprovação do Congresso com relação aos conteúdos do pedido do Executivo acerca das necessidades militares do país.

Entende-se que o conjunto dessas análises fornecerá uma medida mais clara e objetiva do apoio que o Presidente recebe do Congresso, pois a simples

identificação do número de leis propostas pelo primeiro e aprovadas pelo Legislativo não é base suficiente para uma análise completa da relação entre os órgãos.

Como se observa a partir dos argumentos desenvolvidos neste capítulo, os modelos de Allison apresentam dificuldades importantes na elaboração de uma análise consistente do orçamento de defesa dos Estados Unidos.

A primeira restrição dos modelos para a análise do orçamento de defesa tem relação com o objeto de pesquisa de Allison, pois o autor trabalha com uma situação de crise, em que o poder, naturalmente, flui para o Executivo, enquanto o orçamento de defesa é fruto de um processo extremamente burocratizado, regulado por diversas regras, que fazem com que o poder decisório penda, a princípio, para o Legislativo. Por isso, os modelos de Allison, que apesar de perceberem a importância de outros atores no processo, estão focados no papel do Presidente como tomador de decisão (ROSATI, 1981, p. 236), não retratam a discussão do orçamento, em que há uma tendência inicial à prevalência do Congresso. Além disso, esse é um processo no qual as alterações no equilíbrio de poder entre os diferentes agentes do processo são constantes.

Uma segunda lacuna importante deixada pelos modelos de Allison é a sua concentração excessiva nos agentes das decisões, deixando de lado as características estruturais dos processos que analisa. Mesmo os modelos II e III de Allison, que destacam que o posicionamento do agente pode ser influenciado por sua posição burocrática, somente retratam níveis de agência diversos do nível1, mas não aprofundam as discussões estruturais realizadas nos capítulos 2 e 3 da tese. Os modelos de Allison, dessa forma, permitem a identificação de que o poder decisório pode ser dividido entre diversos agentes, mas não possibilitam a identificação de como o poder pode pender para um ou outro e, indo além, como essa divisão pode mudar em diferentes tempos e espaços e influenciar o resultado de uma decisão.

Duas são as propostas da tese para minimizar essas lacunas deixadas por Allison e para aproximar seus modelos da realidade empírica da discussão do orçamento de defesa estadunidense. A primeira delas considera os três modelos como parte de um *continuum*, o que foi realizado pelo capítulo 1 da tese. Como o próprio Allison afirma, “os três modelos não são, obviamente, alternativas excludentes” (ALLISON, 1969, p. 716) e, portanto, podem ser utilizados

conjuntamente em análises de política externa, o que a tese realiza, quando defende que os modelos podem dar contribuições específicas se utilizados concomitantemente para explicar diferentes processos decisórios do orçamento de defesa dos Estados Unidos.

A segunda proposta é a associação dos modelos de Allison aos conceitos gerados pelo debate agente-estrutura, que permite que os tipos ideais do autor deixem de ser molduras estanques, que impedem a observação de alterações nas normas e no equilíbrio de poder entre os agentes de um processo decisório.

A partir dessas duas adaptações dos modelos, pode-se apontar algumas questões relevantes acerca do processo decisório do orçamento de defesa e de sua adequação à análise.

Os tipos ideais, se assim qualificados, têm grandes contribuições a dar. É importante ressaltar, como este trabalho vem fazendo, que, diferentemente do que consideram a maioria dos autores de Relações Internacionais, os gastos com defesa de um país não podem ser explicados como fruto de uma política racional, em que o tomador de decisão observa o cenário internacional e identifica as necessidades de gastos do país estrategicamente, a partir do que considera o interesse nacional. A compreensão das motivações que levaram os governantes a tomar determinadas posturas com relação aos gastos com defesa não pode ignorar o ambiente doméstico, que apresenta, se não respostas precisas com relação a essas decisões, ao menos elementos que possam complementar as análises sistêmicas, aprimorando suas conclusões, normalmente muito abstratas e afastadas da realidade.

A análise do ambiente doméstico, porém, não pode privilegiar somente a estrutura em que a decisão é tomada ou, como faz Allison, as preferências e tendências dos agentes do processo decisório. Ambos precisam ser considerados. “O processo varia porque diferenças existem no contexto e no estilo dos participantes. É pela interação do contexto, estrutura, participantes e do processo que o resultado de uma decisão é produzido” (ROSATI, 1981, p. 251). Para tanto, a inclusão do debate agente-estrutura às análises de Relações Internacionais se faz necessária.

A primeira conclusão a que se chega, quando o papel dos agentes e a estrutura de um processo decisório complexo como a elaboração do orçamento de defesa dos EUA são considerados, é que o modelo racional de Allison é o mais

distante da realidade da maioria das decisões, pois mesmo que todas as condições anteriormente apontadas para que a decisão se aproxime das preferências do Executivo e, conseqüentemente, do extremo racional do *continuum* da tomada de decisão, o modelo racional é demasiadamente simples¹⁷⁷.

Além disso, mesmo no interior do Executivo, a elaboração de políticas não se dá de modo racional, pois a discussão sobre os programas de armamentos está longe de ser pautada nos interesses estratégicos do Estado ou em uma definição abstrata de interesse nacional. Como se observou, nessa fase da tomada de decisão, o processo é, também, multifacetado. Apesar de que a estrutura do órgão é hierárquica, como se observou no capítulo anterior, e que sua lógica interna está mais próxima do modelo racional, mesmo que o processo orçamentário estivesse totalmente concentrado no Executivo, sua confecção não se daria a partir de critérios puramente racionais. O modelo I de Allison está distante da realidade, mesmo para explicar os meandros das decisões executivas.

O próprio autor, em sua obra, percebe a pouca eficiência do modelo racional e, por isso, apesar de se concentrar somente no processo decisório que ocorre na Presidência, constrói outros dois modelos para explicar o processo decisório dos Estados. Em um processo em que o poder é dividido entre órgãos do Executivo e Legislativo, portanto, uma série de adaptações devem ser realizadas, mas a essência dos modelos, tidos como ideais, pode ser mantida. Apesar de que não captam a maior complexidade do processo em ambientes em que a tomada de decisão é fruto de agentes defendendo vários interesses diversos, essas características podem ser relacionadas com o modelo III, que apesar de entender que as disputas políticas entre os agentes serão decididas por um agente específico, o Presidente, podem ser adaptadas à realidade do processo orçamentário em que o Congresso é predominante, principalmente porque, em matéria orçamentária, são

¹⁷⁷ Como afirma Stubbing (1984, p. 81) acerca da aplicação do conceito de racionalidade à discussão do orçamento de defesa, "as realidades moldando o programa de defesa são muito mais mundanas. Os Presidentes chegam ao gabinete com grandes variações nas percepções sobre a ameaça soviética e sobre o tamanho e formato das necessidades de resposta dos EUA. Apesar de que novas administrações gastam uma energia considerável na definição das necessidades de segurança nacional e na formulação de uma estratégia ampla de defesa, o problema real está na relação entre os níveis específicos de fundos para a defesa e as ações nos programas das estratégias de defesa nacional aprovadas. O programa de defesa é, na realidade, uma reunião dos requerimentos de longo prazo dos serviços militares; quase todos esses requerimentos foram concebidos de modo independente das alterações nas definições de estratégia nacional. O Congresso, os contratantes e os lobistas também moldam o programa de 'defesa nacional' para satisfazer seus interesses econômicos e políticos".

raros os Presidentes que buscam influenciar o processo decisório de forma efetiva, deixando esse papel para seus assessores.

Mas, ao minimizar a importância do modelo I e concentrar a análise na importância dos agentes e da estrutura decisória para a elaboração do orçamento, a tese parece levar à conclusão de que os orçamentos de defesa estadunidenses, principalmente em casos de ascensão do Congresso e de minimização de ameaças internacionais, serão sempre dominados por interesses financeiros e retratarão uma lógica exclusivamente paroquial. A estrutura decisória é extremamente burocratizada e enfatizar a participação, em diversos momentos do processo, de agentes que têm razões para lutar, constantemente, pelo aumento de gastos com defesa, independentemente do interesse nacional, pode levar à noção de que uma redução dos gastos de defesa dos EUA seria algo impossível de ser atingido. Sempre que um conflito, um momento de aumento dos gastos, cessasse, o Congresso iria impor seus interesses e a continuidade dos gastos. Isso pode ocorrer, mas não é uma constante. Há uma série de questões que minimizam essa possibilidade:

Como pode o interesse nacional ser protegido de todo esse massacre, quando os membros têm seus focinhos e suas quatro patas no cocho do público? Há muitas respostas. Felizmente, em primeiro lugar, as emendas adotadas nas marcações dos subcomitês e dos comitês raramente representam mais do que uma minúscula parte dos gastos. Em segundo, algumas emendas estão lá somente para marcar uma "postura". O membro leva o crédito por inserir uma emenda no projeto ou na sua parte do Capitólio, mas não luta muito quando ela é retirada pelo plenário. Em terceiro, se os membros se tornam muito gananciosos, eles perdem o respeito de seus colegas e sua influência passa a ser limitada. Quarto, se o próprio Congresso vai muito longe, há o risco de um veto presidencial; mesmo a simples ameaça de veto tem um efeito de amortecimento. Quinto, os Presidentes dos comitês e subcomitês da Câmara e do Senado conhecem o jogo e são negociadores astutos e jogadores sábios. Temas controversos são deliberadamente deixados de fora por uma Casa porque é notório que, se eles não estiverem nos dois projetos, serão esquecidos pela conferência. Por fim, os Presidentes dos subcomitês têm seus tetos e objetivos e a marcação do Presidente já terá deixado margem para os danos políticos e as invasões da cúpula do Capitólio que eles sabem que aparecerão (SHUMAN, 1992, p. 86).

Buscou-se, neste capítulo, sistematizar as principais discussões teóricas propostas na tese. Para que a moldura construída possa ser testada, é essencial que processos específicos sejam analisados. A partir dessas observações, pretende-se expor as razões para as continuidades e as grandes alterações na dinâmica e, conseqüentemente, as alterações e continuidades dos gastos militares do país. Tais observações serão realizadas na parte II desta tese.

PARTE II
APLICAÇÃO EMPÍRICO-ANALÍTICA

CAPÍTULO 5

OS ORÇAMENTOS DE DEFESA DA PRIMEIRA GESTÃO REAGAN: O *DEFENSE BUILDUP*

Reagan foi eleito em um contexto que combinava condições, nos planos internacional e doméstico, muito favoráveis à sua prevalência sobre o Congresso. Aproveitando-se desse cenário, o Presidente promoveu uma verdadeira revolução orçamentária, tanto na temática da defesa quanto em termos mais gerais.

Com relação à defesa, Reagan argumentava que os EUA haviam perdido muito espaço na corrida armamentista contra a URSS e precisavam modernizar suas Forças. Por isso, focou a aceleração dos gastos nas contas de Pesquisa e Desenvolvimento e Aquisições, o que trouxe efeitos perversos para as gestões posteriores.

As decisões, durante os quatro anos da gestão, tiveram grande apoio do Congresso, que, apesar de demonstrar preocupações com o mau desempenho da economia e com o aumento dos déficits orçamentários, aprovou praticamente todos os novos programas propostos pelo Presidente.

Pela prevalência do Executivo nos processos decisórios, a análise de como Reagan conduziu os processos decisórios estará concentrada, em grande medida, no interior desse órgão. Como se verá, as decisões se aproximaram, em uma primeira etapa, do modelo racional de Allison, mas, a partir do momento em que os principais agentes do processo decisório permitiram que as Forças Armadas construíssem seus pedidos orçamentários de forma bastante livre, a lógica passou a se aproximar do modelo II, pois foi pautada pelos *outputs* organizacionais que influenciaram os tomadores de decisão.

O capítulo está organizado de modo a compreender as características estruturais e agenciais que conduziram as relações de poder entre Executivo e Legislativo, em cujo contexto se examinam os processos decisórios do orçamento de defesa, de 1981 a 1984, com base nas negociações anuais para a formulação das leis orçamentárias e na análise dos principais programas de armamentos que foram discutidos durante o período.

5.1. A ESTRUTURA INTERNACIONAL: UM CENÁRIO DE GRANDES AMEAÇAS

Apesar de serem os anos da detente, a década de 70 foi marcada pela percepção, da opinião pública e dos analistas políticos estadunidenses, de permanência de uma grande e clara ameaça ao país. Além disso, o sistema internacional e os EUA enfrentavam crises político-econômicas que colocavam em cheque a prevalência do capitalismo diante do modelo rival, o que levou à emergência de uma corrente que acreditava no declínio dos EUA e na vitória dos soviéticos na Guerra Fria, perspectiva que alarmava grande parte da comunidade internacional. O processo de retirada das tropas do Vietnã, as crises do petróleo, o fim da paridade ouro-dólar, a crise dos juros, a forte ascensão econômica do Japão e dos Tigres Asiáticos e a aparente liderança dos soviéticos na corrida armamentista levaram muitos autores a prever a queda dos Estados Unidos, o que embasou o posicionamento de autores como Paul Kennedy e Jean-Baptiste Duroselle¹⁷⁸, que, com base na tese de que o destino das grandes potências é a sua derrocada, concluíram que o país passava por esse processo..

Para esses autores, que pertenciam a uma corrente denominada de declinista, mesmo que não houvesse uma confrontação direta entre EUA e URSS, o que parecia muito improvável (BRZEZINSKI, 1986), havia diversos sinais de uma iminente queda da potência ocidental¹⁷⁹. Como se observa, não eram propriamente as vantagens do sistema socialista que abalavam a confiança na prevalência dos

¹⁷⁸ Esses foram dois dos mais importantes autores das teses declinistas produzidas entre o fim dos anos 70 e a década de 80. Os autores procuravam demonstrar como os grandes impérios que ascenderam internacionalmente construíram suas supremacias e, posteriormente, buscaram identificar os sinais de declínios desses Estados. A análise de Kennedy (1987) tem um cunho histórico-analítico, sendo que o autor apresenta diversos dados empíricos e defende que um dos sinais de que uma potência está declinante são os investimentos excessivos em defesa, pois não consegue mais prevalecer por meio de formas alternativas de poder. O autor vê sinais da derrocada dos EUA no momento em que publica sua obra. Duroselle (1981) tem um objetivo mais abrangente que o de Kennedy, procurando construir uma teoria de Relações Internacionais a partir de regularidades históricas que possam estabelecer regras para o funcionamento do sistema internacional e, a partir daí, traçar receitas para os Estados. Para ele, a regularidade mais visível da história das relações internacionais é o fato de que todo o império perecerá, o que fatalmente, também acontecerá com os EUA.

¹⁷⁹ Essa possível tendência ao declínio dos EUA existia apesar das dificuldades geopolíticas soviéticas, já que o país não possuía amplo acesso aos mares e tinha parceiros fracos no sistema internacional, e dos problemas intrínsecos do sistema econômico socialista, que não incentivava inovações e não conseguia produzir meios de acompanhar os avanços científico-tecnológicos dos EUA. Os declinistas, portanto, enfatizavam as dificuldades inerentes ao modelo estadunidense, mesmo diante dos sinais de que a preocupação com os soviéticos era excessiva (KAUFMANN, 1980, p. 302-303).

EUA.

Outro fator que agravava o cenário de crise era que havia uma percepção geral de que, diferentemente do que ocorreu até o início dos anos 70, as crises internacionais não poderiam mais ser resolvidas por medidas unilaterais dos EUA. A maior interdependência internacional, em um contexto de desvalorização do dólar e de grande dependência do país com relação às importações de petróleo, aumentavam sua vulnerabilidade (KEOHANE; NYE, 1989). A necessidade de cooperação com outros Estados, para aumentar a regulação dos mercados internacionais, passou a ser fundamental. A economia estadunidense e, conseqüentemente, a economia mundial, precisavam passar por um processo de reorganização após a quebra da paridade ouro-dólar¹⁸⁰.

Nesse contexto, a União Soviética, talvez percebendo a gravidade das crises que haviam se instalado internacionalmente e vendo nelas uma oportunidade de dar algumas últimas cartadas na tentativa de evitar sua derrocada, decidiu abandonar a postura cooperativa, que vinha adotando desde 1969, quando foi iniciado o período de detente (KEGLEY et al., 1995), e passou a buscar práticas mais assertivas de expansão de seu território de influência, com o objetivo de maximizar o acesso aos mares quentes. A invasão do Afeganistão foi o momento mais marcante dessa grande alteração na relação entre EUA e URSS, que se afastaram, provisoriamente, do processo de aproximação e promoveram um reaquecimento da Guerra Fria.

A partir do momento em que foi abandonada a detente, houve motivos para que o governo dos EUA voltasse a enfatizar a necessidade de contenção dos soviéticos, o que demandaria gastos militares mais elevados que os que vinham sendo realizados. Na transição da década de 70 para a de 80, portanto, houve uma retomada da argumentação de que as ameaças aos EUA não eram provenientes somente de crises inerentes ao sistema capitalista, mas eram potencializadas pelo acirramento das relação com a URSS, que representava uma ameaça militar clara e com potencial expansionista.

¹⁸⁰ Entre os diversos autores daquele período que identificaram a necessidade de os EUA alterarem seu modo de atuação, destacam-se por Bosworth (1980) e por Briant e Krause (1980), que indicam a cooperação internacional, as negociações multilaterais no ambiente das organizações financeiras e econômicas internacionais e a abertura dos mercados mundiais como soluções para a situação em que se encontrava a economia estadunidense. Além disso, de acordo com os autores, era necessário o amplo reconhecimento, pelas autoridades dos EUA, da associação total entre a economia doméstica e a internacional.

O Presidente estadunidense do período, Jimmy Carter, temendo o crescimento da ameaça soviética e buscando evitar que o aumento dos gastos militares da URSS ocasionasse um desequilíbrio irremediável na dimensão bélica da Guerra Fria, descumpriu sua promessa de campanha de reduzir os gastos com defesa e provocou um leve aumento dos gastos nos três primeiros anos de sua gestão¹⁸¹. Assim mesmo, como os soviéticos continuavam, segundo dados oficiais, elevando fortemente seu orçamento de defesa, o equilíbrio militar, na visão dos Republicanos, continuara a se deteriorar entre 1976 e 1980, quando Carter estava no poder.

O povo estadunidense, confrontado com a invasão soviética ao Afeganistão, o sequestro de reféns nacionais no Irã e o esvaziamento das suas Forças Armadas, que não vinham recebendo investimentos compatíveis com o que era realizado anualmente pelos soviéticos, apoiou o requerimento de Carter para o orçamento de defesa do FY 1981, que previa um grande aumento nos gastos com defesa. Mesmo assim, Ronald Reagan, durante a eleição de 1980, acusou Carter de ser muito suave na defesa e prometeu aumentar os gastos reais com armamentos, no mínimo, a 5% ao ano (KORB, 1990, p. 119-120).

Essa promessa, que contava com um grande apoio da opinião pública dos EUA, contribuiu para a vitória do ex-ator de Hollywood nas urnas. Reagan era considerado o único candidato capaz de devolver a tranquilidade ao povo estadunidense, por meio da realização de uma reviravolta no cenário negativo que se criava¹⁸².

Reagan afirmava que Carter havia permitido que a URSS desafiasse os EUA em diversas frentes e que tornara o país mais fraco que seu oponente, comprometendo a própria sobrevivência da potência ocidental. O discurso de Reagan era tão forte que convenceu grande parte da opinião pública (KAUFMANN, 1980, p. 290-291). Bartels (1991, p. 459-460) demonstra que, durante a eleição de 1980, o percentual do público que defendia o aumento dos gastos superava o percentual que defendia sua diminuição em 40%.

¹⁸¹ Na sua campanha de reeleição, em 1980, Carter passou a propor aumentos mais constantes do orçamento militar (BARTELS, 1991, p. 459). A proposta do Democrata era de um crescimento real de 5% dos investimentos a partir de 1981, o que era considerado muito tardio e pequeno pelos Republicanos e pela própria opinião pública estadunidense. Carter havia perdido sua chance de controlar os soviéticos e passou a ser considerado um Presidente fraco pelo eleitorado dos EUA.

¹⁸² Crabb e Holt (1989, p. 64) confirmam esse argumento: “uma das promessas de Ronald Reagan que mais atingia os eleitores era que ele iria ‘tornar a América grande novamente’”.

O posicionamento do candidato republicano partia da crença de que a capacidade bélica da URSS havia passado a ser superior aos dos EUA, afirmação que não se baseava em dados concretos e que pode ser interpretada muito mais como uma prática política de inflação das ameaças¹⁸³ do que uma preocupação real com a sobrevivência estadunidense. Apesar das demonstrações de utilização de força que os soviéticos vinham promovendo, como na Hungria, na Tchecoslováquia e na invasão ao Afeganistão, havia um exagero da ameaça soviética.

Três são os fatores que embasam o argumento de que a ameaça soviética era superestimada¹⁸⁴. Primeiramente, o fato de que não havia uma mensuração confiável do orçamento de defesa da URSS. A melhor estimativa, e a única disponível durante a gestão Reagan, era produzida pela própria CIA, que realizava seus cálculos a partir dos custos de produção de armamentos semelhantes aos soviéticos nos EUA, o que criava um resultado completamente artificial (CHERNOFF, 1991, p. 116). Não havia uma noção clara da quantidade de armamentos produzidos pelos soviéticos e nem ao menos do preço de cada equipamento. Portanto, a comparação entre o nível de gastos dos dois países dificilmente poderia trazer resultados precisos¹⁸⁵.

Em segundo lugar, mesmo que os dados acerca dos investimentos e do número de armamentos soviéticos fossem precisos, seria difícil mensurar a real necessidade dos EUA em termos de equipamentos de defesa. A comparação numérica com os armamentos soviéticos, simplesmente, não poderia demonstrar o

¹⁸³ Thrall e Cramer (2009) descrevem como uma possível ameaça pode ser utilizada politicamente para privilegiar uma linha de raciocínio determinada. Para eles, a partir do momento em que alguma ameaça potencial é percebida pelas elites, elas podem vendê-la ao público e utilizá-la politicamente, a partir de um processo complexo, mas há décadas compreendido pelos tomadores de decisão dos EUA.

¹⁸⁴ Apesar de a tese argumentar que os tomadores de decisão dos EUA não tinham clareza com relação aos níveis reais de gastos militares da URSS e não podiam mensurar adequadamente o poder militar dos soviéticos, é importante mencionar que a corrida armamentista entre os países era um fator importante, como já destacado no capítulo 2, no cálculo do nível de gastos anuais que os Estados Unidos deveriam realizar em defesa. Esse argumento é importante no sentido de comprovar a hipótese da tese, que destaca que, em determinados momentos, o processo de formulação do orçamento de defesa pode se aproximar do modelo I de Allison, quando há uma ameaça clara no meio internacional. Dessa forma, apesar dos três fatores analisados, que embasam o argumento de que os gastos soviéticos, durante a Guerra Fria, não estavam pautados em critérios puramente racionais, deve-se ressaltar que a variável contribui para a análise do orçamento de defesa. A associação entre o nível de investimento militar da URSS e a elaboração do orçamento de defesa dos EUA é analisada, com bastante acuidade, pelo trabalho de Ostrom e Marra (1986).

¹⁸⁵ Como ficou demonstrado ao fim da Guerra Fria, quando os estadunidenses descobriram que a capacidade militar da URSS era muito menor do que estimavam, os soviéticos eram mestres em esconder seus dados, se é que eles mesmos os possuíam.

desequilíbrio de forças¹⁸⁶ e, conseqüentemente, a necessidade de investimento, principalmente na era nuclear, em que a confrontação militar seria inviável e em que o principal objetivo estratégico dos Estados Unidos deveria ser somente o equilíbrio de poder (BRZEZINSKI, 1986). A única forma de medir as reais capacidades das duas superpotências seria a realização de simulações de combates entre as forças, analisando as performances dos combatentes. Tais eventos produziriam resultados mais eficientes na mensuração do equilíbrio, mas, além de dificilmente realizáveis, também não dariam condições perfeitas de análise.

Por fim, durante a Guerra Fria, a URSS e os EUA se concentraram em confrontações específicas, procurando não atuar em várias frentes simultaneamente, o que tornava a necessidade de armamentos relativamente constante¹⁸⁷, pois estimava-se que um engajamento maior que o previsto para forças convencionais levaria a uma confrontação nuclear e, portanto, a um cenário conhecido como MAD, de destruição mútua assegurada.

Apesar dessas ressalvas, Reagan foi eleito com o discurso da necessidade de uma aceleração dos gastos militares e, com base em um planejamento iniciado a partir de teses defendidas ainda nos anos 70¹⁸⁸, que afirmavam que o sistema político soviético se baseava em um aumento constante dos gastos militares e que a diminuição do orçamento de defesa, pelos EUA, havia

¹⁸⁶ Kaufmann (1980, p. 286), já no início da gestão Reagan, defendia que a simples comparação numérica não era suficiente para demonstrar um desequilíbrio nas capacidades dos dois países: “É verdade, por exemplo, que a União Soviética tem cerca de três vezes mais submarinos de ataque que os Estados Unidos, de acordo com procedimentos padrões de contagem. Mas os submarinos de ataque soviéticos, muitos dos quais ainda são movidos a diesel, são divididos em quatro frotas, duas das quais mal podem ameaçar as maiores linhas de comunicação dos EUA no Atlântico e no Pacífico” (KAUFMANN, 1980, p. 286).

¹⁸⁷ Para um cenário de confrontação convencional, a base para o planejamento das Forças estadunidenses era o conceito de engajamento duplo, prevendo-se que o país poderia atuar, concomitantemente, em um conflito de grandes proporções e em um conflito de menor porte. Para tanto, o Departamento de Defesa considerava necessárias as seguintes forças: “19 divisões ativas do Exército e dos Fuzileiros Navais, 26 Alas (*Air Wings*) da Força Aérea, 3 Unidades dos Fuzileiros Navais e uma Marinha de dois oceanos, com 12 porta-aviões e, possivelmente, com 430 navios e submarinos e navios com outros propósitos” (KAUFMANN, 1980, p. 309). Nesse cenário, seria mais importante a manutenção da preparação dessas forças do que um aumento de tais aparatos, como realizou Reagan.

¹⁸⁸ Entre essas visões, pode-se citar os argumentos conservadores de Pechman, que afirmava que a aproximação entre EUA e URSS somente levaria ao enfraquecimento do primeiro, que deveria deixar de investir seus esforços na cooperação com os soviéticos. Para ele, a “recolocação e comprometimentos mais flexíveis não irão, por si só, atender as necessidades dos anos 80, todavia. A ameaça aos EUA e aos interesses dos seus aliados não apenas mudou – aumentou. Os Estados Unidos precisarão de mais capacidade para movimentar suas forças pelo ar e pelo mar para partes distantes do mundo e as capacidades de combate da marinha não nuclear terão de ser aumentadas. Conseqüentemente, a proteção dos interesses dos EUA nos anos 80 requererá um aumento real significativo nos gastos de defesa nos próximos anos, muitos dos quais deverão ser dedicados à melhora da capacidade de força não nuclear dos EUA” (PECHMAN, 1980, p. 18)

levado os russos a aumentar sua vantagem sobre a potência ocidental e, conseqüentemente, a continuação dessa minimização levaria a URSS à vitória na Guerra Fria (CHERNOFF, 1991, p. 113-115). Por essas razões, o novo Presidente decidiu aumentar abruptamente os gastos militares, dando início a um novo padrão de orçamento de defesa, inédito em tempos de paz¹⁸⁹.

Com o intuito de embasar a realização desse grandioso aumento dos gastos, que ficou conhecido como *buildup* militar, Reagan, desde que foi empossado, passou a realizar diversos discursos¹⁹⁰, que destacavam o nível de ameaça que a URSS representava. O primeiro desses discursos foi o “*Address Before a Joint Session of the Congress on the Program for Economic Recovery*”¹⁹¹, realizado em 18 de fevereiro de 1981, em substituição ao *State of the Union* daquele ano. Na ocasião, Reagan fez afirmações fortes com relação à ameaça soviética:

Eu acredito que meu dever como Presidente requer que eu recomende aumentos nos gastos com defesa nos próximos anos. Eu sei que vocês estão todos conscientes – mas eu penso que é válida a lembrança – que desde 1970 a União Soviética investiu US\$ 300 bilhões a mais em suas forças militares do que nós. Como resultado dessa construção militar massiva, os soviéticos conquistaram uma vantagem numérica em sistemas de lançamento estratégico nuclear, aeronaves táticas, submarinos, artilharia e defesa anti-aérea. Permitir que esse desequilíbrio continue é uma ameaça à nossa segurança nacional. Apesar de nossas deficiências econômicas, realizar as alterações financeiras a partir de agora é muito menos custoso que esperar e ter que tentar um programa de choque em alguns anos (REAGAN, 1981a).

Como se observa, as intenções de Reagan no sentido de realizar uma revitalização do orçamento de defesa eram incontestáveis. Mas, para realizar essa

¹⁸⁹ A partir dos anos 70, três são os principais padrões nos orçamentos de defesa estadunidense (STUBBING, 1984, p. 84-86). O primeiro, adotado de 1970 a 1975, é representado pela diminuição dos investimentos pós-Vietnã, em que o orçamento decresceu 22% (considerada a inflação), o que somente foi realizado devido ao grande esforço do Congresso em cortar gastos, direcionando-os à economia interna. Essa fase, de redução dos custos, também pode ser relacionada com uma modernização dos equipamentos, o que lhes propiciou mais capacidade de prontidão, não havendo necessidade da aceleração de investimentos de Reagan. A segunda fase desse período, de 1976 a 1980, apresenta um crescimento anual dos investimentos na modernização das forças de 4 por cento ao ano (além da inflação). De 1981 a 1984, com o “*defense buildup*” de Reagan, o crescimento anual foi de 10%, excluindo a inflação: cada Força passou a realizar um massivo esforço de modernização, sem a existência de uma estratégia de segurança consistente formulada pelo conjunto do aparato militar estadunidense, como será observado neste capítulo.

¹⁹⁰ Como demonstram Andrade e Young (1996), os discursos são um dos principais meios de o Presidente chamar a atenção do público acerca de um tema e consolidar a construção de uma política que considere decisiva e necessária. Dessa forma, sua análise é uma ferramenta importante para a compreensão de como o Presidente percebe a realidade em que se insere e de que modo tenta convencer o público de que suas posturas são adequadas.

¹⁹¹ Discurso perante a Sessão Conjunta do Congresso sobre o Programa de Recuperação Econômica.

transformação orçamentária, uma série de condições domésticas, além da clara ameaça internacional que existia no período, precisavam estar presentes.

5.2. O AMBIENTE DOMÉSTICO E OS AGENTES DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA GESTÃO RONALD REAGAN

Quando o novo Presidente chegou ao poder, além da grande ameaça externa, a conjuntura doméstica também apresentava diversos desafios à sua Administração. Os Estados Unidos passavam por uma crise severa, com uma inflação sem precedentes, o que levava a um índice anual de miséria recorde no país. A situação econômica precisava ser alterada com rapidez, sensação que era dividida por analistas políticos e pela opinião pública, que respaldaram Reagan na promoção de mudanças drásticas no orçamento dos EUA e na reorganização macroeconômica do país. O sistema estadunidense, porém, somente permite a realização de mudanças grandiosas se vários fatores forem combinados, de modo a dar condições para que a tendência à estabilidade política daquele modelo de democracia possa ser vencida pelos governantes.

No caso da gestão Reagan, grande parte dessas condições estava presente no início de seu mandato, o que deu margem para que o Presidente aprovasse muitas políticas que considerava importantes. Apesar de que algumas dessas condições se deterioraram ao longo dos 4 anos de sua primeira gestão (1981-1984), os agentes do processo decisório souberam utilizá-las politicamente. Cabe à tese, portanto, analisar, com base nas variáveis desenvolvidas nos capítulos anteriores, como os processos decisórios do orçamento de defesa foram conduzidas e de que modo seus resultados foram afetados no período.

5.2.1. O ambiente político doméstico e as vantagens que propiciou a Reagan nos processos orçamentários.

O resultado da eleição de 1980 apresentou a Reagan condições de apoio¹⁹² raramente observadas em outros momentos históricos, o que pode ser

¹⁹² Apesar de que a tese tratará, neste subtítulo, de alguns dos principais motivos que levaram Reagan a ter um amplo apoio no Congresso e frente à opinião pública, é importante mencionar que esta passagem não pretende esgotar o tema. A grande vantagem institucional de Reagan foi fruto de

notado, entre outros fatores, pela diferença de votos no Colégio Eleitoral na eleição presidencial: o presidente eleito recebeu 489 votos, contra 49 de Carter. Tais números demonstram o apoio a Reagan em diversos distritos eleitorais concomitantemente¹⁹³.

Além disso, o pleito também propiciou um grande nível de apoio ao Presidente no Congresso. Apesar de que a Câmara dos Representantes teria maioria do Partido Democrata, que elegeu 242 representantes contra 192 Republicanos, o que tornava necessária a inserção do Presidente em amplos processos negociais para lidar com o Congresso, Reagan conseguiu um apoio bipartidário constante de Democratas conservadores do sul dos EUA, os denominados *Boll Weevils*, nas questões do orçamento de defesa¹⁹⁴. Tal apoio se devia a dois fatores principais: ideologicamente, os *Boll Weevils* eram favoráveis ao estabelecimento de uma grande estrutura de defesa pelos EUA e, além disso, eram originários de distritos com grandes investimentos da indústria de defesa e, portanto, pró-Pentágono.

O apoio dos Democratas, porém, não se deu apenas por interesses ideológicos e eleitorais, mas também por questões conjunturais, relacionadas com a desorganização de seu partido diante de um cenário em que não conseguiam produzir respostas às crises iniciadas na década anterior. O abatimento dos Democratas era profundo.

A dominação por um partido foi facilitada pela desorganização e desmoralização dos derrotados Democratas. Com uma perda de trinta e três assentos e com a ascensão dos conservadores “*Boll Weevils*”, o

um complexo cenário, que somente pode ser explicado por uma análise que associe diversas variáveis concomitantemente. Apesar de que a tese apresenta, em outros momentos, mais razões para a prevalência do então Presidente, uma observação mais completa e resumida da temática pode ser encontrada em Allison e Zelikow (1999, p. 264), que destacam dez razões para a grande prevalência política de Reagan.

¹⁹³ Além das razões sistêmicas para essa ampla vantagem de Reagan, questões domésticas também faziam com que a popularidade de seu antecessor fosse muito baixa. Durante o governo Carter, a percepção era de que o governo desperdiçava dinheiro e não conseguia apresentar as soluções adequadas para os problemas que lhe eram apresentados. A ideia de que o foco das decisões governamentais era baseado mais em interesses específicos que no interesse nacional e a percepção de que o governo estava maximizando sua presença em áreas privadas aumentavam a impressão de que mudança paradigmática era necessária (SUNDQUIST, 1980).

¹⁹⁴ Descrevendo a importância do apoio dos *Boll Weevils* a Reagan, Fisher (1987, p. 204) destaca o que segue: “a massiva popularidade de Reagan produziu uma extraordinária disciplina partidária naquela Casa. Apesar de que a Câmara dos Representantes permaneceu Democrata, a Casa Branca foi capaz de costurar uma maioria pela combinação dos Republicanos com os “*Boll Weevils*” (Democratas conservadores do sul). Essa coalizão apoiou a versão da Administração da resolução de orçamento”.

fragmentado partido Democrata não possuía uma maioria funcional na Câmara. Derrotas iniciais na resolução orçamentária, na lei de reconciliação e na lei de impostos deixaram muitos Democratas abatidos da Câmara com a disposição de dar ao Presidente seu programa integral, esperando que quando ele falhasse eles poderiam se isentar de culpa (REISCHAUER, 1984, p. 407).

No Senado, as eleições de 1980 fizeram com que a vantagem passasse a ser Republicana, o que representava um fato raro na história política estadunidense¹⁹⁵. A Casa mais importante nas discussões orçamentárias passou a ser ocupada por 53 Republicanos e 47 democratas.

A simples observação da composição partidária do Congresso a partir da eleição de 1980, porém, não é suficiente para demonstrar o apoio a Reagan no Legislativo. A análise da constituição ideológica das Casas em 1981 é fundamental, como já analisado em termos teóricos. A observação da ideologia¹⁹⁶ da Câmara dos Representantes e do Senado demonstra que os níveis de apoio ideológico ao Presidente Reagan, um conservador de inclinação fortemente liberal, como se verá a seguir, eram ainda mais altos que a composição partidária poderia demonstrar.

Em 1981, de acordo com cálculos realizados pelo autor e expostos no item 5.3.2 desta tese, o Senado era formado por 57% de Senadores conservadores, 18% de moderados e somente 25% de liberais. A Câmara, do mesmo modo, foi amplamente favorável ao Presidente: 54,7% dos Representantes eram conservadores, 17,8% moderados e somente 27,5% liberais.

Como se observa, tanto em termos políticos quanto ideológicos, Reagan possuía uma situação extremamente positiva, sendo que somente se fosse politicamente muito incapaz sofreria fortes reveses:

Em geral, a primeira sessão do 97° Congresso foi um grande triunfo pessoal de Reagan. A aprovação pelo Congresso do seu plano se deu, largamente, pelos seus próprios esforços e força. Mas se o programa do Presidente naufragasse, ele só teria a si mesmo para culpar (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1982, p. 14).

Além da situação político-ideológica no Congresso, outro fator que contribuiu, em grande medida, para que Reagan tivesse grande apoio da opinião

¹⁹⁵ De acordo com o *Congressional Quarterly Almanac* (1982, p. 14), o Congresso não era dominado pelos Republicanos há duas décadas e meia e esse fator foi bastante importante para as reformas orçamentárias que Reagan pretendia implementar.

¹⁹⁶ Como já descrito na tese, a análise da ideologia tem por base os registros de votação selecionados pelo *think tank* “*Americans for Democratic Action*”, que classifica o posicionamento dos legisladores em 20 votações a cada ano.

pública e dos legisladores estadunidenses foi o estado da economia em 1980, que apresentava índices bastante desfavoráveis, como destaca Pechman (1980, p. 1).

Como o nível de ameaças internacionais, o estado precário da economia estadunidense foi outro fator importante na eleição do candidato da oposição a Carter. Mais precisamente, 1980 foi um ano em que o povo estadunidense precisou enfrentar uma inflação de 13,58% e um desemprego de 7,18%, o que levava a um índice de miséria de 20,76¹⁹⁷. Além disso, quando Reagan assumiu a Presidência, o orçamento do país era bastante problemático: o déficit totalizava um valor US\$ 73,83 bilhões de dólares, o que levava a uma grande preocupação da opinião pública¹⁹⁸.

Identificando a gravidade dos índices e a apreensão da população com relação a eles, Reagan passou a associá-los a quatro dificuldades que precisavam ser sanadas urgentemente: a alta inflação, os impostos em excesso, a insuficiência do aparato de defesa do país e a incapacidade de diversos programas sociais, que não vinham apresentando o resultado que deles era esperado. Durante a eleição, Reagan prometeu tratar de todas elas e, concomitantemente, equilibrar o orçamento.

Essa conjuntura político-econômica lhe propiciou uma grande margem de manobra para elaborar suas políticas orçamentárias e o Presidente decidiu construir políticas totalmente contrárias às anteriormente adotadas no país. Para tanto, utilizou-se, além dessas vantagens estruturais, de uma equipe com características fortes. Como se rediscutirá a seguir, as características dos agentes responsáveis pela implementação do orçamento de defesa estadunidense na gestão Reagan foram cruciais no processo.

5.2.2. Os principais agentes nos processos decisórios do orçamento de defesa na gestão Reagan.

A análise dos agentes mais relevantes para as transformações orçamentárias construídas a partir de 1981 é importante na medida em que a habilidade legislativa da equipe do Presidente é uma variável essencial na disputa

¹⁹⁷ O índice de miséria de 1980, representa, até hoje, um recorde histórico.

¹⁹⁸ Os índices de inflação, desemprego e de miséria utilizados neste e no próximo capítulos foram obtidos por meio dos dados disponibilizados pelas seguintes fontes: o índice de inflação e o de desemprego provêm do sítio eletrônico: <www.miseryindex.us>, acessado em 25 jan. 2012. Os dados do déficit são oficiais, obtidos do sítio eletrônico da Casa Branca: <www.whitehouse.gov>, acessado em 25 jan. 2012. Apesar de que esses dados podem divergir, em um pequeno grau, dos índices disponíveis em outras fontes, tais diferenças não têm qualquer influência para a argumentação central da tese.

pela obtenção de um amplo apoio no Legislativo (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 312).

Entre os principais agentes que participam do processo estão, no Poder Executivo, o Presidente, o Diretor de Orçamento de Reagan e o Secretário de Defesa. O papel dos três será analisado a partir das variáveis de agência¹ já descritas teoricamente.

Reagan era um Presidente com uma linha de pensamento conservadora, que defendia a visão de uma economia baseada em um Estado mínimo e privilegiava os grandes capitalistas. De acordo com essa visão, que é retratada pelo conteúdo dos planos orçamentários do Presidente, estes seriam os responsáveis por aquecer a economia.

Apesar de Reagan haver proposto uma revolução orçamentária (SHUMAN, 1992; STOCKMAN, 1986), sua personalidade não era favorável à realização de uma grande transição político-econômica, pois sua tendência era privilegiar o consenso e evitar embates políticos diretos (STOCKMAN, 1986, p. 9). Essa noção se associa à percepção de Barber (1992) com relação à personalidade de Reagan. Para o autor, Reagan era um Presidente passivo e positivo, o que pode ser relacionado com a sua atuação nos processos orçamentários, pois o Presidente não participava de todas as etapas da discussão e, por vezes, não tinha sequer ideia dos temas que mais prejudicavam a aprovação de seus planos (STOCKMAN, 1986, p. 127). Reagan somente delimitava linhas gerais para as discussões, mas essa também é uma forma de exercício de controle:

O controle de Reagan sobre o processo se dava de modo mais filosófico, determinando somente as linhas gerais de seu interesse. A seus assessores caberia a função de implementar tais referências, de modo a definir, com exatidão, onde e como os cortes e aumentos orçamentários seriam realizados. [...] A Casa Branca tentou dominar o processo orçamentário vis-à-vis as agências e o Congresso como nunca antes (HECLO, 1984, p. 261).

Além de determinar as linhas gerais de como deveria ser construído o orçamento, quando os assessores requisitavam sua opinião quanto a temas controversos, principalmente em questões relacionadas com a defesa, Reagan tinha uma opinião forte e, por vezes, tomava decisões sem consultar a cúpula do governo.

Quando anunciou a Iniciativa de Defesa Estratégica¹⁹⁹, por exemplo, os Secretários de Estado, George Shultz e o de Defesa, Caspar Weinberger, não conheciam o programa (PATTERSON, 2005, p. 194).

Reagan também era responsável por pressionar os legisladores para que aprovassem seus planos orçamentários, por meio da prática de *lobby*:

Para passar suas propostas de redução de gastos e impostos em 1981, o Presidente Reagan utilizou todas as ferramentas à sua disposição. Ele convidou quatorze Democratas da Câmara para Camp David para um almoço, esperando construir uma maioria conservadora na Casa. Ele operacionalizou sua missão, em parte, pelo envio de aviões da Força Aérea para retornar os legisladores para D.C. para uma votação. Comentando essa demonstração de generosidade presidencial e tais gratificações, um Democrata liberal incluiu uma emenda irônica em uma lei de apropriações: “Nenhuma parte de qualquer lei de apropriação contida nesse título pode ser usada para a compra ou a realização de quaisquer presentes ou favores (incluindo, mas não limitado a, abotoaduras, passeios de helicópteros, visitas a Camp David e churrascos) a membros do Congresso para a compra ou influência de seus votos na legislação”. Essa emenda foi rejeitada em votação aberta”. (FISHER, 1987, p. 53)²⁰⁰.

Nos momentos em que a aprovação de seus planos orçamentários passou a ser mais difícil devido à perda de influência no Congresso e à sua queda de popularidade, Reagan passou a ser ainda mais enfático com relação à necessidade de aprovação de suas propostas orçamentárias:

O “grande comunicador” usou todas as oportunidades – entrevistas coletivas, discursos, reuniões com membros, mensagens do *state of the union* e seu discurso semanal de rádio – para gerar apoio no Congresso para suas políticas orçamentárias. [...] Ele até mesmo ditou cartas de sua cama de hospital enquanto se recuperava de uma tentativa de assassinato (REISCHAUER, 1984, p. 408).

¹⁹⁹ O Programa, popularmente conhecido como “*Star Wars*”, previa a instalação de um sistema de defesa anti-mísseis no espaço, o que era considerado completamente inviável por grande parte dos críticos do Presidente.

²⁰⁰ Fisher (1987, p. 60) aponta diversos outros exemplos de *lobby* dos membros da Administração Reagan e das Forças Armadas durante as discussões orçamentárias: “Processos legais foram abertos contra o *lobby* da Administração Reagan para fundos de defesa. O GAO acusou a Força Aérea de utilizar um contratante de defesa (a Corporação Lockheed) para realizar certas atividades de *lobbying* que iriam ser ilegais para a Força Aérea. O GAO recomendou que agências executivas não deveriam pedir a um contratante que se engajasse em atividades de *grassroots lobbying* que elas mesmas não pudessem realizar. Tentativas de prevenir tais práticas levantaram questões de liberdade de expressão relacionadas com a Primeira Emenda, mas o OMB criou orientações, em 1983, para limitar abusos. Outra disputa durante a Administração Reagan foi a argumentação de que a Marinha mantinha um sistema de classificação dos membros do Congresso, dando a eles notas numéricas baseadas em seus votos relacionados com interesses da Marinha. Depois que os legisladores e comitês denunciaram o sistema de classificação, a Marinha o encerrou”.

Como se observa, Reagan, apesar de ter dado espaço para que seus assessores diretos, principalmente David Stockman, construíssem os detalhes do plano orçamentário, não foi omissivo com relação à aprovação de suas propostas. Ao contrário, o Presidente não participava da formulação de propostas específicas, mas contribuía com a obtenção dos resultados desejados e cobrava-os constantemente, mantendo o controle do processo.

A possibilidade de deixar as decisões orçamentárias mais específicas nas mãos de seus assessores somente pode ser concretizada pela grande capacidade técnica de sua equipe orçamentária, comandada por David Stockman. O Diretor do OMB era um especialista em questões orçamentárias que foi levado a Washington por Reagan, devido à sua experiência prévia no Congresso, quando atuou, por três mandatos, como Representante na Câmara. Ao ser nomeado, porém, Stockman foi considerado, pela sua pouca experiência na Casa Branca, como alguém incapaz de produzir os planos que vinha defendendo desde a eleição de Reagan, pois desafiavam o *status quo* orçamentário profundamente.

Apesar dessa descrença inicial, Stockman mostrou-se como um dos Diretores do Escritório de Gestão e Orçamento que mais conhecia os conteúdos e o processo decisório, além de representar um verdadeiro ideólogo no poder, sendo chamado, por alguns autores, de “radical no poder” (GREIDER, 1982). O Diretor liderou o processo de elaboração do orçamento de Reagan antes mesmo de ser aprovado pelo Congresso para o cargo, pois foi uma das primeiras indicações de Reagan, realizada ainda em novembro. Como o Presidente percebia a reforma orçamentária como único meio de possibilitar sua revolução governamental, Reagan deu amplos poderes a Stockman, que possuía vastos conhecimentos técnicos e uma certa desenvoltura política:

Um dos mais importantes fatores que contaram para a dominação de Stockman no processo de elaboração orçamentária foi o próprio Stockman. Brillante e trabalhador (dezoito horas por dia, ao menos seis dias por semana, eram a norma), David Stockman, como um calouro no Congresso, em 1976, dedicou-se a aprender os meandros do orçamento federal do mesmo modo que outros jovens trabalhavam para dominarem vídeos-game (HECLO, 1984, p. 263).

O plano de reestruturação do orçamento e, conseqüentemente, da economia estadunidense, construído por Stockman, era embasado na chamada

economia do lado fornecedor²⁰¹, tese que acreditava no crescimento da economia do país pelo corte de gastos públicos e pelo incentivo às grandes empresas, por meio da redução de impostos. O orçamento seria totalmente remodelado: a arrecadação cairia de início, mas tenderia a se elevar no médio prazo, quando os empresários conseguissem se reerguer e o nível de desemprego despencasse. O equilíbrio orçamentário, no curto prazo, seria proveniente do profundo corte dos investimentos sociais do Estado, pois não caberia ao governo atender às necessidades mínimas da população, já que, à medida que os indivíduos estivessem empregados e a economia aquecida, cada cidadão poderia encontrar meios de se auto-prover. Essa reorganização, popularmente, passou a ser conhecida como *Reaganomics*²⁰², devido às profundas alterações que promovia.

Para realizar essas mudanças profundas, Stockman, desde o início do processo, formou o chamado Grupo de Trabalho do Orçamento – GTO (STOCKMAN, 1986, p. 109-110), que era responsável por acelerar e racionalizar o processo de elaboração do orçamento no Executivo, por meio do estabelecimento de negociações prévias com os chefes dos gabinetes que seriam afetados pelos grandes cortes planejados pelo diretor do OMB, permitindo que as negociações fossem realizadas antes de chegar ao Presidente²⁰³. A grande agilidade na condução do processo, criando meios de minimizar o poder das agências e concentrando todas as discussões em suas mãos, foram diferenciais importantes de Stockman, além de sua capacidade de trabalho e conhecimentos pessoais, o que também facilitou a aprovação de diversas das políticas desejadas pela Administração.

Um dos claros exemplos de como a estrutura de decisão do orçamento foi moldada, sabiamente, por Stockman, é a interpretação que propôs à utilização do

²⁰¹ *Supply-side economics*.

²⁰² Há uma ampla bibliografia acerca do tema. Como exemplos, pode-se citar as obras de Bartlett (1982; 2009), Ackerman (1999), Stockman (1986) e Kleinknecht (2010).

²⁰³ A grande importância do Grupo para a construção do orçamento é destacada por Hecló (1984, p. 279): “David Stockman conduziu o OMB como um escritório legislativo, ao invés de uma instituição do Executivo. O líder é cercado por um pequeno círculo de assessores pessoais próximos (muitos o acompanhavam desde os tempos do Capitólio)”. De acordo com o autor, porém, essa concentração excessiva trouxe alguns resultados negativos: a personificação da agência aumentou muito com Stockman, o que acabou por minimizar a possibilidade de soluções criativas provenientes do exterior de um círculo de comando muito pequeno. Essa assertividade do Diretor potencializou o poder da agência na estrutura governamental. Contudo, como instituição, o OMB se tornou mais fraco, pois a concentração na figura de Stockman reduziu a capacidade do órgão depois de sua saída.

instituto da reconciliação²⁰⁴, que permitia que os congressistas somente pudessem discutir os temas orçamentários em conjunto, sem realizar análises minuciosas de questões pontuais e que poderiam ser modificadas com mais facilidade. A negociação com o Congresso seria somente sobre os valores totais do orçamento, pois o Congresso não teria tempo nem ferramentas para analisar as minúcias de cada pedido.

Apesar da grande capacidade de modelação da discussão orçamentária que Stockman demonstrava, que foi decisiva para a aprovação de uma grande parcela das demandas da Administração, nas discussões do orçamento de defesa, a importância de Stockman e de seu Grupo de Trabalho diminuía, pois conflitavam com o Departamento mais importante de todo o Executivo, na visão de Reagan (GREIDER, 1982, p. 23).

O Departamento de Defesa era comandado por Caspar Weinberger, que também tinha uma inclinação, como Reagan e Stockman, conservadora. O agora Secretário havia ocupado a função de Diretor de Gestão e Orçamento na gestão Nixon, entre junho de 1972 e fevereiro de 1973 e, por ter sido um grande apoiador de cortes profundos nos gastos orçamentários durante aquele período²⁰⁵, Stockman entendia que Weinberger seria um importante aliado na redução dos gastos de defesa, quando esses se mostrassem demasiadamente altos. As posturas que o então Secretário de Defesa passou a adotar, na nova função, porém, foram surpreendentes. Weinberger não perdeu nenhuma possibilidade de aumentar os gastos com defesa dos EUA, mesmo quando tais aumentos eram provenientes de erros de cálculos ou de um excesso de programas que trariam poucos ganhos para a segurança do país.

Além disso, Reagan concedeu a Weinberger um poder ainda maior do

²⁰⁴ Um dos grandes trunfos dos primeiros processos orçamentários da Administração Reagan foi a utilização da reconciliação, procedimento criado pela Lei do Orçamento de 1974. Trata-se de uma medida que, a princípio, seria utilizada depois da primeira resolução orçamentária do Congresso, quando os plenários aprovariam medidas sobre como as votações para conciliar as resoluções iniciais de ambas as Casas deveriam ser realizadas e em que medida cortes específicos deveriam ser feitos para que o orçamento final se adequasse às necessidades do país. A diferença da utilização da reconciliação durante a gestão Reagan foi que ela passou a ser utilizada assim que o projeto orçamentário do Presidente chegava ao Congresso, ou seja, começou a servir para a preparação da primeira Resolução, que passou a ser a única adotada, o que não era impedido pela Lei de 1974. Esse formato, porém, impedia que alguns temas fossem amplamente debatidos pelos legisladores. “Os Democratas desprezaram o uso da reconciliação com termos como “draconiano”, “um instrumento brusco e brutal”, um processo “fora de controle” e um “abuso do procedimento” (REISCHAUER, 1984, p. 399).

²⁰⁵ Enquanto ocupava o cargo de Diretor do OMB, Weinberger ganhou o apelido de “*Cap the Knife*”, pela sua grande capacidade de cortar gastos governamentais.

que havia concedido a Stockman, sendo que o Secretário era o único chefe de agência que o Diretor de Orçamento não confrontava (GREIDER, 1982, p. 23).

Em todos os temas orçamentários, os gastos eram decididos com base em pedidos das agências, que posteriormente embasavam a análise global realizada por Stockman, que, normalmente, previa um grande corte nos requerimentos. Na defesa, porém, as discussões não se davam a partir de análises que privilegiavam as necessidades de equilíbrio do orçamento, pois, como já descrito, Reagan entendia que defesa não era um tema orçamentário.

O produto final do orçamento de defesa do Executivo é resultante de uma negociação entre o Departamento de Defesa, o OMB e o Presidente. Normalmente, o resultado é um meio termo entre o que pede o DoD e as limitações impostas pelo OMB, que tem como foco o equilíbrio das contas. Reagan, porém, tendia a apoiar os pedidos do Departamento de Defesa constantemente, viés que elevou os déficits de sua gestão.

Outra característica que ficou destacada no posicionamento de Weinberger nas discussões orçamentárias era sua pouca interferência nos pedidos das Forças Armadas, que tinham grande liberdade para construir e aprovar suas demandas.

No Pentágono, seu estilo de gerenciamento *laissez-faire* deixou que o cartel territorial [das Forças] decidisse o que queria e o utilizasse como vendedor. Em verdade, ele agia menos como o arquiteto do que como um advogado do *buildup* militar. Ele era um servo fiel de um Presidente da grande defesa e um defensor incansável dos Serviços Militares (SMITH, 1996, p. 204).

Essa postura incomodava muitos congressistas e o próprio Stockman, pois o Secretário de Defesa não os auxiliava a cortar despesas, recusando-se a estabelecer uma lista de prioridades dos gastos e dos programas. Weinberger defendia a importância de todos indistintamente. Ao contrário do que ocorria nos demais temas orçamentários, que eram amplamente dominados por Stockman, em um processo que era concebido de modo hierárquico, o que Hecló (1984) denominava de *top-down*, o orçamento de defesa possuía características diversas, que privilegiavam as Forças Armadas e as concepções do Departamento de Defesa, enfraquecendo a importância de Stockman, que não tinha superioridade com relação à Weinberger. Os números finais das propostas não dependiam dos cálculos

elaboradores pelo OMB, mas dos requerimentos dos militares²⁰⁶.

Esses três indivíduos foram os agentes mais importantes na formulação dos orçamentos da gestão Reagan. Realizar-se-á na sequência, breve análise das principais concepções orçamentárias que embasaram a construção de tais orçamentos para, a partir daí, examinar os processos orçamentários de defesa e os principais programas de armamentos que foram debatidos entre 1981 e 1984.

5.3. AS CONCEPÇÕES ORÇAMENTÁRIAS QUE EMBASARAM A REVOLUÇÃO DE REAGAN E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A ECONOMIA ESTADUNIDENSE

Tendo selecionado cuidadosamente os agentes que iriam construir orçamentos que pudessem reequilibrar as contas estadunidenses e recolocar o país na posição de líder militar do sistema internacional, Reagan traçou as linhas gerais de seu programa orçamentário. Analisam-se, a partir de agora, as linhas fundamentais do plano, que embasaram sua revolução e deram origem às reformas orçamentárias de defesa que serão analisadas.

5.3.1. As concepções ideológicas dos orçamentos de Reagan.

Como já observado, durante a campanha presidencial, Reagan e sua equipe detectaram que as prioridades econômicas de Carter precisavam ser alteradas. O orçamento de Carter, que, de acordo com os Republicanos, privilegiava um Estado grande demais, excessivamente preocupado com a realização de investimentos sociais e que dava pouca atenção à defesa e à segurança nacional. Essa combinação gerava um déficit muito elevado e, assim mesmo, o Presidente não conseguia produzir resultados macroeconômicos satisfatórios. Além disso, havia um sentimento geral de que Carter não conseguia criar mecanismos que

²⁰⁶ Essa característica da elaboração do processo orçamentário de defesa, como será discutido na conclusão deste capítulo, fazia com que houvesse um afastamento do modelo racional de Allison. Como a elaboração do orçamento foi delegada, pelo Executivo, às Forças e ao Departamento de Defesa (SLOCOMBE; KESTER, 1983, p. 35), os pedidos realizados ao Escritório de Gestão e Orçamento excediam as reais necessidades do país e, além disso, não foram preparados de modo conjunto, já que a estrutura do Estado Maior (*Joint Chiefs of Staff – JCS*) dos EUA não possibilitava discussões que pudessem solucionar pequenas divergências entre as Forças. Há, nesse sentido, uma aproximação com o modelo II de Allison. Daí a importância de tratar os modelos como complementares, como será discutido mais adiante.

garantissem proteger o país contra a ameaça soviética.

Alguns pontos fundamentais da campanha de Reagan, dessa forma, foram a construção de críticas severas aos déficits de Carter, a promessa de que cortaria gastos profundamente e de que iria equilibrar o orçamento até 1982. O cumprimento da última promessa, porém, nunca foi atingido, pois o modelo orçamentário desenvolvido por Stockman, apesar de parecer racional, não tinha a menor possibilidade de se concretizar na prática. A realização dos três principais objetivos de Reagan (um grande aumento dos investimentos de defesa, um profundo corte dos impostos e o equilíbrio do orçamento), concomitantemente, era impossível (GREIDER, 1982, p. 7).

Apesar de terem clareza nas linhas gerais que pretendiam implementar, o pouco tempo de preparação dos membros da Administração, quando anunciaram o lançamento de seu programa orçamentário, em 18 de fevereiro de 1981, impediu a concepção de um plano coerente. Mesmo com a aparente tranquilidade de Reagan ao anunciar seu projeto orçamentário, “todo o plano fiscal estava recheado de contradições e era marcado por pressões escondidas” (STOCKMAN, 1986, p. 105). A racionalidade, mesmo dentro do Executivo, estava distante da realidade dos fatos, apesar do esquema *top-down* de elaboração do orçamento e do fato de que Stockman era auxiliado por somente um pequeno grupo de assessores.

Após o anúncio do plano, Reagan entregou seu primeiro projeto orçamentário ao Congresso em 10 de março de 1981, tendo como principais propostas as seguintes²⁰⁷:

- Uma sucessão de três reduções de 10 por cento em impostos de renda pessoais em 1 de julho de 1981, 1982 e 1983;
- Provisões para depreciações aceleradas no imposto de renda de corporações, encurtando a vida depreciável de edifícios, veículos e equipamentos;
- Redução em despesas com programas não relacionados com a defesa, dentro e fora do orçamento, em cerca de 50 bilhões em 1982, e 100 bilhões anualmente, até 1986, relativos às projeções da linha base das políticas pré-Reagan;
- Reduções de gastos adicionais não especificados somando, anualmente, 30 bilhões em 1983 e mais de 40 bilhões entre 1984 e 1986, mensurados a partir de projeções de linha base (MILLS; PALMER, 1984, p. 11).

²⁰⁷ Os termos linha base, projeção de linha base e projeção de linha base corrente são utilizados pelos autores para se referir às expectativas de despesas e arrecadações se não houvesse as alterações políticas propostas por Reagan. Uma redução com percentual baseado na linha base, portanto, significa uma redução com relação aos valores esperados se não houvesse as modificações propostas, ou seja, estariam embasadas no orçamento anterior, de Carter.

A revolução de Reagan estaria baseada em um tripé: corte profundo nos impostos, o que, de acordo com a Administração, aceleraria a economia; minimização dos gastos sociais, o que não prejudicaria as populações mais carentes, pois os programas a serem cortados seriam analisados cuidadosamente; e um aumento abrupto do orçamento de defesa. A terceira medida, contudo, não se encaixava nos padrões ideológicos da economia do lado fornecedor, o que preocupava o Diretor do OMB, que não encontrava meios de fechar a conta. Para que a economia voltasse a prosperar em um cenário de redução dos cortes sociais, o orçamento não poderia ser deficitário, pois isso levaria à necessidade de um aumento da taxa de juros, o que poderia levar à recessão, mesmo diante de um corte na arrecadação (STONE; SWAHILL, 1984).

O aumento dos gastos militares, portanto, era uma questão central, pois comprometia todo o plano. Apesar disso, quando confrontado por Stockman, que pretendia mostrar-lhe a gravidade do problema, Reagan afirmava que defesa não era um tema orçamentário, já que a estrutura militar seria importante demais para ser discutida com base em argumentos fiscais.

Stockman percebeu, desde que começou a trabalhar nos números do orçamento, que mesmo se todos os cortes planejados fossem realizados, o aumento pretendido dos gastos com defesa faria com que os déficits atingissem de US\$ 82 a US\$ 116 bilhões de dólares (SHUMAN, 1992, p. 253) no primeiro ano da gestão. O Diretor do OMB utilizou esses dados em seu benefício, reforçando a ideia de que os cortes nos gastos sociais precisariam ser profundos o suficiente para minimizar o problema. Outra medida de Stockman foi manipular o computador do OMB, de modo a projetar, artificialmente, déficits menores que aqueles que efetivamente viriam²⁰⁸.

O plano dos cortes foi desenvolvido pelo Diretor do OMB, que, a partir do montante que seria gasto com defesa, visualizava a necessidade de reduzir US\$ 40 bilhões em gastos governamentais, valor apoiado por Reagan (SHUMAN, 1992, p. 253). A partir desse número, Stockman elaborou diversos relatórios e passou a se reunir com os principais membros de cada Departamento e agência governamental, com o intuito de convencê-los a diminuir seus pedidos orçamentários. Como encontrava dificuldades para obter aceites, o Diretor do OMB tomou uma medida

²⁰⁸ Essa medida está relacionada com o argumento teórico de que o controle das informações no processo decisório permite decisões mais eficientes, pois Stockman pode controlar o processo por meio da produção de informações, principalmente porque elas eram baseadas em manipulação de dados.

drástica: redigiu um documento de 145 páginas em que citava, detalhadamente, onde e em que medida os cortes poderiam ser realizados. O documento foi distribuído para o Congresso e para a imprensa. O *Washington Post* publicou detalhes do plano, que reduzia diversos investimentos sociais e, de acordo com o jornal, levaria a uma “batalha política épica” (THE WASHINGTON POST, 1981).

A publicação do local exato em que os cortes seriam feitos, ao contrário do que Stockman pretendia, alertou os defensores de todos os programas envolvidos no plano, que passaram a realizar esforços para proteger seus benefícios. Apesar de que o Diretor garantia que nenhum programa realmente útil seria cortado, o Congresso o impediu de realizar a revolução que desejava. Cortes profundos foram feitos, mas em montante insuficiente para que os déficits da gestão Carter fossem minimizados. Ao contrário, como será analisado, tais déficits foram multiplicados, com consequências prejudiciais à situação macroeconômica dos EUA.

Isso ocorreu apesar da centralização do processo, o que, de acordo com os argumentos de Reagan e Stockman, traria uma maior racionalidade às decisões:

Nos primeiros três anos da administração Reagan, o ambiente de tomada de decisão da agência federal mudou de um ambiente de exploração das alternativas orçamentárias em que os políticos e seus staffs focavam suas energias em reduções específicas nos gastos, no staff, na liderança federal do Estado e nas atividades de programas locais. O OMB passou a tomar a maior parte das decisões antes de receber os inputs das agências²⁰⁹. Os orçamentos das agências eram direcionados pelos objetivos de retração da Administração e por critérios tradicionais de orçamento, como a redução da ineficiência e de atividades de programas inapropriados (WHOLEY, 1984, p. 296).

Duas foram as maiores dificuldades para que o plano de Stockman atingisse, na prática, o que o Diretor do OMB visualizava teoricamente. A primeira delas se relaciona com os entraves políticos amplamente descritos nesta tese com relação à dificuldade de se cortar gastos por preocupações político-eleitorais dos legisladores e dos líderes das agências governamentais. A segunda se referia aos percentuais de maximização dos gastos com defesa, que excediam, em muito, os valores pretendidos por Stockman, pois o orçamento de defesa foi o único projeto de lei orçamentário que o Diretor do OMB não controlava. Como a primeira razão não

²⁰⁹ Portanto, com relação ao programa orçamentário geral de Reagan, o modelo II de Allison perde sua capacidade analítica quanto ao entendimento de como tais decisões foram formuladas. Ao contrário, porém, o modelo será muito útil, mais especificamente, na análise do orçamento de defesa durante o período.

se relaciona com o objeto desta tese, o foco será concentrado na segunda.

5.3.2. As consequências político-econômicas da revolução orçamentária de Reagan.

Devido à sua incapacidade de produzir resultados orçamentários satisfatórios, Reagan enfrentou dois momentos distintos em seu primeiro mandato.

Apesar de que, nos dois anos iniciais, o Presidente tinha uma grande base no Congresso e, ao menos no primeiro ano de mandato, um forte apoio da opinião pública, nos dois anos seguintes, houve uma alteração de cenário. Tal perda não foi suficiente para que as estratégias orçamentárias de Reagan fossem abandonadas, mas tornou a aprovação de suas propostas uma tarefa mais árdua.

A análise do desempenho macroeconômico dos EUA no último ano do governo Carter e nos quatro anos do primeiro mandato de Reagan ilustra os efeitos das políticas econômicas e orçamentárias de Reagan.

TABELA 4 – DESEMPENHO MACROECONÔMICO DOS EUA DE 1980 A 1984²¹⁰

Ano	Crescimento ²¹¹	Juros	Inflação	Desemprego	Miséria	Déficit ²¹²
1980	-0,29%	5,63%	13,58%	7,18%	20,76	73,83
1981	2,54%	8,68%	10,35%	7,62%	17,97	78,97
1982	-1,98%	8,26%	6,16%	9,71%	15,87	127,98
1983	4,52%	6,58%	3,22%	9,6%	12,82	207,80
1984	7,19%	7,99%	4,30%	7,51%	11,81	185,37

Fonte: tabela elaborada pelo autor

Como se observa pela tabela acima, Reagan encontrou a economia estadunidense em um estado bastante problemático, mas, apesar de ter promovido grandes transformações no tamanho do Estado e nos gastos públicos, não obteve os resultados positivos que esperava. Com exceção da redução da inflação e, conseqüentemente, do índice de miséria, os dois primeiros anos de governo não apresentaram grandes conquistas, o que foi preocupante, dada a elevação do desemprego e dos juros. A situação só melhorou nos dois anos seguintes, quando o país voltou a crescer e a inflação foi reduzida. O desemprego, porém, um índice

²¹⁰ Tabela elaborada pelo autor a partir das fontes eletrônicas já mencionadas neste capítulo.

²¹¹ Crescimento real. Fonte: <www.worldbank.org> Acesso em: 25 jan. 2012.

²¹² Em US\$ bilhões.

bastante importante para a análise do orçamento de defesa, continuou alto. Uma melhora substancial da situação não pode ser observada. O aprimoramento das condições macroeconômicas de um país como os EUA é uma missão extremamente complexa; não se poderia esperar uma total transformação das condições político-econômicas do país em curto prazo. Porém, Reagan havia prometido uma grande alteração da realidade dos Estados Unidos e, historicamente, foi um dos Presidentes que mais teve condições para realizar esse compromisso.

O mais grave problema ocasionado pelas transformações orçamentárias de Reagan foi o grandioso aumento do déficit, como se observa na tabela 4. A partir dessa Administração, o déficit tornou-se um problema estrutural nos EUA, algo que permaneceu no segundo mandato de Reagan e no mandato de Bush, como se verá no próximo capítulo. Como consequência desses déficits, a dívida dos EUA, entre 1980 e 1990, foi quadruplicada²¹³ (SHUMAN, 1992, p. 249).

Além disso, os déficits trouxeram diversos outros malefícios à economia dos Estados Unidos²¹⁴, entre os quais estão a alta dos juros reais, o que prejudicou investimentos de longo prazo e travou o crescimento do país, e a redução da poupança interna, tornando a economia mais vulnerável a crises internacionais, como destaca Schultze²¹⁵:

Uma redução do déficit possibilitaria à economia dos EUA a produção, emprego e inflação sem grandes alterações, mas com taxas de juros

²¹³ Fisher, ao citar palavras do próprio Stockman, destaca a gravidade das consequências das medidas implementadas pela Administração: “Quando Reagan assumiu o governo, a dívida nacional total era cerca de um trilhão de dólares, acumulada em um período de quase dois séculos. Em cinco anos, a dívida nacional havia dobrado. Depois de sair do gabinete, Stockman admitiu que um plano para mudanças radicais e abruptas requeria uma compreensão profunda – e nós não a tínhamos” (FISHER, 1987, p. 205).

²¹⁴ O problema do déficit era agravado pelo fato de que sua diminuição demandaria um consenso político profundo, devido às dificuldades inerentes aos cortes de gastos. Heller (1983, p. 12) retrata a questão de forma interessante: “O Congresso enfrenta uma tarefa não invejável de controlar o déficit estrutural. Nesse processo, terá que espetar um boi e matar mais que algumas vacas sagradas. Mas, se puder conseguir esse curso com uma boa quantia de consenso bipartidário e uma crescente atmosfera de acordo ao invés de uma confrontação com a Casa Branca, o trabalho pode ser feito”. Além dessa dificuldade política, a própria falta de capacidade institucional para analisar o orçamento globalmente do Congresso prejudicou sua capacidade de reduzir o déficit depois que o Presidente deixou de ter o controle total sobre o processo orçamentário. Quando o Executivo diminuiu a pressão orçamentária sobre o Congresso, o Legislativo passou a ter uma responsabilidade aumentada com relação à redução do déficit, o que acabou lhe sendo politicamente prejudicial, devido à falta de centralidade na discussão. O resultado final dos orçamentos entre 1984 e 1988 não apresentou grandes avanços com relação à redução dos déficits orçamentários e o Congresso passou a ser mais responsabilizado.

²¹⁵ Além da obra de Schultze (1990), as conclusões apontadas na tese acerca da relevância dos déficits e dos seus efeitos de longo prazo para a economia estadunidense provêm de outras fontes. As principais foram as obras de Mills e Palmer (1983; 1984), Gramlich (1984) e Reischauer (1984).

substancialmente menores. E a composição da produção nacional seria alterada. O consumo privado e público iriam diminuir, enquanto os gastos favorecidos por taxas de juros baixas – investimentos empresariais, construção de casas, bens duráveis e exportações – aumentariam. Uma maior fração das demandas do país iria ser suprida pela produção nacional e uma menor taxa pelas importações. Em resumo, a nação consumiria menos e pouparia mais, e a maior poupança levaria a uma combinação de mais investimentos domésticos e a menos empréstimos estrangeiros (SCHULTZE, 1990, p. 33).

Apesar de que o déficit era um problema que já existia antes de Reagan, para alguns autores, como Shuman (1992, p. 272), a multiplicação do déficit durante sua Administração, as mais altas taxas de desemprego desde a Grande Depressão e a forte recessão entre 1981 e 1982 foram decorrentes justamente de suas políticas orçamentárias, que poderiam ser evitadas²¹⁶.

Além dessas consequências econômicas, a ineficiência do modelo orçamentário adotado por Reagan também trouxe diversos efeitos políticos negativos. Tais resultados foram sentidos já na eleição de novembro de 1982. Em termos gerais, o Congresso passou a ser menos favorável às políticas de Reagan. Os Republicanos perderam espaço na Câmara dos Representantes, que passou a ser composta por 267 Democratas e 165 Republicanos. Além disso, a Casa passou a ser um ambiente menos propício às demandas de Reagan, devido ao fato de que seu apoio pelos democratas conservadores do sul dos EUA, os *boll weevils*, foi minimizado. As decisões bipartidárias, em 1983, foram muito mais raras e esse foi um ano em que “as motivações políticas estiveram acima das considerações sobre políticas” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1984, p. 12). Por outro lado, a vantagem dos Republicanos no Senado foi minimamente ampliada: o partido passou a ter 54 Senadores, contra 46 dos Democratas.

Como se observa no quadro abaixo, porém, as alterações ideológicas em ambas as Casas foram muito mais profundas que os números do parágrafo acima podem demonstrar:

²¹⁶ Os governantes poderiam, de acordo com Stone e Swahill (1984), ter adotado um modelo político econômico alternativo, que causaria menos prejuízos de longo prazo à economia estadunidense. Para os autores, políticas menos recessivas, que levariam a reduções menores da inflação, mas que aumentariam o poder de compra da população estadunidense, que tenderia a se concentrar na compra de casas e outros bens duráveis, seriam mais adequadas. Além disso, os gastos excessivos em defesa e os elevados déficits orçamentários forçaram o FED a elevar a taxa de juros demasiadamente, o que aumentou os efeitos recessivos e diminuiu a possibilidade de crescimento da economia estadunidense no primeiro mandato de Reagan.

TABELA 5 – A IDEOLOGIA DO CONGRESSO DURANTE A PRIMEIRA GESTÃO REAGAN²¹⁷

	SENADO			CASA		
	C	M	L	C	M	L
1981	57%	18%	25%	54,7%	17,8%	27,5%
1982	42%	24%	34%	50,6%	17,0%	32,4%
1983	47%	25%	28%	41,4%	15,6%	43%
1984	45%	22%	33%	42,3%	19,3%	38,4%

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

O único ano em que conservadores tinham mais de 50% em ambas as Casas foi 1981. Todavia, quando os legisladores perceberam, já durante o ano de 1982, que os moderados e liberais teriam prevalência na eleição de novembro, o que realmente ocorreu, muitos congressistas conservadores flexibilizaram suas concepções, buscando maximizar suas chances no pleito. O Congresso eleito em 1982 era, ideologicamente, muito menos favorável a Reagan, obrigando-o a estabelecer negociações mais duras com relação aos seus pedidos orçamentários, como se verá na próxima seção.

Um exemplo claro dessa perda de confiança de Reagan já em 1982 é dado por Reischauer (1984, p. 393):

Em setembro de 1982, o Legislativo superou o veto presidencial a uma lei suplementar ao orçamento daquele ano, que aumentava os investimentos em uma série de programas sociais e reduzia os gastos em defesa. Tal fato foi uma marca importante na alteração das relações entre os Poderes, após vinte meses de ampla dominação do Executivo na elaboração do orçamento.

Por fim, a perda de apoio do Presidente diante da opinião pública foi outro sinal de que suas políticas orçamentárias não vinham realizando os objetivos com os quais Reagan havia se comprometido. Em maio de 1981, Reagan teve o maior índice de aprovação de seu primeiro mandato, chegando a 68% de aprovação. Em apenas um ano, porém, sua popularidade já havia descido a 40%, em meados de 1982, e a apenas 35%, em janeiro de 1983. Como a economia começou a se

²¹⁷ A tabela foi elaborada pelo autor da tese, com base nos dados obtidos nos registros de votação do *think tank* “Americans for Democratic Action” – ADA, fonte de pesquisa já mencionada no capítulo III desta tese. Os registros de votação dos legisladores podem ser acessados pelo sítio eletrônico do ADA e foram mensurados de acordo com a metodologia anteriormente descrita. A letra C indica o percentual de conservadores, a letra M o de moderados e a letra L o percentual de liberais. Disponível em: <<http://www.adaction.org/pages/publications/voting-records.php>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

recuperar a partir de 1983, a popularidade do Presidente voltou a crescer a partir dessa grande baixa, chegando a mais de 50% de aprovação ainda em 1983 e a mais de 60% no período eleitoral, quando Reagan foi reeleito²¹⁸.

Apesar dessas alterações de popularidade, Reagan não deixou de enviar grandes pedidos de investimentos em defesa, o que está associado ao fato de que, na sua posição com relação à opinião pública, ele era um Presidente guardião (FOYLE, 1999, p. 27), ou seja, percebia a consideração da opinião pública como algo indesejável e desnecessário para seu sucesso político. Por outro lado, Bartels (1991), como se verá no próximo tópico, entende que a opinião pública foi um dos fatores mais relevantes para a explicação acerca do posicionamento dos agentes orçamentários na gestão Reagan.

Observadas as visões gerais da Administração acerca do orçamento dos EUA, passa-se à análise das discussões orçamentárias sobre defesa do primeiro mandato do Presidente, de modo a identificar como foram implementadas suas crenças com relação à defesa e como os processos se alteraram a partir das mudanças estruturais observadas.

5.4. OS ORÇAMENTOS DE DEFESA DA GESTÃO REAGAN

Entre as principais concepções orçamentárias defendidas por Reagan, destaca-se a importância que dava à necessidade de uma grande elevação dos gastos militares do país, independentemente das pressões orçamentárias que pudessem surgir do agravamento da crise econômica e da recessão pelas quais os EUA vinham passando.

De início, a rápida elevação do orçamento de defesa proposta pela gestão era apoiada por uma grande parte do eleitorado²¹⁹, que o Presidente conseguiu

²¹⁸ Os índices de popularidade dos Presidentes utilizados na tese são os divulgados pelo “*American Presidency Project*”. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/data/popularity.php?pres=41&sort=time&direct=DESC&Submit=DISPLAY>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

²¹⁹ Quando Reagan foi eleito, 76% do eleitorado esperavam que o Presidente fortalecesse a defesa nacional (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 97). Porém, durante os anos seguintes, o apoio ao orçamento militar do Presidente caiu para apenas 25%, principalmente devido a dois fatores: a falta de um plano concreto de aceleração dos gastos com defesa (ADAMS; CAIN, 1989) e a piora do quadro sócio-econômico do país (EDWARDS III; WAYNE, 1994). Essa rápida queda no apoio popular ao *buildup* não fez com que Reagan reduzisse seu ritmo. O Presidente, como já mencionado, tinha um comportamento tipicamente de guardião com relação ao público. Por outro lado, pode-se observar que o apoio inicial da opinião pública à aceleração dos gastos foi um fator decisivo para que o

mobilizar pela argumentação de que os gastos estavam muito reduzidos, se comparados com o que os Estados Unidos gastavam em outros períodos da Guerra Fria ou se fossem mensurados com base nas ampliações dos gastos com defesa que a URSS vinha realizando.

Como diversas variáveis estruturais e agenciais já foram analisadas neste capítulo, faz-se importante, neste subtítulo, somente observar em que medida as concepções mais gerais do modelo de discussão orçamentária que Reagan e sua equipe desenvolveram para outros temas pode ser aplicado à elaboração do orçamento de defesa.

A primeira diferença fundamental entre o processo orçamentário, em geral, e a elaboração do orçamento de defesa, especificamente, é que a importância de Stockman e de seu Grupo de Trabalho, na defesa, era minimizada. O processo de formulação dos pedidos privilegiava o Secretário de Defesa, que dava grande autonomia às Forças. A unificação dos pedidos raramente ocorria, devido à ampla autonomia do Secretário e da capacidade de gastos praticamente ilimitados que lhe foi concedida pelo Presidente. No momento de realizar as discussões dos temas mais controversos com o Congresso, porém, a tarefa era cumprida por Reagan e Stockman, já que Weinberger não tinha um bom trânsito nas Casas, o que foi agravado pelo surgimento de denúncias de corrupção em processos de apropriação.

Essa grande autonomia do DoD foi perceptível já na primeira discussão orçamentária. Depois de terem elaborado o orçamento a partir de seus próprios interesses, sem grandes consultas a outros órgãos da Administração, os representantes das Forças e do Departamento de Defesa decidiram aumentar seu orçamento em 7% sobre o aumento de 5% que já era projetado por Carter, o que proporcionava um aumento real de 12% sobre o orçamento anterior (HECLO, 1984, p. 270). A partir dessa decisão, passou-se a estabelecer uma negociação entre o Departamento de Defesa e o OMB.

Enquanto Stockman via o número proposto pelo Departamento como um valor base para o início da negociação, os representantes da Defesa não

Presidente convencesse o Congresso de que os gastos deveriam ser realizados. Bartels, com base nessa premissa, argumenta que existe uma correlação direta entre o montante de gastos e o nível de apoio público à proposta orçamentária do Presidente: “Estima-se que a forte demanda agregada dos eleitores por um aumento no gasto com defesa, em 1980, contribuiu com quase US\$ 17 bilhões (cerca de 10%) do total das apropriações do Pentágono no ano fiscal 1981. O impacto da opinião dos eleitores foi largamente independente de outras circunstâncias políticas específicas” (BARTELS, 1991, p. 457).

demonstraram qualquer intenção de recuar, enfatizando que qualquer redução desse número seria percebida pela URSS como uma fraqueza dos EUA. À medida que as negociações entre os membros do Executivo avançaram, Weinberger se tornou cada vez mais irredutível e, no momento em que Stockman e seus assessores foram dar números finais à proposta orçamentária para o FY1982, um erro fez com que somassem as colunas erradas, o que levou a uma proposta final ainda mais elevada que a elaborada pelo DoD. O resultado final foi um orçamento de defesa extremamente elevado, que refletia um grave erro de cálculo da Administração.

Esse erro de cálculo, por si só, não significa que os processos decisórios da Administração Reagan tenham se afastado totalmente do modelo racional de Allison²²⁰, segundo o qual os tomadores de decisão se concentram em análises de custo benefício ao tomarem suas decisões, com ênfase no interesse nacional. O que pode afastar as decisões de Reagan dos procedimentos esperados pelo modelo é o fato de que não parecem ter havido amplos cálculos de custo-benefício nessa etapa da formulação das propostas orçamentárias do Executivo. A preocupação com a minimização dos custos para o Estado, uma premissa das molduras racionais, estava distante da realidade.

Outra questão importante nessa discussão é o fato de que a prática da mentira foi utilizada várias vezes durante a gestão de Reagan (EDWARDS III; WAYNE, 1994, p. 120). Nas discussões orçamentárias, vários dados foram manipulados, com relação tanto aos números provenientes da URSS, visando alertar o público sobre a necessidade de gastos elevados, quanto aos próprios gastos que vinham sendo realizados pelos EUA (STOCKMAN, 1986, p. 173).

Apesar de que a manipulação de informações não é uma prática identificada pelo modelo I como um meio de construir apoio às percepções dos tomadores de decisão, outras características dos processos decisórios da primeira gestão de Reagan se aproximam da construção racional.

²²⁰ A observação de erros de cálculos e o estabelecimento de premissas falsas com relação aos gastos soviéticos não são suficientes para que o modelo racional possa ser completamente afastado da explicação. Essas dificuldades explicativas são solucionadas por Jervis (1976), que emprega conceitos da teoria dos jogos, tipicamente concebida para análises econômicas ou sociais, nas Relações Internacionais. De acordo com Jervis, o aparecimento de erros de cálculo (*miscalculation*) e falhas de percepções (*misperception*) em tomadas de decisão não significa que os tomadores de decisão ignoraram o interesse nacional ao formularem seus posicionamentos. O fato de que uma decisão se aproxima do modelo racional não significa que ela será uma boa decisão. Erros podem e irão acontecer.

Em primeiro lugar, a decisão de elevar grandemente os gastos com defesa não partiu, eminentemente, de pressões domésticas (STUBBING, 1984). Os esforços dos grupos de interesse da indústria de defesa pra moldar as decisões não foram fundamentais na explicação dos resultados dos processos. Além disso, como a disponibilidade de recursos para a defesa passou a ser abundante, os grupos puderam reduzir os valores investidos nas tentativas de transformar acesso em influência, pois entendiam que havia uma forte tendência natural de manutenção de seus programas.

Corretamente ou não, o fato é que a decisão se baseava nas percepções do Presidente com relação ao meio internacional e à falta de investimentos do país em defesa desde os anos 60²²¹. No período, a conta que mais perdeu recursos foi a de pesquisa e desenvolvimento, havendo uma grande lacuna na modernização dos equipamentos militares, já que os custos com salários e aposentadoria de pessoal foram aumentados, enquanto os gastos com a manutenção de equipamentos também caiu, o que prejudicou a prontidão. A reversão dessa lógica foi iniciada no final dos anos 70, ainda na gestão Carter, mas a defasagem somente foi minimizada por Reagan.

O foco da gestão, no momento da formulação das concepções gerais do plano orçamentário de defesa, recaiu no nível de ameaça internacional e no despreparo dos EUA para conter a emergência de tais riscos, como poderiam prever as teorias sistêmicas de Relações Internacionais. Entretanto, durante a formulação dos pedidos específicos de gastos, essa racionalidade foi perdida.

No segundo momento da formulação dos orçamentos de defesa, quando o Presidente e o Secretário de Estado permitiram que as Forças Armadas tivessem grande liberdade para formular seus pedidos orçamentários, a preocupação com o nível de ameaças se reduziu e a atenção passou a estar concentrada nos interesses das organizações militares.

Essa lógica faz com que, além do modelo I, o modelo organizacional (II) de Allison também possa trazer importantes contribuições para a análise do orçamento de defesa de Reagan. O fato de que as Forças tiveram autonomia para

²²¹ O pensamento de Reagan está embasado no fato de que os gastos militares dos EUA vinham caindo progressivamente nas últimas décadas. “O período de vinte anos que precedeu a Administração Reagan começou e terminou com gastos com defesa virtualmente nos mesmos níveis, se ajustados à inflação. Os números traduzem um declínio de mais de um terço na participação dos gastos com defesa na proporção do PIB” (MILLS; PALMER, 1984, p. 14).

realizar seus requerimentos de armamentos, livres de preocupação com o controle ou a racionalização de seus pedidos, fez com que programas muito semelhantes fossem aprovados.

As necessidades previstas pelas Forças foram transmitidas ao Departamento de Defesa, que, tendo recebido os *outputs*, repassava-os ao Diretor de Orçamento, que não tinha força política para contrapor o DoD. O processo de formulação da proposta orçamentária de defesa do Executivo, portanto, passa a se aproximar do modelo II de Allison.

Ao fato de que a variável causal do aumento dos gastos em defesa se relaciona com o sistema internacional e à percepção que dele têm os membros do Executivo, deve ser acrescida a noção de que o processo de formulação do orçamento pode ser interpretado com base no modelo organizacional. As discussões orçamentárias de defesa, durante a Administração Reagan, podem ser posicionadas no *continuum* de concentração do poder elabora do capítulo I da tese, entre os modelos I e II de Allison. Ambos têm contribuições empíricas importantes para a explicação dos processos decisórios capitaneados por Reagan.

A aplicação dos modelos de Allison aos processos orçamentários da gestão concentra-se no interior do Executivo porque a presidência, em grande medida, moldou as decisões do Legislativo com relação ao tema. A tabela abaixo ilustra o percentual dos recursos requeridos por Reagan que foram aprovados pelo Congresso para as apropriações de defesa.

TABELA 6 – PERCENTUAL DE APROVAÇÃO DOS PEDIDOS ORÇAMENTÁRIOS DE REAGAN PARA APROPRIAÇÕES COM DEFESA (VALORES TOTAIS²²²):

	Requerimento da Administração	Valor aprovado pela Casa	Valor Aprovado pelo Senado	Valor aprovado Final	Índice de aprovação
1981	200.878.234	197.517.189	208.868.645	199.899.264	99,51%
1982	249.612.409	230.750.564	233.749.005	232.026.724	92,95%
1983	260.926.119	247.062.791	253.945.137	249.820.875	95,74%
1984	292.221.823	270.063.432	279.392.105	274.398.173	93,90%

Fonte: tabela elaborada com base nos dados contidos no *Congressional Quarterly* (1982, p. 321; 1983, p. 278; 1984, p. 481; 1985, p. 400).

Como se observa, portanto, o Congresso, mesmo nos anos em que houve um aprofundamento da recessão econômica nos EUA, manteve forte apoio às

²²² Em milhares de dólares.

demandas de Reagan. A simples observação desses números, porém, não demonstra claramente o nível de prevalência do Executivo sobre o Legislativo. É preciso analisar, também, cada discussão orçamentária com maior grau de profundidade, o que será realizado a seguir. Além disso, o capítulo examinará peculiaridades dos principais programas de armamentos que foram discutidos na Administração, de modo a ilustrar as principais preocupações dos agentes políticos com relação a cada programa.

5.4.1. O orçamento de defesa para o FY 1982, enviado ao Congresso em 1981.

A Administração Reagan chegou ao poder com duas missões concomitantes: propor alterações à proposta orçamentária para o FY 1981, elaborada por Carter, e iniciar o processo de construção do orçamento para o ano seguinte. Apesar de que David Stockman já vinha trabalhando nos projetos desde a eleição, ele não tinha participação direta na proposta do orçamento de defesa, o que fez com que as discussões acerca desse tema específico precisassem ser realizadas apressadamente. Em verdade, essa pressa foi uma estratégia utilizada por Weinberger para que o OMB não tivesse tempo suficiente para reavaliar o orçamento de defesa.

Como o DoD foi incapaz de produzir um estudo consistente das necessidades militares dos EUA em pouco tempo, a revisão orçamentária para o FY 1981 foi enviada ao Congresso quando ainda estava precariamente construída. O próprio Stockman faz uma longa análise sobre o modo pelo qual todo o plano orçamentário de defesa foi concebido, suas fraquezas e seus pontos positivos. Ao tratar de como foi desenvolvido o primeiro projeto orçamentário de defesa de Reagan, o relato do ex-Diretor do OMB impressiona:

A única semelhança a um orçamento de defesa de Reagan foi um pacote apressadamente construído de emendas a itens já aprovados no orçamento de 1981 e as recomendações de 1982 da agora finalizada Administração Carter.

Esse pacote era chamado de plano “fique bem”²²³. Era uma miscelânea de pequenas correções: dinheiro para peças de reposição, combustível, aumentos de salários, suprimentos médicos e algumas novas aquisições. Mas de forma alguma ele constituía um programa coerente completo do

²²³ “Get well plan”.

qual eu poderia construir um “caminho” orçamentário que mostrasse quanto iríamos gastar em defesa nos anos além de 1982 (STOCKMAN, 1986, p. 105).

O interesse do próprio Stockman era fazer, anualmente, solicitações de um crescimento real anual de 5%, mas as alas mais conservadoras do Executivo levaram Reagan a se comprometer, no primeiro ano de seu mandato, com um aumento de 8 a 9%. O problema foi que o Departamento de Defesa elaborou seus cálculos sobre o valor já proposto por Carter ao Congresso, que previa um aumento de 5% com relação ao FY 1980. Portanto, quando os valores foram somados, as Forças Armadas fizeram um pedido de aumento de 13% sobre o ano anterior, ou seja, muito acima do que qualquer previsão inicial da Administração poderia esperar.

Quando analisou os números do DoD pela primeira vez, Stockman procurou Weinberger para mostrar seu erro, mas o Diretor sequer ouviu seus argumentos. Stockman, então, recorreu diretamente a Reagan, que, quando confrontado com a necessidade de equilibrar o orçamento de 1981, principalmente depois que erros de cálculo haviam feito com que o pedido inicial para a defesa de sua Administração estivessem muito acima do que as próprias Forças consideravam necessário, posicionou-se firmemente:

Não pode haver a percepção, por ninguém no mundo, de que nós estamos recuando uma polegada no *buildup* da defesa. Quando eu fui perguntado, durante a campanha, sobre o que eu faria se houvesse dúvida entre defesa e déficits, eu sempre afirmei que a segurança nacional deveria estar em primeiro lugar e as pessoas sempre me aplaudiram (REAGAN apud STOCKMAN, 1986, p. 274).

Essa passagem demonstra que o Presidente concordava com Weinberger: defesa era um tema hierarquicamente superior²²⁴ ao equilíbrio do orçamento. A necessidade de demonstrar ao sistema internacional e, principalmente, à URSS, que os EUA estavam seriamente comprometidos com a retomada de sua prevalência militar não poderia ser comprometida por preocupações orçamentárias. De acordo com Reagan, crises econômicas e recessões eram passageiras. Mas, se os EUA fossem superados na Guerra Fria, a sobrevivência do país e de todo o sistema capitalista estariam comprometidas.

Stockman percebeu que não poderia contar com o Presidente para

²²⁴ Para Reagan, “defesa não é um tema orçamentário. Você gasta o que precisa” (REAGAN apud STOCKMAN, 1986, p. 283).

diminuir o primeiro orçamento de defesa a ser enviado ao Congresso e, a partir de então, decidiu que deveria se concentrar nos cálculos de longo prazo para o Departamento, pois, dessa forma, delimitaria quanto os militares poderiam gastar ao longo dos anos, o que serviria de base para as discussões posteriores, já que percebeu que o primeiro embate estava perdido.

Porém, quando o plano foi desenvolvido, Stockman (1986, p. 108-110) reconhece haver-se equivocado ao somar dados de uma planilha que já havia sido abandonada e que se baseava em índices muito otimistas de crescimento da economia estadunidense. Tal erro fez com que os projetos de longo prazo para a defesa previssem um crescimento de mais de 160% em seis anos, entre 1980 e 1986²²⁵. Além disso, as mesmas incorreções aumentaram a previsão de aumento real do orçamento enviado por Reagan ao Congresso, no início de seu primeiro ano, para 15% com relação ao último orçamento de Carter (maior ainda do que inicialmente era desejado pelas Forças), o que o Diretor considerava absurdo.

Stockman, a partir daí, tentou, de diversas formas, cortar os gastos previstos na proposta inicial do Presidente. Os membros do OMB analisaram todos os programas de armamentos e sua utilidade, considerando dificuldades políticas no corte de cada um deles e, a partir daí, criaram uma opção alternativa de orçamento que denominaram de “alternativa de crescimento mais lento”²²⁶, que previa gastos de US\$ 1,33 trilhões entre 1981 e 1986. Apesar de que Stockman considerava ser essa redução facilmente aceitável pelo Departamento de Defesa, sua proposta não foi aceita pelos militares, que já contavam com o orçamento total anteriormente previsto, apesar de ele resultar de um erro de cálculo. Todo o debate em torno da questão, com um detalhamento bastante interessante, é analisado por Stockman (1986, p. 276-299).

Novamente, quando as discussões acerca da necessidade de minimizar o plano orçamentário de defesa chegaram ao Presidente, e confrontado com o fato de que a parcela do Departamento de Defesa no orçamento total dos EUA passaria de 25% para quase 35%, Reagan se posicionou de forma decisiva: “esse é, justamente, o argumento que não podemos utilizar. As pessoas se esquecem de que a defesa representava quarenta e cinco por cento do orçamento de John

²²⁵ Entre 1981 e 1986, a proposta de Stockman, que tinha por base o erro referido, previa que os EUA gastariam US\$ 1,46 trilhões.

²²⁶ “*Slower growth alternative*” (SGA), na sigla em inglês (STOCKMAN, 1986, p. 279).

Kennedy. Nós não estamos nem próximos disso” (REAGAN apud STOCKMAN, 1986, p. 288).

Reagan, ao fazer essa análise, estava comparando dois momentos históricos e orçamentários completamente diferentes. O número de funções que o governo dos EUA havia assumido entre 1960 e 1980 era muito maior e percebe-se que a argumentação do Presidente, para convencer o Congresso e a opinião pública de que os montantes requeridos eram necessários, se embasou em comparações orçamentárias, quando sua análise deveria considerar somente as necessidades reais dos militares estadunidenses. As considerações de Reagan, porém, tiveram um grande efeito sobre o posicionamento da opinião pública e dos congressistas. “A apropriação de US\$ 200 bilhões para a defesa no ano fiscal de 1982 foi a maior apropriação em tempos de paz já aprovada” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1982, p. 15) até então.

Para Stockman, as dificuldades de reduzir o orçamento de defesa foram o ponto fundamental da malograda revolução orçamentária por ele liderada e foram a maior decepção de todo o seu período como diretor do OMB (STOCKMAN, 1986, p. 299).

Além do montante exagerado enviado no pedido original para o Congresso e, como demonstrado na tabela 6, quase inteiramente aprovado pelos legisladores, Reagan decidiu, ainda em seu primeiro ano, enviar uma requisição suplementar às Casas. Remetida em outubro, essa requisição solicitava US\$ 130.277.063.000,00 para complementar diversos programas que estavam sendo realizados desde o governo Carter. O Congresso, após analisar o pedido, aprovou uma quantia maior que a desejada pelo Presidente, totalizando US\$ 130.696.451.000,00 (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1982, p. 215). Novamente, percebe-se que não houve discussões com relação à necessidade real de tais gastos.

A Administração Reagan aproveitou uma lua de mel de dezoito meses com o Congresso, que era extremamente pró-defesa, e não avaliou os programas de forma adequada, principalmente com relação aos seus efeitos de longo prazo, já que muitos investimentos aprovados iriam acarretar em aumentos constantes do

orçamento de defesa nos anos subsequentes²²⁷.

As amplas vitórias obtidas por Reagan durante as discussões orçamentárias para o FY 1982 potencializaram as incoerências contidas no plano trazendo consequências que afetariam os EUA por muitos anos. Além disso, o amplo apoio que Reagan teve no Congresso, em seu primeiro ano, começou a diminuir rapidamente. Ao final de 1981, dois fatores principais começaram a aumentar a pressão dos congressistas para que o orçamento de defesa precisasse ser repensado pela Administração. O debate centrou-se na questão da preparação, uma crítica proveniente, principalmente, dos Senadores democratas²²⁸, e o aumento excessivo do déficit no primeiro projeto orçamentário de Reagan.

Apesar dessa necessidade, porém, o Executivo continuou, nos anos seguintes, a mandar projetos orçamentários muito semelhantes ao primeiro.

5.4.2. O orçamento de defesa para o FY 1983, enviado ao Congresso em 1982.

No início de 1982, Reagan já havia perdido parte de seu *momentum* político. Nesse ano, apesar de o Presidente ter conseguido aprovar seus principais programas de armamentos, enfrentou maiores dificuldades. Alguns republicanos e democratas conservadores que haviam sido, em 1981, a base de apoio do *buildup* no Congresso, obrigaram-no a estabelecer negociações mais árduas, comprometendo o equilíbrio de sua revolução orçamentária (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALAMANAC, 1983, p. 73).

O Presidente solicitou, em janeiro de 1982, US\$ 249,6 bilhões para o FY 1983 em apropriações para os programas de defesa, um aumento de praticamente 20% com relação à mesma parcela do orçamento no ano anterior. O requerimento incluía US\$ 4 bilhões para pesquisa e desenvolvimento de uma nova versão do bombardeiro B-1 e US\$ 1,5 bilhões para a produção de nove versões do míssil MX.

Para embasar seu pedido, que previa uma grande ampliação com relação

²²⁷ Fundos aprovados para os novos porta-aviões requeridos pela Marinha, por exemplo, seriam gastos até 1991, amarrando parte do orçamento de defesa até aquele ano. Bartels (1991) demonstra bem a lógica do comprometimento de vários anos criada a partir do orçamento para o FY 1982.

²²⁸ Ao final de 1981, os Senadores democratas haviam desenvolvido diversos projetos que visavam ao aumento da compra de munições e previam o aumento dos exercícios de treinamentos das tropas, mas tais projetos foram rejeitados pelo plenário do Senado, que decidiu dar ênfase ao projeto do Executivo (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1982, p. 191).

ao ano anterior, Reagan, no *State of the Union*, adotou um discurso muito forte a propósito da necessidade de aumento dos gastos:

Na última década, enquanto nós procuramos a moderação do poder soviético por meio de um processo de limitações e acomodação, os soviéticos se engajaram em um implacável aumento de suas forças militares. A proteção de nossa segurança requer que nós realizemos um programa substancial de aumento de nossas forças militares [...] Um reconhecimento do que representa o império soviético é o começo. Winston Churchill, quando negociou com os soviéticos, observou que eles respeitam somente a força e a determinação quando lidam com outras nações. É por isso que nos movimentamos para reconstruir nossas defesas nacionais. Nós desejamos manter a paz. Nós também manteremos nossa liberdade (REAGAN, 1982)²²⁹.

Apesar de que a maioria dos legisladores concordava com a necessidade de aumento dos gastos militares, o Congresso, confrontado com o aumento súbito do déficit, decorrente do primeiro orçamento de Reagan, passou a pressionar a Administração para que fosse concebido um plano para reduzir o déficit e propor mudanças no orçamento, de modo a torná-lo mais adequado ao momento econômico dos EUA. Tendo recebido a demanda, Reagan incumbiu Stockman de criar um grupo de trabalho, formado por alguns de seus assessores diretos e por membros do Legislativo, que discutiam o projeto orçamentário do Executivo. A partir de março, a chamada “Gangue dos Dezesete”²³⁰, como ficou conhecido o grupo, começou a estabelecer negociações para diminuir os déficits, estudando cortes no orçamento de defesa, para proporcionar a possibilidade diminuir impostos.

Após longos debates, e com base em recomendações da “gangue”, o Congresso aprovou a concessão de US\$ 232 bilhões para a Defesa, o que parecia ser um grande corte com relação ao pedido do Presidente, após um ano em que o déficit havia sido muito elevado e em um momento de profunda recessão e desemprego. O corte significava uma redução de US\$ 17,6 bilhões de dólares (7%) no pedido presidencial, demonstrando uma queda grandiosa no apoio aos seus requerimentos.

²²⁹ O discurso está disponível, em sua íntegra, no sítio eletrônico “*The American Presidency Project*”, que contém diversas informações e dados estatísticos com relação aos Presidentes estadunidenses. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=42687>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

²³⁰ O grupo era formado por assessores de Stockman na Casa Branca, como James Baker, por Senadores da minoria Democrata, como Ernest Hollings e Russell Long, representantes do Partido Democrata, como Jim Jones, Dan Rostenkowski e Richard Bolling, e pelas lideranças republicanas no Senado e na Casa dos Representantes.

Essa foi a maior redução do Congresso a um pedido para a defesa de um Presidente em anos. Mas a lei dos gastos manteve o formato do buildup dos armamentos planejado por Reagan praticamente inalterado, exceto por dois mísseis nucleares cuja produção foi negada: o Pershing II e o MX (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1983, p. 16).

A perda de poder de Reagan diante do Congresso e o corte substancial no requerimento presidencial resultam de uma ampla combinação de variáveis. A emergência de um ano eleitoral, o mau estado da economia, o menor favorecimento do *buildup* pela opinião pública, a mudança na inclinação ideológica do Congresso e a queda da popularidade do Presidente, entre outros fatores, contribuíram para a mudança na relação entre os Poderes. Em termos gerais, portanto, o corte pode ser explicado pela combinação de variáveis proposta na moldura teórica da tese, mas o método utilizado pelo Congresso para realizá-lo também é uma questão importante no debate acerca do equilíbrio de poder entre os órgãos.

A redução foi realizada, preponderantemente, em temas do orçamento que tinham pouca relevância. A economia era proveniente, por exemplo, de uma adequação dos gastos com combustível, devido à queda nos preços do petróleo, e de alguns apertos fiscais realizados devido ao aumento do déficit no orçamento anterior. Isso não quer dizer que o Congresso não realizou cortes em programas de armamentos, mas é importante destacar que tais reduções foram apenas adiamentos de gastos:

Quase US\$ 9 bilhões da autoridade orçamentária vieram de cortes em requerimentos de aquisição de armas. Mas com pequenas exceções – os mísseis MX e Pershing II e novos armamentos químicos – os maiores programas tiveram apenas desacelerações mínimas na sua margem de produção anteriormente planejada (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1983, p. 74)²³¹.

Como se observa, portanto, mesmo em um momento em que poderia ser esperada, pela conjuntura político-econômica que afetava a discussão orçamentária, uma grande queda no apoio do Legislativo a Reagan, os legisladores não fizeram mudanças substanciais no projeto orçamentário de Reagan. Entre os cortes

²³¹ Programas que eram severamente criticados por analistas e congressistas de oposição, como o veículo blindado M-2, o tanque M-1 e o Helicóptero Apache, todos considerados muito custosos e complexos, foram mantidos pelo Congresso, que, como prevê a moldura teórico-conceitual da tese, não cortou programas relevantes em um ano eleitoral, mesmo diante da necessidade de realização de um ajuste orçamentário.

realizados pelos congressistas, somente US\$ 9 bilhões de dólares foram provenientes de uma desaceleração dos investimentos com programas de armamentos. As pressões de onda de popa e de onda de proa para os anos seguintes, portanto, não foram minimizadas; o potencial de multiplicação do déficit e de gastos cada vez maiores com defesa nos anos subseqüentes não foi reduzido.

Em resumo, o ano de 1982 demonstrou que, mesmo em um ambiente marcado pelo reinício do processo de ascensão do Legislativo, o Executivo continuou obtendo os resultados esperados pelos membros da Administração. Diante de um pedido de grande aumento dos gastos militares, o Congresso fez um corte que pode ser considerado, em termos históricos e comparativos, profundo, mas, apesar disso, somente dois programas, que não tinham um grande apelo político, tiveram o início de sua produção adiado.

5.4.3. O orçamento de defesa para o FY 1984, enviado ao Congresso em 1983.

Na definição do orçamento de 1983, apesar das pressões dos legisladores democratas por cortes mais profundos no orçamento de defesa, o *buildup* de Reagan se manteve, mas a Administração precisou ceder em diversas outras áreas²³². A partir de um acordo entre os Republicanos e Democratas mais conservadores, o Executivo aceitou diversas concessões, principalmente com relação aos cortes que vinha propondo nos gastos sociais, mas manteve seus objetivos mais amplos. O Presidente continuou perdendo poder de barganha em diversos temas, mas, com relação ao orçamento de defesa, os congressistas ainda o apoiavam, apesar de ele não mais ditar as regras do jogo sozinho. As relações entre a Casa Branca e o Capitólio estavam se deteriorando.

A eleição de novembro de 1982, cujo resultado pode ser relacionado com as crises econômicas e orçamentárias pelas quais o país passava, teve papel importante no reequilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo. Na Casa dos Representantes, o Partido Democrata tinha 26 novos membros, que elaboraram um plano orçamentário alternativo, prevendo a redução do crescimento dos investimentos em defesa de 10% (percentual previsto no plano que Reagan havia

²³² Como nos cortes de gastos sociais, o que levou a um aumento ainda maior do déficit.

enviado ao Congresso) para alegados 4%²³³. No Senado, em que o apoio ao Presidente era mais forte, também houve debates intensos sobre o orçamento de defesa e o pedido inicial do Presidente de crescimento de 10% foi cortado pela metade. Esse aumento da oposição a gastos com defesa cada vez maiores levou Reagan a se manifestar de modo mais incisivo e com cada vez maior frequência acerca da necessidade de gastos.

No *State of the Union*²³⁴ daquele ano, realizado perante ambas as Casas do Congresso, em 25 de janeiro, o Presidente recorreu ao patriotismo dos congressistas:

Enquanto iniciamos nosso terceiro ano, nós colocamos em prática um programa de defesa que corrige a negligência da última década. Nós desenvolvemos uma estratégia militar realista para deter as ameaças à paz e para proteger a liberdade, se a dissuasão falhar. Nossas Forças Armadas estão, finalmente, propriamente pagas; após anos de negligência, estão bem treinadas e se tornando mais bem equipadas e supridas. E o uniforme americano está, mais uma vez, sendo usado com orgulho. A maioria dos sistemas principais para modernizar nossas defesas já está sendo desenvolvida e nós iremos lidar com um sistema chave, o míssil MX, em consultas com o Congresso, em alguns meses (REAGAN, 1983).

Percebendo que a pressão exercida sobre os congressistas não era suficiente, Reagan discursou em cadeia nacional, visando chamar a atenção da opinião pública. Nesse pronunciamento, que ficou conhecido como “*Address to the Nation on Defense and National Security*”²³⁵, Reagan, além de anunciar a denominada “Iniciativa de Defesa Estratégica”, elevou o tom com relação à ameaça soviética, destacando que o perigo era real e estava se elevando, e que os Estados Unidos estavam amplamente atrás da URSS com relação ao número e à capacidade de seus armamentos. Reagan também aproveitou a oportunidade para explicar, de acordo com seus interesses, como era planejado o orçamento de defesa dos EUA:

Hoje à noite, eu quero explicar a vocês o que é esse debate sobre defesa e porque estou convencido de que o orçamento que agora está no Congresso

²³³ “O Escritório de Orçamento do Congresso estimava que a resolução da Câmara previa somente de 2,3 a 2,9 por cento de crescimento real dos gastos com defesa” (REISCHAUER, 1984, p. 394).

²³⁴ O discurso está disponível, em sua íntegra, no sítio eletrônico “*The American Presidency Project*”. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=41698>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

²³⁵ “Discurso à Nação Sobre Defesa e Segurança Nacional”. O discurso completo está disponível em vídeo na internet. Ao assistir ao discurso, percebe-se, claramente, o tom dramático das palavras utilizadas e dos gráficos mostrados pelo Presidente. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ApTnYwh5KvE>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

é necessário, responsável e merece seu apoio. E eu quero oferecer esperança para o futuro.

Mas antes, deixem-me dizer o que o debate de defesa não é. Ele não é uma aritmética de gastos. Eu sei que nas últimas semanas vocês têm sido bombardeados com números e percentuais. Alguns dizem que precisamos somente de um aumento de 5% nos gastos com defesa. O chamado orçamento alternativo, apoiado por liberais na Câmara dos Representantes, reduziria a figura de 2 a 3 por cento, cortando nossos gastos com defesa em US\$ 163 bilhões nos próximos cinco anos. O problema com todos esses números é que eles nos dizem pouco sobre o tipo de programas de defesa de que a América precisa ou os benefícios, a segurança e a liberdade que os esforços de defesa nos compram.

O que parece ter sido perdido no debate é a verdade simples sobre como um orçamento de defesa é construído [...] Nós começamos pela consideração do que precisa ser feito para manter a paz e revisamos todas as possíveis ameaças contra nossa segurança. Então, deve-se concordar com uma estratégia para fortalecer a paz e nos defender daquelas ameaças. E, finalmente, nosso setor de defesa deve ser avaliado para ver o que é necessário para nos proteger contra qualquer uma ou todas as possíveis ameaças. O custo para atingir esses fins é totalizado e o resultado é o orçamento de defesa nacional (REAGAN, 1983)

O discurso pretendia demonstrar que os investimentos realizados nos anos anteriores ainda eram insuficientes para equilibrar a corrida armamentista com os soviéticos. Para o Presidente, se o investimento em defesa não continuasse crescendo em um ritmo acelerado, a URSS emergiria da Guerra Fria como a grande potência internacional.

No mesmo pronunciamento, Reagan apresentou, de modo dramático, um comparativo da capacidade militar da URSS com a dos EUA. De acordo com o Presidente, nas décadas que antecederam sua ascensão à presidência, a URSS desenvolveu cinco novos tipos de mísseis intercontinentais, mais modernos que os estadunidenses, e produziu 200 novos bombardeiros, enquanto os EUA não produziam um novo bombardeiro há 25 anos, desde o programa B-52. Além disso, ainda de acordo com Reagan, desde 1974, os EUA produziram apenas 3050 aeronaves táticas de combate, enquanto a URSS produziu o dobro. No mesmo período, os EUA produziram 27 submarinos, enquanto a URSS fabricou 61; os EUA produziram 11200 veículos blindados, incluindo tanques, enquanto a URSS produziu 54000. Com relação à artilharia, os EUA produziram 950 lançadores de foguete e peças de artilharia, enquanto a URSS produziu 13000.

Os dados apresentados pelo Presidente foram completamente manipulados pela Administração. Muitos deles não eram contextualizados, pois, como já afirmado, comparar números absolutos de armamentos não permite indicar o poder de utilização desses equipamentos. De fato, não havia informações exatas

acerca da quantidade de produtos de defesa desenvolvidos pelos soviéticos. Apesar disso, o discurso atingiu seu objetivo, alarmando a população estadunidense, que não tinha capacidade de analisar criticamente os dados apresentados.

O Congresso, porém, não se convenceu de que um aumento de 10% do orçamento era necessário. Os Congressistas mais conservadores aceitavam apenas elevar o orçamento em 7,5%. Mesmo os Republicanos, que controlavam o Senado, passaram a resistir ao aumento desejado pelo Executivo, o que levou a uma forte reação de Reagan e Weinberger. O resultado final foi desastroso para as pretensões do Presidente, pois o Comitê de Orçamento do Senado, comandado pelo Republicano Pete Domenici, aprovou um aumento de somente 5% dos gastos com defesa, enquanto a Casa aprovou 3%. O resultado do processo de reconciliação fez com que o aumento real fosse de cerca de 4%, muito abaixo das intenções do Executivo, que havia perdido terreno na sua batalha por gastos maiores (SMITH, 1996, p. 210-212)

Quanto às apropriações, a resolução final do Legislativo estabeleceu um crescimento dos investimentos de 5%, além de também não atender a outras demandas presidenciais com relação à redução de impostos e de programas sociais.

Novamente, porém, os cortes não representaram uma releitura das demandas orçamentárias do Presidente, tendo sido feitos pontualmente em alguns programas, que tiveram suas apropriações reduzidas e, principalmente, adiadas para anos posteriores. A lógica da regra dos cortes seguros continuava prevalecendo. “Os únicos dois programas para os quais o Congresso negou fundos foram bombas de um tipo de gás nervoso letal e cápsulas de artilharia denominadas de munições binárias” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1984, p. 16).

Uma das principais razões para as maiores dificuldades da Administração, em 1983, foi o aumento abrupto do déficit orçamentário, que poderia chegar a US\$ 200 bilhões de dólares naquele ano, se não houvesse reduções substanciais nos gastos com defesa. Apesar disso, tais reduções continuaram não sendo realizadas. Novamente, os planos do *buildup* de Reagan somente foram desacelerados, mas não substancialmente alterados.

Contudo, é importante mencionar que o pedido orçamentário das Forças, dessa vez, já havia sido reduzido no próprio orçamento do Executivo. Inicialmente, o Presidente havia planejado requerer US\$ 290 bilhões do Congresso para as

apropriações militares, mas somente requereu US\$ 273,4 bilhões (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1984, p. 171). Percebe-se, portanto, que, na proposta orçamentária de seu terceiro ano de mandato, Reagan alterou seu posicionamento com relação às Forças Armadas. O modelo II de Allison, a partir desse período, perde capacidade explicativa, o que se relaciona, principalmente, com o aumento da recessão e do déficit, que diminuíram a prevalência do Executivo sobre o Legislativo e levaram o Presidente a se antecipar ao Legislativo e a conter os pedidos dos militares.

A redução mencionada tinha o objetivo de evitar a perda de credibilidade de Reagan diante do Congresso, procurando manter o nível de apoio ao Presidente entre os legisladores. Como os discursos proferidos por ele, essa diminuição não teve muita influência sobre as pressões do Congresso para reduzir o orçamento de defesa, principalmente pela piora do estado da economia do país. O Legislativo reduziu o aumento real de 10%, proposto por Reagan, para 5%.

Apesar de importantes, os 5% de corte não representaram o fim do *buildup*. As apropriações para o FY 1984 foram US\$ 11,1 bilhões a menos do que o requerido por Reagan, mas foram US\$ 17,3 bilhões acima das apropriações aprovadas no ano fiscal anterior, o que significava um aumento real significativo. Além disso, como já destacado, não se pode dizer que os cortes representaram um derrota profunda da Administração, pois não houve uma discussão abrangente da necessidade do *buildup* e de como poderia ser minimizado.

O déficit continuou se elevando e os programas mais custosos requeridos por Reagan continuaram a ser aprovados. Entre os valores destinados aos principais programas, vale mencionar os seguintes:

US\$ 2,1 bilhões para a produção dos primeiros mísseis intercontinentais MX, US\$ 5,6 bilhões para comprar 10 bombardeiros B-1B e US\$ 1,4 bilhões para o 11º submarino lançador de mísseis Trident, mais US\$ 555,3 milhões para os últimos mísseis Trident I projetados para serem lançados dos submarinos (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1984, p. 479).

Como se nota, os valores continuaram a ser grandiosos e os principais programas não foram encerrados. Dois fatores contribuíram para isso. O primeiro deles se refere ao fato de que as condições macroeconômicas e, conseqüentemente, a popularidade de Reagan, haviam melhorado durante o transcorrer do ano, enquanto o orçamento de defesa era discutido no Congresso, o

que ampliou a margem de manobra do Presidente a partir da metade do ano, mesmo diante da vontade inicial do Congresso de realizar um corte mais profundo nos gastos. O segundo fator refere-se às já analisadas características da agência³ dos congressistas, incapazes de propor uma grande reestruturação do orçamento de defesa. Apesar de sua insatisfação com as propostas de Reagan, a falta de um plano alternativo consistente contribuiu para que Reagan prevalecesse.

Mais uma vez, percebe-se que, independentemente da situação conjuntural em que o orçamento era discutido, o poder de agenda do Executivo, mesmo sem a existência de um plano estratégico de defesa para a contenção da URSS, forneceu-lhe grande privilégio com relação ao Congresso, que havia se tornado, no terceiro ano de mandato de Reagan, um simples fiador dos planos de defesa do Executivo.

5.4.4. O orçamento de defesa para o FY 1985, enviado ao Congresso em 1984.

Em 1984, o Presidente continuou perdendo apoio no Congresso, apesar do aumento de seus índices de aprovação popular, o que pode ser relacionado com a queda do desemprego no país e a um pequeno alívio na recessão. Além disso, o fato de que esse era um ano eleitoral aumentava a pressão sobre os legisladores para não reduzir programas de armamentos que gerassem empregos em seus distritos eleitorais.

Por outro lado, os déficits recordes garantiam que a rivalidade entre os Poderes continuaria existindo. Além disso, a queda no desemprego, apesar de tornar o Presidente mais popular, aumentava a margem de manobra dos legisladores para que pudessem cortar alguns programas de armamentos considerados menos importantes. A lógica continuaria sendo semelhante à dos anos anteriores: cortes seguros, somente nos programas menos relevantes, que não envolvessem um grande número de votos.

No *State of the Union*²³⁶ daquele ano, realizado perante ambas as Casas do Congresso no dia 25 de janeiro, o fato ser um ano eleitoral também foi importante

²³⁶ O discurso está disponível, em sua íntegra, no sítio eletrônico "*The American Presidency Project*". Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=40205>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

para pautar o tom do discurso, que teve forte viés ideológico. O Presidente tentava convencer os congressistas de que mais gastos seriam necessários:

Agora, alguns insistem que quaisquer economias no orçamento devem ser obtidas pela redução da porção de gastos em defesa. Isso ignora o fato de que a defesa nacional é, exclusivamente, responsabilidade do governo federal; de fato, é sua responsabilidade principal. E, ainda, os gastos com defesa representam somente um terço do orçamento total. Durante os anos da Administração Kennedy e nos anos anteriores, a defesa era quase metade do orçamento total. E então vieram diversos anos em que nossa capacidade militar se deteriorou em um grau muito perigoso. Nós estamos, somente agora, restaurando, pela modernização essencial de nossas forças convencionais e estratégicas, nossa capacidade de atender nossas necessidades de segurança no presente e no futuro. Nós não podemos nos esquivar da nossa responsabilidade de manter a América livre, segura e em paz (REAGAN, 1984).

Ao final do processo de discussão do orçamento, o Congresso aprovou apropriações de defesa de US\$ 274,4 bilhões, o que significou um aumento real de 5% sobre o orçamento anterior, enquanto o Presidente havia requerido, em janeiro, US\$ 313 bilhões, ou seja, um aumento real de 13%. As pressões do Congresso com relação aos altíssimos déficits levaram o próprio Reagan a revisar o seu pedido em maio, que passou a ser de US\$ 292,2 bilhões. A aprovação final da Lei de Apropriações foi fruto de uma intensa negociação entre a Administração, a Câmara e o Senado, que acordaram em um aumento real de 5% no orçamento de defesa, após três meses de um *deadlock* entre os Poderes.

Os dois temas principais das discussões no último ano da primeira Administração Reagan continuaram a ser a velocidade do *buildup* e as negociações internacionais acerca do controle de armamentos, principalmente na temática nuclear. Os resultados também foram semelhantes aos anos anteriores. Apesar de Reagan ter sofrido derrotas, seus pedidos orçamentários não foram substancialmente alterados. Reagan requereu um aumento de 13% (depois da inflação) do orçamento, mas o Congresso somente aprovou os esperados 5%, apesar de, novamente, não encerrar nenhum programa significativo. “Proporcionalmente, a maioria das reduções era proveniente de *hardware* militar. Mas as reduções não exigiram o cancelamento de um único programa principal, nem a revisão substancial da estratégia militar dos EUA” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1985, p. 33). A principal diferença estrutural com relação ao ano anterior foi o aumento do partidarismo, o que pode ser relacionado com o

fato de que era um ano eleitoral.

Apesar dos esforços da maioria dos legisladores democratas de frear o *buildup*, pois consideraram que essa medida poderia agradar ao eleitorado mais liberal, seu receio de cortar empregos os impediu de fazer uma revisão real do orçamento de defesa e de defender uma postura crítica nas eleições de novembro.

Como se percebe a partir dessa breve análise dos processos decisórios anuais dos orçamentos de defesa dos EUA na primeira gestão Reagan, o primeiro ano de discussões orçamentárias foi marcado por uma grande prevalência do Executivo no processo decisório, que foi minimizada já no segundo ano da gestão.

Essa perda de poder, que continuou ocorrendo nos anos seguintes, tornou as negociações de elaboração do orçamento de defesa mais complexas, já que o Executivo passou a ter de argumentar mais firmemente com os congressistas. Para que continuasse recebendo grande parte de seus pedidos no âmbito da defesa, o Presidente precisou ceder em outras áreas, o que pôs fim a qualquer possibilidade de que a revolução orçamentária pretendida por Stockman fosse aprovada. O fato é que a temática da defesa foi aquela em que Reagan mais teve apoio do Congresso. Alguns cortes foram feitos, mas, seguindo as regras expostas nos capítulos teórico-conceituais da tese, o Congresso fez muito barulho, mas tomou poucas ações concretas com relação ao *buildup* de Reagan. E, indo além, os cortes que os legisladores realizaram não afetaram os maiores programas de armamentos propostos pelo Presidente.

Tendo sido analisados os orçamentos de defesa em termos gerais, aprofunda-se, agora, essa discussão, por meio da análise de alguns dos programas de armamentos mais importantes aprovados durante a gestão, os quais exigiram de Reagan esforços políticos mais elaborados.

5.5. OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE ARMAMENTOS APROVADOS DURANTE A PRIMEIRA GESTÃO DE REAGAN.

Um dos indicadores que a tese utiliza para comparar os resultados dos processos orçamentários da primeira gestão de Reagan e do anos Bush serão os gastos aprovados para os principais programas de armamentos de ambas as Administrações. Os programas, inicialmente, recebem investimentos por meio da conta de Pesquisa e Desenvolvimento, até o momento em que entram na fase de

produção. A escolha pela análise dos orçamentos a partir dos programas de armas tem três motivos principais: o primeiro é a importância das contas de Pesquisa e Desenvolvimento e Aquisições para o *buildup* de Reagan, como já mencionado; o segundo se refere às consequências que o formato escolhido por Reagan para a aceleração dos gastos trouxe para a gestão Bush, a partir dos efeitos de onda de proa e onda de popa, que impediram Bush de realizar cortes mais profundos em seus orçamentos de defesa²³⁷; o terceiro se refere ao fato de que essas duas contas respondem pelas maiores parcelas da composição do orçamento de defesa estadunidense. Adams e Cain ilustram a importância das contas, citando os principais programas de armamentos que foram aprovados durante a Administração Reagan:

O crescimento significativo em fundos de P&D leva a acréscimos futuros dos fundos em defesa como um todo, a menos que programas de armamentos sejam cancelados antes de entrar em produção. Como resultado do rápido crescimento de fundos de P&D nos anos 80, um número grande de programas está se aproximando de sua fase de produção, criando fortes pressões para aumentos rápidos nos gastos com aquisições nos anos 90²³⁸ (ADAMS; CAIN, 1989, p. 8).

Diversos equipamentos do Exército, como o tanque M-1, o veículo de combate Bradley, novos helicópteros e sistemas de defesa aérea receberam investimentos importantes durante o período, mas o foco dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento de Reagan estava na Marinha e na Aeronáutica. Por essa razão, esse capítulo se concentra em três dos programas mais importantes e controversos de Reagan. O primeiro é o programa de modernização da Marinha, que previa o desenvolvimento de uma “Marinha de 600 Navios”, equipada com 15

²³⁷ Como afirmam Slocombe e Kester (1983, p. 34), “o dinheiro da defesa não é ‘gasto’ uniformemente. A aquisição de armas e equipamentos começa vagarosamente e requer cada vez maiores quantidades de fundos quando o programa passa do desenvolvimento para a aquisição para produção final. No caso de um navio, somente 5 por cento de seu custo está presente no primeiro ano”.

²³⁸ “Os maiores sistemas de armamentos que se espera que chegarão à produção em um futuro próximo incluem: o Sistema de Mísseis Táticos do Exército (ATACMS) e os Sistemas de Defesa Aérea de Áreas Avançadas (FAADS), a Aeronave Tática Avançada da Marinha (ATA), a aeronave de rotor giratório V-22 Osprey, o submarino de ataque SSN-21, o jato de transporte da Força Aérea C-17, o bombardeiro *Stealth*, o míssil anti-radiação Tacit Rainbow, o míssil Midgetman, o Míssil de Ataque de Curto Alcance (SRAM II) e o novo modo de base de guarnição de ferrovias para o míssil MX. Programas de desenvolvimento avançado passando ao estágio de desenvolvimento de engenharia, e então para a produção, nos anos 90, incluem a Iniciativa de Defesa Estratégica, o Programa de Avião Aeroespacial Nacional, o helicóptero LHX do Exército, o Sistema de Armamentos Anti-tanque Avançado, o míssil Ar-ar Avançado da Marinha e o Jato Tático Avançado da Força Aérea” (NOTA DOS AUTORES).

porta-aviões. Os outros dois programas mencionados são da Força Aérea, que teve o maior crescimento em termos de modernização, pelo aumento dos investimentos nas aeronaves B-1B e nos mísseis MX, além dos valores apropriados para os caças F-15 e F-16. A tese se concentrará nos dois primeiros.

A análise da discussão em torno de um programa de armamentos poderia levar, por si só, à produção de estudo à parte, tal a complexidade dos debates que envolvem os agentes estudados nesta tese. O objetivo das passagens a seguir, porém, é somente ilustrar, de forma breve, a capacidade de Reagan de conduzir os processos decisórios de sua primeira gestão, corroborando os argumentos já desenvolvidos neste capítulo²³⁹.

5.5.1. O programa do Míssil MX.

A dimensão de maior destaque da corrida armamentista entre EUA e URSS era a estratégica, das armas nucleares. Argumentando que os EUA estavam perdendo muito espaço na produção desses armamentos, Reagan deu atenção especial ao programa dos mísseis intercontinentais MX.

O debate com relação ao programa concentrou-se em três pontos principais. O custo excessivo de cada unidade dos mísseis, a quantidade de mísseis que deveriam ser produzidos e o melhor sistema de estocagem e lançamento para eles. Como esse já era um programa que vinha sendo discutido desde a Administração Carter, Reagan concentrou seus pedidos orçamentários na necessidade do aumento expressivo do número de mísseis, o que fez com que as discussões em torno do programa, em 1981, passassem a ver a estocagem dos mísseis como o maior problema que precisaria ser resolvido em um futuro próximo.

Reagan planejava o desenvolvimento e a produção de 100 mísseis MX, para os quais previa a utilização de três tipos diferentes de bases provisórias. A primeira proposta era o armazenamento dos mísseis em aeronaves que os carregariam e teriam a capacidade de sobrevoar o espaço aéreo estadunidense por vários dias seguidos, de modo a tornar muito difícil a destruição dos mísseis e a agilizar sua possível utilização; a segunda seria a construção de lançadores subterrâneos, escondidos no interior de montanhas nos estados de Nevada e Utah,

²³⁹ O momento em que a tese se debruçará, com mais profundidade, sobre um programa de armamento específico será em seu último capítulo, que tratará do programa V-22 Osprey.

onde não poderiam ser destruídos nem pelos mísseis mais poderosos da URSS; a terceira seria o armazenamento dos mísseis em silos convencionais, protegidos por sistemas anti-aéreos que precisariam ser desenvolvidos, pois os existentes até então não tinham essa capacidade. A primeira e a última opções enfrentavam maiores dificuldades no Congresso, pois se mostravam muito caras (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1982, p. 195).

Devido aos altos custos do programa, principalmente com relação à produção e ao armazenamento dos mísseis, os debates se acirraram já no primeiro ano do mandato. Durante as discussões orçamentárias em 1981, o Congresso rejeitou uma emenda do representante Ronald Rellums, democrata da Califórnia, para encerrar o programa. A votação, realizada em 9 de julho, demonstrou o apoio a Reagan no Congresso, sendo rejeitada por 316 a 96 votos. Em dezembro de 1981, finalmente o Congresso, após longas negociações sobre o projeto, aprovou uma quantia de US\$ 1,9 bilhão de dólares para o desenvolvimento de mísseis e bases de lançamento do MX, exigindo que a Administração firmasse uma posição sobre as bases até julho de 1983.

Dos valores apropriados, o Congresso destinou US\$ 354 milhões para o desenvolvimento do sistema provisório de bases, incluindo a garantia de que US\$ 334 milhões não poderiam ser utilizados para a construção de silos, método que considerava o menos adequado para estocar os mísseis.

Os debates continuaram acirrados no segundo ano da Administração Reagan. A discussão, porém, tornou-se mais difícil para o Presidente. Em 7 de dezembro de 1982, em uma votação de 245 a 176, o que significou uma grande derrota do Executivo, que vinha defendendo amplamente os fundos para o programa, o Congresso negou um pedido de US\$ 988 milhões para o começo da produção dos mísseis intercontinentais. Foi a primeira vez que o Congresso negou a produção de armamentos estratégicos a um Presidente.

Os motivos principais da derrota de Reagan estavam relacionados com diversos fatores, como a crise econômica, a vitória democrata nas eleições para a Câmara, em 1982 e a ausência de um plano concreto para a estocagem dos equipamentos. Quanto às duas razões especificamente relacionadas com os mísseis, tem-se o que segue:

tornaram-se grandes entre os opositores da aquisição do míssil MX. Mas o estado da economia e a margem dos Democratas nas eleições de novembro também contribuíram para um voto sem precedentes da Câmara, em 7 de dezembro, contra o pedido de aquisição de um grande sistema de armamentos nucleares pelo Presidente (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1983, p. 76).

Além disso, a desaprovação do projeto do míssil MX teve forte relação com a demora da Administração para apresentar soluções para o problema das bases dos mísseis. O método escolhido foi o do “pacote denso”, que significava posicionar 100 mísseis muito proximamente (o que, de acordo com analistas do Pentágono, faria com que os mísseis soviéticos disparados contra os MX se destruíssem a caminho do alvo, enquanto haveria pouca destruição dos MX), em um local altamente protegido. Essa solução, porém, somente foi escolhida ao final de novembro, o que fez com que a decisão de 7 de dezembro fosse contrária à produção dos mísseis (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1983, p. 76).

Apesar dessa negativa, porém, não houve o corte do programa, o que demonstra que a decisão do Congresso foi apenas retórica, no sentido de demonstrar a Reagan que estava fiscalizando seu trabalho. O desenvolvimento do programa MX continuou, sendo que o Congresso manteve US\$ 2,5 bilhões de dólares em fundos para o míssil e para o desenvolvimento de suas bases nos anos seguintes.

Em 1983, os mísseis foram novamente apoiados pelo Congresso, que aprovou verbas para a produção de 10 ogivas de mísseis intercontinentais MX, por uma pequena margem de votos, depois de Reagan abandonar a ideia de utilização do “pacote denso” e aceitar a utilização dos silos existentes²⁴⁰, além de iniciar o desenvolvimento de mísseis menores, com somente uma ogiva, denominados de “anões”²⁴¹. No Senado, o programa foi aprovado facilmente.

Nesse mesmo ano, outra discussão importante estava relacionada com os tratados internacionais de desarmamento. Alguns congressistas buscavam maiores esforços da Administração no sentido de limitar os armamentos nucleares e procuraram forçar Reagan a diminuir os investimentos no MX. A discussão sobre a manutenção do programa foi marcada por amplos esforços de *lobby*, tanto dos

²⁴⁰ O debate sobre a estocagem dos mísseis estava relacionado com uma série de interesses. O seu possível armazenamento subterrâneo seria realizado em Nevada e em Utah, o que levou uma série de protestos de agentes locais, pois a presença dos mísseis poderia levar a uma série de prejuízos ao meio ambiente daquelas regiões (FISHER, 1987, p. 110).

²⁴¹ Os mísseis eram chamados de “*Midgetman*” e podiam ser utilizados em lançadores móveis.

apoiadores quanto dos críticos do míssil (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1984, p. 180), mas um grupo tendia a minimizar os efeitos do outro.

A batalha dos mísseis, em 1984, foi bastante custosa para a Administração. Em 1983, o Congresso aprovou a produção de 21 MX, mas as votações, devido ao *lobby* liberal do desarmamento e ao aumento da presença democrata na Casa, foram bastante próximas. Reagan havia requisitado mais 40 mísseis, mas o Senado aprovou somente 21, o que custaria US\$ 2,5 bilhões, sob a condição de que o programa seria reavaliado em maio de 1985 (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1985, p. 17)²⁴².

Um resumo de todas as principais discussões realizadas acerca do programa na primeira Administração de Reagan e, principalmente, em 1984, pode ser encontrado no CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC (1985, p. 59-62), sendo que todas as votações do último ano são explicadas nessa passagem.

5.5.2. O programa do Bombardeiro B-1.

O programa B-1 previa a produção de bombardeiros de grande porte, com o intuito de substituir os B-52, muitos dos quais estavam em atividade desde a Segunda Guerra Mundial. As principais controvérsias em torno do programa se referiram ao fato de que os EUA já vinham avançando na pesquisa e desenvolvimento de bombardeiros de tecnologia “*stealth*”, que teriam a mesma capacidade de destruição dos B-1 e, além disso, muito mais condições de superar os sistemas de radares soviéticos. A grande maioria dos analistas estadunidenses entendia que, como o programa “*stealth*” já estava avançado, não haveria a necessidade de investir em um bombardeiro intermediário, já que os B-52 poderiam ser utilizados até que os “*stealth*” fossem produzidos em escala industrial.

Com base nesses argumentos, o B-1 havia sido cortado por Carter, devido ao seu custo elevado e à falta de inovação do programa, que alguns analistas acreditavam que atrasaria o desenvolvimento do novo bombardeiro. Além disso, o B-1 não seria mais adequado que os B-52 para penetrar as defesas soviéticas.

²⁴² Na Câmara, a batalha pela manutenção do programa foi bastante dura, sendo que a aprovação do MX naquele ano dependeu de uma votação de 218 a 212 votos, em 16 de maio (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1985, p. 42).

Carter cortou os investimentos no B-1 em 30 de junho de 1977, depois de, pessoalmente, analisar o programa por vários meses. A partir daí, a Força Aérea, a *Rockwell International* e diversos congressistas resolveram lutar pelo programa. Durante quase quatro anos, conseguiram colocar pequenas quantidades de recursos para Pesquisa e Desenvolvimento do equipamento, evitando o cancelamento total do bombardeiro. Após anos de luta, o reacirramento da Guerra Fria e a ascensão de Reagan ao poder representaram a oportunidade que os apoiadores do programa esperavam. O B-1 voltou com força total, sendo reativado por Reagan:

Reagan planejava construir 100 bombardeiros B-1 modificados para entrar em funcionamento até 1987, enquanto continuava a desenvolver um novo bombardeiro *stealth* desenhado para ultrapassar as defesas soviéticas. O plano de Carter, que confiava nos B-52 já existentes até que os bombardeiros *stealth* ficassem prontos, era considerado muito arriscado, de acordo com Weinberger, pois ainda havia muitos instrumentos não testados nas novas aeronaves (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1982, p. 195).

A alegação principal da Administração acerca do programa é que a revitalização dos B-52 existentes seria tão custosa quanto o desenvolvimento do programa B-1. Todas as tentativas de cortar os gastos do programa foram superadas desde o início das negociações orçamentárias até o início de dezembro do primeiro ano e os senadores republicanos aprovaram o bombardeiro de modo quase unânime (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1982, p. 19).

Para convencer os legisladores da utilidade do programa, diversas audiências foram realizadas no Congresso, nas quais Weinberger e consultores da Força Aérea e do Pentágono atestaram que o B-1 conseguiria ultrapassar as defesas soviéticas e seria muito mais eficiente que os B-52 nessas missões. Uma descrição aprofundada dessas audiências pode ser encontrada no *Congressional Quarterly Almanac* (1982, p. 200).

Na audiência em que participou o General Richard H. Ellis, comandante do Comando Aéreo Estratégico da Força Aérea dos EUA, realizada em 18 de fevereiro de 1981, há um bom exemplo das argumentações dos militares. Convocado pelo Comitê de Serviços Armados do Senado para se manifestar sobre a opção da Força Aérea acerca do B-1, o General defendeu a hipótese de que, em um momento em que a URSS estava se tornando mais agressiva, os EUA não poderiam

prescindir de quaisquer armamentos disponíveis, mesmo que não houvesse informações precisas com relação à capacidade dos soviéticos (ELLIS, 1981, p. 2454). A lógica defendida pelo General, portanto, não levava em consideração os gastos dos programas de aeronaves que vinham sendo discutidos em 1981, já que entendia que todos eles deveriam ser aprovados inteiramente, pois não havia clareza sobre o potencial aéreo dos soviéticos.

A votação mais importante sobre o bombardeiro foi realizada em 3 de dezembro de 1981, no Senado. Uma emenda proposta pelo Senador Hollings encerraria o programa, mas foi rejeitada por 66 votos a 28. Ainda nesse ano, a lei aprovada para o B-1 incluía investimentos que totalizavam US\$ 2,1 bilhões, sendo US\$ 1,8 bilhão para a produção e US\$ 300 milhões para pesquisa e desenvolvimento.

No ano seguinte, o bombardeiro continuou a ser aprovado pelo Congresso. Após algumas discussões, em que recebeu críticas de diversas fontes da sociedade e em ambas as Casas, todo o requerimento de US\$ 4,6 bilhões de Reagan para compra dos primeiros sete aviões e para a pesquisa do programa foi incluído na resolução do Congresso. “Os Republicanos abraçaram o programa como um símbolo do que denominavam as políticas de defesa inadequadas da Administração Democrata Prévia” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1983, p. 5).

Novamente, em 1983, o programa foi apoiado amplamente pela Casa. Ronald Dellums tentou cortar os gastos com o programa em US\$ 6,2 bilhões, mas o Congresso manteve os investimentos por 255 votos a 164, autorizando a compra de 10 aviões. Nesse ano, o projeto do avião foi aprimorado e o programa passou a ser denominado de B-1B, mantendo somente 80% do desenho original que havia sido cortado por Carter.

Em 1984, Reagan solicitou US\$ 7,1 bilhões para a compra de 34 bombardeiros B-1, montante que foi totalmente aprovado pelo Congresso, sem grandes dificuldades.

A discussão em torno do programa é descrita por Stubbing e Mendel (1986, p. 112-116), mas, como se percebe, apesar de diversos pontos controversos, o programa foi reativado sem grandes dificuldades e, rapidamente, se consolidou como um dos mais importantes da Administração Reagan.

5.5.3. O programa da Marinha de 600 Navios.

A Marinha era o grande foco dos aumentos do orçamento inicialmente propostos por Reagan, que tinha o plano de aumentar o número de embarcações de 450 para 600 navios. Reagan requereu, para o FY 1981, US\$ 25,8 bilhões de dólares a mais com relação ao orçamento construído por Carter para a Marinha, dos quais US\$ 4,2 bilhões se destinavam a novos navios, o que se relacionava com o plano de construção de uma “força de emprego rápido”²⁴³ de Reagan.

Para chegar ao número de 600 navios, o projeto orçamentário previa a construção de uma série de novas embarcações e, além disso, seriam revitalizados diversos navios que haviam se tornado inoperantes. Entre eles, estavam o navio de guerra *New Jersey*, para o qual foram aprovados US\$ 328 milhões, o porta-aviões *Oriskani* (cujas operacionalização custaria US\$ 364 milhões) e o navio de guerra *Iowa*, que teve aprovado um total de US\$ 90 milhões para sua reformulação.

Outro importante projeto de Reagan, que foi incluído no orçamento para o FY 1982, era o de aumentar o número de porta-aviões ativos de 13 para 15. Desde o ataque a *Pearl Harbor*, quando a Marinha começou a ser vista como uma Força fundamental para a estratégia militar dos EUA, o país havia contado com, no máximo, 13 porta-aviões, capazes de carregar, cada um, entre 80 e 100 aeronaves equipadas com uma série de mísseis, conferindo a essas embarcações uma capacidade inigualável nos combates marítimos. Cada um desses porta-aviões, no início dos anos 80, custava entre US\$ 15 a 18 bilhões (STUBBING; MENDEL, 1986, p. 116).

Apesar da grande capacidade de combate dos porta-aviões, porém, das quatro missões básicas da Marinha dos EUA²⁴⁴, três não precisam deles, o que demonstra que sua capacidade é limitada a ambientes estratégicos muito específicos. Os porta-aviões, dessa forma, são um importante instrumento para que os EUA tenham presença internacional e se imponham perante as demais potências do meio internacional, mas os cenários em que fazem real diferença na garantia da segurança estadunidense são limitados. Mesmo assim, a Marinha estadunidense fez questão de requerer mais porta-aviões.

Em audiência no Comitê de Serviços Armados do Senado, realizada em

²⁴³ *Rapid Deployment Force (RDF)*.

²⁴⁴ Dissuasão, projeção de poder, negação do uso do mar, patrulhamento e segurança.

17 de fevereiro de 1981, o Almirante Harry Train II, então comandante da Frota do Atlântico, deu um testemunho em que requeria mais porta-aviões para sua Frota, pois tinha “apenas” sete, dos quais cinco estavam totalmente disponíveis para o cumprimento de suas missões (TRAIN II, 1981, p. 2339). De acordo com o Almirante, dos cinco porta-aviões disponíveis, um estava permanentemente no Mediterrâneo e outro estava deslocado para o Oceano Índico, o que o deixava apenas 3 porta-aviões disponíveis para a possibilidade de um grande combate naval no Oceano Atlântico. O Almirante, porém, não discutiu qual a real possibilidade de emergência de um grande combate naval nos anos 80, que era muito pequena. Além disso, enquanto era dada grande ênfase às reais condições de preparação dos porta-aviões estadunidenses, os congressistas não realizavam o mesmo tipo de discussão a respeito dos equipamentos dos soviéticos, que, apesar de numerosos, estavam em condições muito piores.

Como se observa, a base para sua argumentação era inconsistente, partindo de presunções que estavam desconectadas da realidade operacional da Marinha dos EUA e, principalmente, da capacidade real da Marinha soviética. Esse posicionamento é corroborado por diversos autores (STUBBING; MENDEL, 1986; SMITH, 1996; SHUMAN, 1992).

Assim mesmo, as propostas de Reagan para a Marinha, em 1981, tiveram um grande índice de aprovação, o que continuou acontecendo no ano seguinte.

No início de 1982, Reagan solicitou US\$ 6,8 bilhões para o início da produção de dois porta-aviões da classe Nimitz. Os Senadores que criticavam o programa tentaram cortar ao menos um dos porta-aviões por duas vezes, mas os seus defensores argumentavam que a Guerra das Malvinas havia demonstrado a importância de grandes embarcações e a Administração também defendia que um pacote para os dois porta-aviões pouparia US\$ 750 milhões, em comparação com o custo de comprar um naquele momento e outro nos anos seguintes (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1983, p. 5). Os dois porta-aviões nucleares da classe Nimitz eram designados para substituir dois antigos porta-aviões, o que manteria o número de porta-aviões utilizáveis em 14 (já que o Oriskani já havia se tornado novamente operacional), sendo que Reagan planejava elevar o número para 15.

Os anos de 1983 e 1984 observaram contínuos investimentos nos programas, que possibilitariam a criação de uma Marinha de 600 navios, o que

significava a existência de diversos programas de longa duração, comprometendo sua capacidade de diminuir o déficit na segunda gestão e, até mesmo, a capacidade de seu sucessor de tomar as rédeas do orçamento de defesa, pois a construção de navios é a temática orçamentária em que os efeitos de onda de proa e de onda de popa são mais severos, devido ao tempo necessário para que os equipamentos fiquem prontos e ao custo de produção de cada unidade.

Apesar dessas dificuldades, em 1983, a Marinha recebeu mais de 20 novos navios e os projetos para a produção dos dois novos porta-aviões foram aprovados, a um custo de US\$ 3,5 bilhões de dólares cada, além de três novos cruzadores Aegis a cada um dos anos seguintes, a um custo de US\$ 1 bilhão de dólares cada²⁴⁵.

No último ano de seu primeiro mandato, Reagan requereu US\$ 13,1 bilhões para a construção de navios e o Congresso cortou somente US\$ 1,25 bilhão desse pedido, não cancelando nenhum navio requerido pela Administração (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1985, p. 41).

Como se observa, apesar da pouca utilidade que os navios teriam em uma confrontação com a URSS, a grande ameaça que os EUA poderiam enfrentar no período, já que ambos possuíam milhares de mísseis intercontinentais armados com ogivas nucleares, e a potência socialista não tinha quase nenhuma capacidade de disputar grandes confrontações navais, o Congresso dos EUA não impôs qualquer desafio substantivo ao programa de uma Marinha de 600 Navios de Reagan²⁴⁶.

Reagan chegou ao poder deixando claro que percebia que os Estados Unidos vinham, ao longo das duas décadas anteriores, perdendo grande poder de influência no sistema internacional e que a única forma de recolocar o país na posição de líder do mundo ocidental seria por meio de uma profunda ampliação dos gastos militares estadunidenses. Colocando grande pressão política sobre os legisladores, e contando com um dos cenários políticos mais favoráveis já encontrados por um Presidente desde que a democracia estadunidense foi

²⁴⁵ Além dessas embarcações, a lei do orçamento daquele ano garantia à Marinha a produção de um grande número de caças F-14 e F-18

²⁴⁶ Esse debate será aprofundado no próximo capítulo, em que será abordada a gestão de Bush, na qual os debates em torno dos equipamentos da Marinha se acirraram. Naquele período, as incoerências dos programas de navios dos EUA e sua pouca utilidade diante das forças da URSS ficaram evidentes, apesar de que já eram conhecidas na Administração Reagan.

concebida, Reagan promoveu, em apenas quatro anos, uma verdadeira “revolução” na defesa dos EUA. A comparação dos gastos com defesa antes e depois de seu mandato impressionam:

Ao fim de seu primeiro mandato no gabinete, o gasto real com defesa havia aumentado 53%, uma média de 12 por cento ao ano, uma média maior que durante a guerra do Vietnã. De fato, o gasto real com defesa, em 1985, foi 13 por cento mais alto que o pico do gasto na Guerra do Vietnã (1968). Não é exagero afirmar que, nos anos de Reagan, o Departamento de Defesa aproveitou um *buildup* de guerra sem uma guerra. Os gastos com defesa aumentaram para 27 por cento do orçamento federal e para 6,3 por cento do PIB, suas parcelas mais altas desde a Guerra do Vietnã (KORB, 1990, p. 120).

Fica evidente que essa revolução somente foi possível devido a uma conjuntura de fatores que deram a Reagan rara condição de prevalência sobre o Congresso. O apoio dos legisladores ao Presidente, ao menos em seu primeiro ano de mandato, foi quase irrestrito. O resultado da discussão orçamentária, em 1981, não foi fruto de um amplo debate entre Executivo e Legislativo, mas se pareceu mais como uma “coroação” da revolução orçamentária proposta por Reagan (SHUMAN, 1992, p. 264)²⁴⁷, o que surpreendeu membros da própria Casa Branca. Nesse ano, o ambiente foi tão favorável ao Presidente que acordos com o Legislativo passaram a ser considerados desnecessários e, até mesmo, indesejáveis, pela Administração (REISCHAUER, 1984, p. 408). O apoio, nos anos seguintes, permaneceu, mesmo depois do fim da lua-de-mel do Presidente com o Congresso, mas em um nível menor. Mesmo assim, foi suficiente para que Reagan conseguisse moldar as decisões legislativas com relação ao orçamento de defesa.

Deve-se ressaltar, porém, que os anos de Reagan foram bastante atípicos, pois representaram um período em que tanto o ambiente internacional quanto o interno eram bastante favoráveis ao Presidente. Internacionalmente, havia uma ameaça clara e definida, o que facilitou a construção do argumento de que um profundo aumento nos gastos com defesa era necessário para a própria sobrevivência do país. Internamente, Reagan tinha grandes condições de realizar as políticas que considerava adequadas.

²⁴⁷ Mesmo os congressistas admitem que, ao fim do primeiro mandato, o amplo apoio que Reagan possuía no Capitólio minimizou a importância da discussão em torno das propostas orçamentárias: “Reagan precisou enfrentar vários críticos a seus programas no Congresso, mas não chegou a haver uma clara oposição a seus programas, que eram aprovados facilmente” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1982, p. 195).

O Presidente era carismático e tinha forte inclinação conservadora, perfil que facilitou a captura da “onda conservadora” que emergiu em decorrência da percepção de que as ameaças aos EUA haviam aumentado, relacionada com o sequestro de diplomatas estadunidenses no Irã e com a incapacidade da gestão Democrata de Carter de conter o avanço soviético e de minimizar a grave crise político-econômica no âmbito doméstico, decorrente de problemas estruturais do sistema capitalista, que emergiram a partir do início dos anos 70.

Quando eleito, o novo Presidente contava com um amplo apoio em ambas as Casas do Congresso e com a aprovação popular ao aumento dos gastos com defesa. Rapidamente, seus índices de popularidade cresceram e o Presidente passou a impor sua ideologia nas discussões orçamentárias.

Entre as variáveis que a moldura teórico-conceitual da tese fixou como relevantes para a prevalência do Executivo, somente o estado da economia não privilegiava o Executivo. Quando Reagan chegou à presidência, o orçamento era deficitário, o índice de miséria estava elevado e havia profunda retração da economia. A origem dessas mazelas, porém, eram associadas a Carter, o que contribuía, ainda mais, para que Reagan tivesse o apoio do público, pois as medidas que defendia eram frontalmente contrárias às de seu antecessor. Havia, além disso, a expectativa de que o *buildup* contribuísse para a recuperação econômica do país, como ocorreu no período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial²⁴⁸.

Com essas condições, Reagan pode moldar o debate orçamentário da forma como melhor lhe convinha:

A Administração foi capaz de ajeitar o debate nos termos de quão grande o crescimento militar real deveria ser ou que fração do produto interno bruto (PIB) deveria ser devotada à defesa. Embasar-se nessas medidas foi a forma encontrada para obter apoio para o *buildup* de defesa da Administração de um público que não tinha habilidade para julgar se doze porta-aviões seria muito pouco ou se quinze seriam suficientes para combater a ameaça soviética. O que o público podia entender é que o gasto com defesa tinha caído de 9,1 por cento do PIB, em 1960, para 5,0 por cento, ao final dos anos 70, e que os gastos com defesa ajustados à inflação eram menores, em 1980, que haviam sido, em 1960 (REISCHAUER, 1984, p. 406).

As amplas vantagens institucionais e conjunturais deram a Reagan, portanto, uma oportunidade histórica para que pudesse realizar grandes

²⁴⁸ As condições político-econômicas, nos EUA e em todo o sistema internacional, nos anos 80, porém, eram muito diferentes, não havendo possibilidade de obtenção dos mesmos resultados.

transformações no orçamento dos EUA. Em termos práticos, porém, a proposta da Administração Reagan apresentava diversas falhas, com relação tanto às suas concepções mais gerais quanto, mais especificamente, ao orçamento de defesa.

Para financiar o crescimento dos gastos com defesa que estava propondo, Reagan precisaria realizar um imenso corte nos gastos sociais do Estado, para que o déficit orçamentário dos EUA não fosse multiplicado. Além disso, Reagan planejava diminuir os impostos, o que tornava a pressão do déficit ainda maior. O plano, politicamente, era impossível de ser concretizado.

O próprio Diretor de Orçamento da gestão destaca que a construção política de seu plano orçamentário era inviável:

A verdadeira revolução de Reagan nunca teve chance. Ela desafiava todas as forças, interesses e impulsos da democracia americana. Nosso governo madisoniano, de pesos e contrapesos, três Poderes, duas Casas legislativas e divisão infinitamente estilhaçada de poder, é conservador, não radical. Abraça-se poderosamente na história atrás dele. Mistura-se no futuro com um passo de cada vez. Não pode realizar revoluções sem cair de cara (STOCKMAN, 1986, p. 9).

Mesmo isoladamente, a proposta da Administração para o orçamento de defesa também apresentava incoerências profundas, pois o *buildup* militar não estava fundamentado em um plano estratégico de longo prazo, que pudesse embasar a construção de um programa de defesa coerente que se adequasse à realidade dos anos 80: Reagan e Weinberger simplesmente traçaram um objetivo mais geral de prevalecer militarmente com relação à URSS, repassando às Forças Armadas a responsabilidade de construir seus pedidos orçamentários de modo independente.

A primeira consequência gerada a partir dessa metodologia orçamentária decorre do fato de que a tendência das Forças é privilegiar os investimentos na modernização de seus equipamentos. Como consequência, os orçamentos militares da Administração passaram a destinar uma grande quantidade de recursos à aquisição e a contratos de pesquisa e desenvolvimento²⁴⁹. O orçamento de defesa era o único grande investimento estatal proposto por Reagan, o que levou o Presidente a privilegiar excessivamente as regiões dos EUA que são grandes

²⁴⁹ Adequado à inflação, o valor dessas contas praticamente dobrou em quatro anos.

fornecedores de produtos de defesa²⁵⁰. Essa lógica, analisada em profundidade por Stubbing (1984, p. 84), prejudicou, durante os anos de Reagan, os distritos carentes de investimentos relacionados com a defesa, que sofreram, integralmente, os efeitos da recessão²⁵¹.

Uma segunda consequência negativa foi que as Forças Armadas dos EUA perderam capacidade de preparação, pois os investimentos militares não apresentavam equilíbrio nas suas destinações. Houve muitos investimentos destinados à aquisição, pesquisa e desenvolvimento, mas poucos em outras contas, como a manutenção de equipamentos e os treinamentos, por exemplo. O formato de gastos militares da gestão, nesse sentido, representou o desperdício de uma grande oportunidade, devido às condições estruturais exclusivas do início dos anos 80:

A equipe de Reagan foi muito longe na [conta de] aquisição e não caminhou o suficiente em operações e manutenção. O boom corria o risco de ser seguido de um retrocesso. O que era necessário era uma política constante para alcançar um apoio de longo prazo para a defesa. Reagan e Weinberger desperdiçaram a oportunidade, no início dos anos 80, de construir um consenso bipartidário durável no Congresso e no país para realizar um crescimento moderado, constante e de longo prazo dos orçamentos de defesa, substituindo a tradição de montanha russa de fome e abundância (SMITH, 1996, p. 215).

O Congresso, claramente, percebia os riscos para a preparação que os planos orçamentários estavam criando. Já no primeiro ano da Administração, o Comitê de Serviços Armados do Senado realizou mais de vinte audiências exclusivamente para discutir a preparação das Forças Armadas. Essas audiências, cujos relatos totalizam 837 páginas de discussões sobre o tempo de treinamento dos militares e a capacidade de manutenção e de operacionalização das Forças, por exemplo, apontam para várias dificuldades que os orçamentos de Reagan poderiam criar para a preparação das Forças (COMMITTEE ON ARMED SERVICES UNITED STATES SENATE, 1981). Assim mesmo, os legisladores foram, durante os quatro anos da gestão Reagan, amplamente favoráveis às suas propostas.

Por fim, uma terceira consequência negativa que os orçamentos de

²⁵⁰ A Califórnia, por exemplo, recebeu 20% de todos os contratos concedidos por Reagan nos seus primeiros quatro anos de mandato, enquanto o meio-oeste e o sul do país receberam 60% desses benefícios.

²⁵¹ Para os distritos com grandes investimentos de defesa, por outro lado, o crescimento da indústria de armamentos trouxe grandes benefícios: o impacto total da indústria de defesa na economia dos EUA, que já era impressionante no início da administração Reagan, aumentou muito durante sua gestão. Em 1984, 10% dos trabalhadores empregados no país tinham relação com a indústria de defesa. A força política dessas indústrias, portanto, era imensa (STUBBING, 1984, p. 83).

defesa de Reagan trouxeram ao país estava relacionada com os efeitos de onda de proa e de popa, pois criaram pressões orçamentárias futuras que somente seriam minimizadas na gestão de Clinton, quase uma década depois do fim do *buildup* militar. Além disso, o formato da aceleração de gastos proposto no início dos anos 80 minimizou a possibilidade de escolhas que Bush, que assumiu em 1989, poderia realizar acerca de seu orçamento de defesa. Sua única opção para que uma redução dos gastos fosse possível era cortar programas de armamentos:

Qualquer discussão sobre as reduções na defesa deve ser concebida nos termos de uma redução sustentada, plurianual no nível de crescimento da autoridade orçamentária aprovado pelo Congresso em suas apropriações anuais de defesa [...] Quaisquer tentativas sérias de restringir gastos nos próximos cinco anos deve ser iniciada agora. Se o crescimento anual real na autoridade do orçamento de defesa fosse sustentado a 3 por cento, ao invés dos 5 por cento projetados na política atual, as economias em 1989 seriam de US\$ 28 bilhões (ou US\$ 41 bilhões quando comparadas com o pedido da Administração em 1989) (MILLS; PALMER, 1984, p. 35).

Além de todas essas dificuldades que a proposta orçamentária de Reagan criou, também é relevante o fato de que o *buildup* de Reagan não é o único fator que explica o fim da Guerra Fria (CHERNOFF, 1991). O colapso da URSS decorreu, também, de falhas estruturais do próprio sistema político-econômico dos soviéticos. O argumento de que o crescimento dos investimentos militares com Reagan foi importante para a inserção internacional dos EUA, portanto, deve ser flexibilizado. Apesar de que o *buildup* acelerou a derrocada da URSS, trouxe consequências perversas para o próprio equilíbrio macro-econômico dos EUA.

O capítulo, para aprofundar essas considerações gerais, fez uma análise dos debates orçamentários anualmente, caracterizando-os por meio da observação mais aprofundada das discussões acerca de três grandes programas de equipamentos. Na análise cruzada de alguns programas militares em termos anuais, observou-se que o Congresso estadunidense, em 1981, aprovou todas as demandas da presidência com relação à defesa, o que foi mantido, com relação aos programas de equipamentos, nos dois anos seguintes: “nenhum programa de defesa pré-existente foi encerrado em 1981 (ou, de fato, nos três anos seguintes)” (STUBBING, 1984, p. 102).

Nos anos seguintes, apesar de serem observadas alterações na relação de Reagan com o Congresso, o que levou a uma queda do apoio ao Presidente no Legislativo e a cortes em suas propostas orçamentárias, a base principal do *buildup*

(os investimentos em aquisições e em pesquisa e desenvolvimento) não foi alterada. Ao contrário, as reduções propostas pelo Congresso se concentraram em investimentos relacionados com a prontidão da resposta militar, o que tende a diminuir a segurança do país.

As análises realizadas no período demonstram que os processos orçamentários da primeira gestão de Ronald Reagan se aproximam, como esperado pela moldura teórica utilizada na tese, dos modelos racional e, principalmente, organizacional de Allison. As propostas orçamentárias de defesa foram concebidas com base nas percepções do Executivo com relação às ameaças percebidas no sistema internacional, mas o Presidente não participou dos momentos seguintes da elaboração das propostas, deixando a estruturação dos gastos de defesa a cargo das Forças Armadas. Nesse momento do processo decisório, portanto, a elaboração do orçamento se afasta do modelo I e passa a se aproximar de outro local do *continuum* de concentração de poder construído no primeiro capítulo desta tese. A decisão passou a estar embasada nos interesses organizacionais e nos *outputs* que emergiram das Forças Armadas.

Essa situação é alterada nos dois últimos da gestão Reagan. Nesses processos orçamentários, o próprio Executivo se encarregou de dar uma maior racionalidade aos pedidos das Forças, o que ocorreu, principalmente, pelas pressões que o aumento dos déficits e que a manutenção da recessão econômica incutiram sobre as discussões orçamentárias. Percebendo que essas pressões poderiam prejudicar suas relações com o Legislativo, o Presidente minimizou seus pedidos para se preservar frente ao Congresso.

O *buildup* de Reagan foi encerrado em 1986 (ADAMS, CAIN, 1989), o que demonstra que, novamente, a Administração Reagan respondeu a alterações ocorridas no meio internacional. “Após apenas dois anos do discurso em que chamou os soviéticos de ‘Império do Mal’, Reagan pregava, em 1985, a utilidade de uma relação construtiva com os soviéticos” (PATTERSON, 2005, p. 194).

Bush tentou, como se verá no próximo capítulo, acelerar os cortes orçamentários que o próprio Reagan havia iniciado. A estrutura do processo decisório e os agentes que participavam da formulação do orçamento, porém, haviam se alterado. A prevalência do Executivo havia desaparecido e Bush não conseguiu conduzir os processos orçamentários. O *buildup* de Reagan continuou tendo efeitos por longo tempo.

CAPÍTULO 6

OS ORÇAMENTOS DE DEFESA DE GEORGE H. W. BUSH: UMA NOVA ERA?

No capítulo anterior, realizou-se a análise dos orçamentos de defesa da primeira gestão Reagan, a partir da exposição das principais características da estrutura do processo decisório e dos agentes que nela atuaram. Tais observações permitirão a construção de uma comparação das peculiaridades da Administração Reagan com as observadas durante as discussões orçamentárias da gestão de George H. W. Bush, que, como será descrito neste capítulo, ocorreram em cenários amplamente distintos.

A comparação será realizada a partir de dois esforços. O primeiro é realizado neste capítulo, em que serão analisados os quatro processos orçamentários do governo Bush, a partir de variáveis sistêmicas e domésticas, estruturais e agenciais, que compõem a moldura teórica da tese.

Essa construção será aprofundada no próximo capítulo, que tem o objetivo de ilustrar a comparação entre as Administrações, com base no estudo de um programa de armamentos específico, o V-22 Osprey, cujos debates foram iniciados durante a gestão Reagan e se estenderam às Administrações posteriores.

O governo Bush tinha importantes motivos para realizar uma grande reforma dos orçamentos de defesa, com o intuito de reduzir os gastos militares do país, a partir do convencimento dos membros do Congresso de que isso era possível e desejável. Internacionalmente, a queda da URSS significava que as necessidades de defesa dos EUA passariam a ser menores. A possibilidade de construir um sistema conjunto de defesa com os demais aliados da OTAN reduziria os custos de manutenção da paz mundial a partir de esforços unilaterais. Além disso, a emergência de novas ameaças, com características diferentes das tradicionalmente enfrentadas pelos EUA, demandava a construção de respostas mais complexas pelo Estado, que não estavam mais associadas somente com a aquisição dos equipamentos militares utilizados para conter a URSS.

Domesticamente, o *buildup* de Reagan ampliou a capacidade das Forças dos EUA, que possuíam mais e melhores meios para realizar seus objetivos estratégicos. Além disso, os grandes déficits provenientes da gestão anterior e a ainda incipiente recuperação da economia depois das crises econômicas dos anos 70 e 80 demandavam uma grande redução dos gastos.

Bush, porém, não conseguiu criar as condições para realizar a diminuição do orçamento de defesa da forma como planejava, principalmente devido a entraves institucionais e à incapacidade dos agentes que participaram dos processos decisórios de reverter tais constrangimentos. O Presidente identificou a importância das alterações ocorridas no sistema internacional e considerou que representavam uma “Nova Era Mundial” e, a partir daí, propôs uma série de alterações orçamentárias que, apesar de não promoverem ampla reforma do modelo de gastos, previam o corte de vários programas de armamentos. Ao contrário do que o Executivo defendia, porém, o Legislativo não apoiou o encerramento da maioria desses investimentos. O processo decisório passou a privilegiar os interesses do Congresso e, como se esperava, os legisladores impediram os cortes em programas que consideraram politicamente relevantes.

Como foram muitas as controvérsias em torno de cada programa específico, este capítulo somente se concentrará na análise mais geral das discussões orçamentárias, que serão expostas por meio da observação dos debates anuais e de breves análises de alguns programas de armamentos. O aprofundamento dessas discussões será realizado no próximo capítulo, quando será analisado um programa específico, podendo-se observar, de modo mais completo, os meandros da elaboração do orçamento de defesa nos EUA.

Passa-se, portanto, à análise das transformações estruturais e agenciais que levaram ao reequilíbrio das relações entre Executivo e Legislativo e, portanto, a uma lógica orçamentária bastante diversa da observada entre 1981 e 1984.

6.1. ESTRUTURA INTERNACIONAL: O COLAPSO DA URSS E A “NOVA ORDEM MUNDIAL”.

A partir de meados dos anos 80, quando Mikhail Gorbachev, percebendo que as inconsistências do modelo soviético não possibilitariam a manutenção da política de equilíbrio de poder entre EUA e URSS, optou por realizar um processo de abertura político-econômica. A derrocada da União Soviética ocasionou, de início, incertezas aos formuladores da política externa estadunidense, que haviam se habituado a concentrar o foco de suas ações na contenção da superpotência adversária. Mesmo diante dessas incertezas, porém, desde o início da gestão Bush a diminuição da ameaça era evidente:

Em fevereiro de 1989, os soviéticos retiraram o restante de seus 110 mil soldados do Afeganistão, finalizando envios que haviam se iniciado em 1979. Os soviéticos também anunciaram uma redução unilateral de 500 mil postos nas suas forças armadas. Durante a primavera, verão e outono de 1989, o império soviético na Europa Oriental colapsou repentina e rapidamente (KORB, 1990, p. 114).

O próprio Secretário de Defesa de Bush percebeu a profundidade das mudanças que vinham ocorrendo, como declara ao descrever sua visita à Berlim, ocorrida em outubro de 1989: “eu estive lá e senti um otimismo maior do que eu havia sentido antes sobre a sinceridade de Mikhail Gorbachev e sobre a natureza histórica das mudanças que estávamos observando” (CHENEY, 2011, p. 179).

As grandes alterações no equilíbrio de poder internacional e as incertezas delas decorrentes fizeram emergir um extenso debate entre governantes e analistas dos EUA, com três principais posições destacadas.

Em primeiro lugar, estavam os defensores de uma política realista pelos Estados Unidos, com base na noção de que, apesar do fim da URSS, as ameaças internacionais aos EUA continuariam a existir, já que os princípios que organizavam o sistema internacional durante o período da Guerra Fria ainda operavam. As ameaças aos Estados Unidos estavam se transformando, mas os investimentos nas Forças Armadas continuavam necessários, o que era comprovado pelo grande número de operações em que elas atuaram na transição para a nova ordem mundial (LARSON et al., 2001, p. 6).

Conflitos internacionais teriam características diferentes, mas continuariam a existir. Uma mudança importante ocorria, mas essa não era uma mudança de sistema, e sim uma mudança no sistema (WALTZ, 2000). Uma das teses que se relaciona com essa análise, e que ganhou grande atenção no pós-Guerra Fria foi concebida por Samuel Huntington, que afirmava que a política internacional havia passado a ser multipolar e multicivilizacional (HUNTINGTON, 2003, p. 21) e que os novos conflitos seriam marcados pela emergência de rivalidades entre civilizações, que não se relacionavam com as tradicionais fronteiras dos Estados.

Apesar de os realistas defenderem que os investimentos militares continuavam necessários, as novas características dos conflitos internacionais, de acordo com esses autores, exigiam uma releitura do orçamento de defesa dos EUA,

que poderia ser reduzido e readaptado às necessidades operacionais em ambientes diversos que o da confrontação direta entre duas superpotências. Nesse sentido, e com base no conceito de racionalidade já exposto no primeiro capítulo desta tese, os realistas defendiam que a diminuição das ameaças deveria levar, necessariamente, à redução nos gastos com defesa (STRANGE, 1999; WALTZ, 2002).

A segunda moldura de pensamento acerca de como os Estados Unidos deveriam se comportar com relação à nova realidade era defendida pelos neoconservadores, uma vertente política ligada à perspectiva idealista das Relações Internacionais (NYE, 2004), mas com peculiaridades importantes. Os neoconservadores entendiam que os EUA deveriam investir pesadamente na consolidação de sua posição de liderança internacional, potencializando sua capacidade de impor a vontade do país sobre todos os demais Estados, transformando o momento unipolar decorrente da derrocada da URSS em uma era unipolar (KRAUTHAMMER, 1990/1991). Os neoconservadores percebiam os Estados Unidos como a única superpotência remanescente da Guerra Fria, um verdadeiro colosso (PATTERSON, 2005, p. 197) cuja principal fragilidade seria sua própria inação (KRISTOL; KAGAN, 2000).

A obra mais difundida entre as visões neoconservadoras que emergiram no período foi escrita por Francis Fukuyama (2002), que defendia que a história é construída a partir de rivalidades e rupturas entre sistemas conflitantes, o que não era mais perceptível com a derrocada do modelo soviético. Tal fato, portanto, significaria que a humanidade havia encontrado, com a ascensão do modelo liberal da democracia estadunidense, um modelo ideal, que havia produzido o fim da história e o último modelo de homem, pela “universalização da democracia liberal ocidental como forma final de governo humano” (FUKUYAMA, 1989).

Para os neoconservadores, com o intuito de solidificar esse modelo e de difundi-lo ao redor do sistema internacional, ampliando suas dimensões, os Estados Unidos deveriam aumentar ainda mais seus gastos com defesa, tornando-se uma superpotência militar imbatível e com capacidade de expandir suas forças globalmente. A hegemonia mundial deveria ser o objetivo do país.

A terceira vertente política que pretendia construir uma opção de inserção internacional para os Estados Unidos tinha como base conceitos desenvolvidos pelos teóricos da interdependência complexa e do institucionalismo neoliberal em Relações Internacionais (KEOHANE; NYE, 1989). Os defensores dessa visão

também acreditavam, como os realistas, na possibilidade de redução dos custos em defesa, mas por razões diversas, pois os Estados Unidos poderiam, a partir da sua consolidação como única potência do sistema internacional, superar os custos transacionais (OLSON, 1999) e construir arranjos cooperativos de segurança, que envolveriam, inclusive, seus ex-adversários. A oportunidade para a redução dos gastos dos EUA em defesa, pela possibilidade de divisão dos custos da manutenção da estabilidade sistêmica, era grande:

Com base em tais arranjos, os gastos de defesa dos EUA podem ser cortados pesadamente – em forças territoriais, por quase metade; em forças navais, por um quarto; e em forças aéreas, por quase um terço. Até o fim da década, os Estados Unidos podem cortar os gastos com defesa de US\$ 100 bilhões a US\$ 150 bilhões (em dólares de 1990). Os soviéticos poderiam reduzir suas forças proporcionalmente. O resultado seria que todas as nações envolvidas em tais arranjos cooperativos de segurança aproveitariam a segurança ampliada e os orçamentos de defesa reduzidos (AARON, 1990, p. 9).

Outro autor que trabalha com essa perspectiva é Steinbruner (1990), que embasa sua análise no princípio da inclusão do maior número de países nos esforços cooperativos de segurança, na construção de um maior equilíbrio dos investimentos militares ao redor do sistema internacional, que estaria embasado na divisão de responsabilidades, e na abertura comercial. Se essas demandas fossem realizadas, o autor acreditava que os EUA poderiam reduzir seus investimentos militares em uma escala real de 5% ao ano, com base em uma “revisão drástica” de sua política externa. Apesar dessa visão bastante otimista das oportunidades do país, Steinbruner (1990, p. 107-108) não acreditava na possibilidade política de encerramento de programas de armamentos, análise com a qual Aaron (1990, p. 10) concordava.

Entre as três vertentes, a opção do governo Bush foi pela proposta realista, defendendo a redução do orçamento de defesa do país, distanciando-se da vertente neoconservadora, preponderante durante a primeira gestão de Reagan. Apesar dessa inclinação, Bush e Cheney não foram capazes de criar instrumentos que pudessem consolidar sua liderança no processo orçamentário, o que era visível no governo anterior, em que a existência de uma clara ameaça internacional ao país facilitava a criação de um consenso interno nos Estados Unidos.

As consequências políticas dessa incapacidade são evidentes. A primeira delas refere-se ao fato de que os analistas políticos e membros do Executivo não

conseguiram definir com clareza a nova realidade, o que impedia o desenvolvimento de plataformas concretas sobre como se posicionar diante do ambiente internacional²⁵².

Essa incerteza gerou outras consequências, também decorrentes da alteração na balança de poder internacional. Na ausência de um foco claro que possibilitasse o direcionamento da política externa dos Estados Unidos, houve uma emergência natural do Congresso no processo decisório. Os legisladores tomaram as rédeas do processo decisório, o que foi facilitado por uma série de condições domésticas que serão analisadas adiante.

A segunda consequência relacionada com o reequilíbrio de poder no sistema internacional, portanto, foi a perda de apoio de Bush no Congresso, principalmente entre os membros do Partido Democrata. Se o bipartidarismo, durante o governo Reagan, era evidente, na gestão de seu sucessor, a perspectiva político-partidária passou a ser o fundamento das decisões dos legisladores²⁵³.

Outra consequência importante que o novo cenário internacional propiciou aos congressistas foi que sua atenção, além de estar voltada para os interesses de seu partido, passou a conectar-se com as suas necessidades políticas pessoais, ou seja, à potencialização de sua chance de se consolidar no poder por meio do atendimento aos interesses paroquiais de seus distritos eleitorais.

Gholz e Sapolski (1999-2000) analisam os efeitos do fim da Guerra Fria sobre o processo de elaboração do orçamento de defesa dos Estados Unidos e, mais especificamente, sobre a relação entre militares, legisladores e indústria de defesa, identificando que a análise das alterações sistêmicas que ocorreram no período é fundamental para a compreensão do processo de ascensão dos agentes que compõem os três vértices do Triângulo de Ferro nos processos decisórios de discussão orçamentária.

Para os autores, quando a ameaça internacional ao Estado é alta, os militares e os congressistas tendem a se preocupar, preponderantemente, com a

²⁵² “Sem um oponente definido ou uma ameaça iminente para forçar o consenso, os diversos elementos da opinião pública americana exercem cuidadosamente seus direitos protegidos, e os Estados Unidos têm dificuldade, como é frequentemente afirmado, de criar uma visão coerente, uma estratégia consensual, uma clara visão de direção” (STEINBRUNER, 1990, p. 66).

²⁵³ “A perspectiva política é uma interpretação cada vez mais poderosa das relações entre Congresso e Executivo na formulação de política externa. O nível de acordo bipartidário entre o Congresso e o Presidente chegou a novos mínimos durante a presidência de Bush e a primeira de Clinton. No Senado, o nível de bipartidarismo é mais baixo para Bush e para Clinton do que em qualquer outra presidência desde 1947” (MCCORMICK et al., 1997, p. 146).

sobrevivência do país e, portanto, privilegiam os investimentos em armamentos com alta tecnologia, os quais, a princípio, se comunicam com as necessidades estratégicas do país²⁵⁴.

Ao contrário, os autores afirmam que, quando há uma redução da ameaça, como ocorreu no final da Guerra Fria, a tendência é uma reorganização das relações entre os agentes, que passam a basear seus posicionamentos nos interesses políticos dos congressistas e na manutenção de gastos militares, o que é de interesse dos militares e da indústria. Tais gastos, nesse contexto, não têm como único objetivo o aumento da preparação das Forças para os desafios internacionais, mas estão fundamentados na necessidade de manter as firmas operando. O foco, portanto, deixa de recair sobre os objetivos estratégicos e passa a ser o interesse político dos agentes envolvidos no processo²⁵⁵.

Em resumo, as alterações ocorridas no sistema internacional a partir do colapso da União Soviética e a conseqüentemente ascensão dos Estados Unidos como única superpotência global dificultaram a emergência de uma opção consensual de política entre os tomadores de decisão do país. Ao contrário, a incerteza decorrente de um novo cenário diminuiu a possibilidade de o Executivo conduzir, ao menos em um primeiro momento, a construção de uma política clara e coerente, o que facilitou a emergência dos demais agentes no processo decisório de elaboração do orçamento de defesa do país: “a influência de concepções de valores e interesses conjuntos declinou e o peso da burocracia, dos grupos de interesse e de seus representantes no Executivo e no Congresso aumentou” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 389).

A redução das preocupações dos Estados Unidos com a existência de uma ameaça ao país no meio internacional, portanto, minimizou a capacidade explicativa do modelo racional de Allison, pelo aumento da relevância dos interesses paroquiais tipicamente atrelados ao Congresso na explicação das forças que

²⁵⁴ “Sob as condições de grande ameaça da Guerra Fria, os analistas civis de defesa e a fiscalização do orçamento pelo Congresso comumente ouviam os especialistas das Forças sobre os gastos” (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000, p. 21).

²⁵⁵ “Em um ambiente com ameaças mais benignas, o equilíbrio do poder político recai, ao contrário, com o Congresso, que está preocupado com o nível de emprego no distrito. No período do colapso da União Soviética, a ameaça aos Estados Unidos diminuiu, então a teoria baseada na ameaça dos contratos de defesa sugere que a política do barril de porco deveria agora prevalecer nas tomadas de decisão das aquisições de defesa. O Congresso pode estar concedendo contratos a unidades de produção desnecessárias para preservar empregos na defesa. Como resultado de manobras políticas compreensíveis, os contribuintes dos EUA pagam uma conta alta e desnecessária no orçamento de defesa” (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000, p. 22).

influenciaram o processo de elaboração do orçamento de defesa:

Quando o Secretário Dick Cheney revelou, no final de 1989, que mudanças dramáticas na Europa Oriental estavam levando o Departamento de Defesa a reduzir rapidamente seu orçamento de defesa projetado para o período de 1992 a 1994 em US\$ 180 bilhões, muitos comentaristas não se preocuparam com as mudanças no ambiente internacional, mas se a economia dos EUA poderia absorver uma redução tão repentina no nível projetado de gastos com defesa e como os EUA iriam gastar seus dividendos da paz (KORB, 1990, p. 112).

Às dificuldades inerentes ao sistema internacional do pós-Guerra Fria somou-se uma série de variáveis domésticas que facilitaram, ainda mais, a ascensão do Congresso no processo decisório do orçamento de defesa dos Estados Unidos. Como a tese está pautada pela combinação entre variáveis internacionais e internas, passa-se à observação de como o ambiente doméstico do país contribuiu para a prevalência do Legislativo na elaboração do orçamento e, conseqüentemente, para uma alteração de seus resultados.

6.2. O AMBIENTE DOMÉSTICO E OS AGENTES DO PROCESO ORÇAMENTÁRIO NA GESTÃO GEORGE H. W. BUSH

Bush assumiu o cargo de Presidente dos Estados Unidos em um contexto sistêmico favorável aos interesses estratégicos do país, podendo selecionar uma postura de inserção internacional de modo relativamente livre, e com uma conjuntura macroeconômica que apresentava sinais positivos. Os indicadores eram mais favoráveis que os encontrados por Reagan no momento em que chegou à Casa Branca, apesar de que os juros ainda estavam altos e o índice de miséria continuava elevado.

Essa conjuntura propiciou dois importantes incentivos para que o Presidente propusesse grandes reduções no orçamento militar do país²⁵⁶. Em primeiro lugar, os altos investimentos em defesa realizados durante a gestão de Reagan haviam minimizado a necessidade de gastos militares urgentes. Além disso, apesar de que, durante os últimos anos da Administração Reagan, alguns índices macroeconômicos apresentaram relativa melhora, ainda havia a necessidade de reaquecer a economia estadunidense e, para encontrar recursos que lhe

²⁵⁶ Tais incentivos são analisados, em maior profundidade, por O'Hanlon (2010, p. 20).

permitissem tal ação, Bush pretendia diminuir os gastos de defesa do país.

Porém, percebe-se que, mesmo diante de uma conjuntura não tão demandante (em termos internacionais) nem tão negativa (domesticamente) quanto a que Reagan encontrou, Bush foi incapaz de minimizar, no montante e do modo como pretendia, os gastos militares dos EUA. Além das razões sistêmicas para essa incapacidade, variáveis domésticas também contribuíram para que o Presidente não tivesse sucesso em suas demandas.

6.2.1. As Variáveis Estruturais Domésticas que Moldaram os Processos Orçamentários durante a gestão.

Bush chegou ao poder depois de uma eleição em que sua associação com o Presidente anterior foi fundamental para o resultado do pleito. A ascensão do candidato republicano, mais do que relacionada com as suas características pessoais e com seu apoio pela opinião pública, era tida como resultado do recente sucesso econômico de Reagan, no âmbito doméstico, e com o colapso da URSS, no âmbito internacional.

A manutenção do Partido Republicano no Executivo, porém, não foi acompanhada por vitórias nas Casas legislativas, nas quais o partido perdeu apoio, tornando a governabilidade uma tarefa difícil para Bush. No Congresso, a construção de suas políticas somente poderia ser realizada por meio de amplas negociações com o intuito de formar uma aliança com os Democratas, que possuíam 258 assentos (59,3%) na Câmara, enquanto os Republicanos ocuparam somente 176 vagas (40,5%). No Senado, a situação era semelhante, com os Democratas ocupando 55 dos 100 assentos. Decisões que privilegiassem o posicionamento do Presidente, portanto, eram de difícil costura. Na segunda metade do mandato de Bush, a situação se agravou, com o Presidente perdendo mais nove assentos na Câmara e mais um no Senado. A configuração, na Casa Branca, passou a ser de 267 Democratas e 168 Republicanos. Apesar de que essas perdas, na eleição de meio-termo, historicamente, não foram muito altas, havendo diversos Presidentes que tiveram resultados piores, a costura política ficou ainda mais difícil a partir de 1990²⁵⁷.

²⁵⁷ Edwards III e Wayne (1994, p. 306) trazem um quadro que ilustra os resultados das eleições de meio termo no Congresso. Os autores ilustram as perdas e ganhos de cada Presidente.

Nos comitês de apropriação, que são um elemento chave nas discussões orçamentárias, pois delimitam a quantidade de gastos que poderão ser realizados pela Administração em cada programa, os Democratas encontraram meios de tornar sua prevalência ainda mais evidente, como destaca Shuman (1992, p. 80). A forte presença de Democratas nesses Comitês também contribuiu para que diversas medidas buscadas por Bush para reorganizar o orçamento de defesa não fossem aprovadas.

A divisão partidária, porém, não pode ser observada somente pela análise do número de assentos que cada partido possuía. Ela foi aprofundada pelo fato de que nenhuma política clara, internacional ou doméstica, foi definida por Bush. O fim da Guerra Fria eliminou o “guia de resposta rápida” (MCCORMICK et al., 1997, p. 135) que incentivava o bipartidarismo. A falta de definição levou a política a se tornar mais partidária, pois, se não havia uma clareza ideológica nas propostas do Presidente, cada congressista votava de acordo com seus interesses paroquiais e partidários.

O nível de apoio bipartidário a Bush precisa ser medido a partir de outros critérios complementares, como fazem McCormick et al (1997, p. 138-139), que analisam as principais votações realizadas na gestão. Os autores afirmam que, em questões de política externa, Bush teve um apoio bipartidário em somente 19% das ocasiões em que houve votações importantes²⁵⁸. No Senado, apesar de que o apoio era maior, ainda era muito pequeno (29%). Ambos representam índices historicamente baixos²⁵⁹. A diferença entre os apoios dos partidos (Republicano contra Democrata) era de 35% na Câmara e 34% no Senado, ou seja, o apoio dos Republicanos a Bush girava em torno de 67,5%, enquanto o apoio dos Democratas representava 32,5%. Bush enfrentou um Congresso que apoiava suas demandas em escala muito inferior ao índice de aprovação das medidas pretendidas por Reagan.

Além do fato de que o governo de Bush era dividido, o que facilitou a ascensão do Congresso, a opinião pública estadunidense já não era mais favorável

²⁵⁸ Apesar de que o Presidente pertencia ao Partido Republicano, tradicional defensor dos gastos elevados com defesa, o que poderia lhe dar uma legitimidade maior nas discussões sobre a necessidade de redução dos gastos militares, Bush, portanto, não conduziu o processo satisfatoriamente.

²⁵⁹ Para ilustrar o argumento, apresentam-se dados de outros Presidentes: Clinton obteve 27% de aprovação bipartidária na Câmara e 39% no Senado. Entre Truman e Nixon, a média de aprovação bipartidária na Câmara foi de 50% e no Senado foi de 60% (MCCORMICK et al, 1997, p. 139).

a um crescimento dos investimentos militares²⁶⁰. Pelo contrário, pois o declínio da URSS e o período de grandes investimentos em defesa na década anterior já haviam suprido, na opinião do eleitorado estadunidense, as necessidades das Forças, e, portanto, a lógica das discussões orçamentárias deveria privilegiar a manutenção da operacionalidade. Isso não significa, por outro lado, que, no início da gestão, havia uma grande parcela da opinião pública que era favorável à redução dos gastos. A opinião pública, que, como já mencionado, tende à estabilidade e demora para alterar suas percepções, somente se posicionou claramente nesse sentido no final da gestão Bush.

Quanto à popularidade de Bush, destaca-se que se tornou mais evidente durante a campanha militar no Kuwait, quando o efeito do “*rally around the flag*” possibilitou seu aumento. Porém, a visão geral sobre ele não era muito positiva:

Dentro e fora de casa, Bush sofria um problema de credibilidade e desgaste. Internamente, era considerado como o “presidente da política externa”, pois dedicava atenção demais aos problemas do mundo e nenhuma aos norte-americanos, relegando a segundo plano as demandas da sociedade. Simultaneamente, o mesmo público que o considerava “desinteressado” em questões domésticas e ativo somente no campo internacional o condenava por sua fraqueza na condução das relações externas” (PECEQUILO, 2003, p. 301).

Ao longo de sua Administração, a popularidade de Bush passou por altos e baixos. Mesmo sem ter implementado uma grande transformação político-orçamentária no início de sua gestão, “ao fim de seu primeiro ano no gabinete, seu índice de aprovação popular poderia ser comparado favoravelmente ao de seu antecessor e ao de outros presidentes” (MANN, 1990, p. 294)²⁶¹. Bush chegou ao seu auge de popularidade no início do terceiro ano de mandato, quando tinha cerca de 90% de apoio, no final de fevereiro de 1991, durante a campanha militar no Kuwait. Contudo, a aprovação do Presidente rapidamente caiu durante o ano e no início do seguinte, chegando a índices de aprovação de apenas 29%, em julho de 1992. Os índices de popularidade do Presidente, na segunda metade de seu

²⁶⁰ Bartels (1994) traz diversos dados e análises a respeito do tema. Para o autor, há diferenças significantes entre a opinião de eleitores bem informados, que responderam mais rapidamente ao declínio da URSS, e eleitores pouco informados. Assim mesmo, os dados de pesquisas apresentadas por Bartels indicam que houve declínio no apoio de ambos os grupos aos investimentos militares no pós-Guerra Fria (BARTELS, 1994, p. 488).

²⁶¹ Contribuiu para isso o fato de que Bush, como se verá a seguir, vinha cumprindo com suas promessas de não elevar os impostos e vinha conseguindo manejar bem os déficits deixados por Reagan.

mandato, caíram vertiginosamente²⁶².

Bush, quanto à opinião pública, era um pragmático (FOYLE, 1999, p. 27), pois considerava que o apoio do público afetava as decisões de política externa, porque era necessário que fosse mantido para garantir a possibilidade de reeleição. A complexidade do período em que assumiu a gestão, porém, levou Bush a ter problemas para atingir seus objetivos políticos. Além das questões relacionadas com sua incapacidade de construir uma política clara, o Presidente também foi prejudicado pela sua dificuldade de consolidar bons índices econômicos.

Bush assumiu a Presidência em um momento de recuperação econômica, decorrente da melhora dos índices macroeconômicos na segunda gestão de Reagan. Com relação ao período estudado no capítulo anterior, a recessão que marcou o primeiro mandato de Reagan havia sido amenizada e a economia estadunidense passava pelo seu sétimo ano seguido de crescimento, sem sinais de retorno da estagnação (MANN, 1990, p. 295).

Os juros haviam baixado e continuaram diminuindo durante a década de 90; a inflação estava controlada e o desemprego decresceu, reduzindo o índice de miséria. O único problema que permaneceu se agravando, desde a gestão de Reagan, e que continuou afetando grandiosamente os debates orçamentários durante os anos de Bush, era o déficit, que batia recordes a cada ano. A tabela abaixo ilustra os dados citados, fazendo uma comparação entre a média dos índices macroeconômicos no primeiro mandato de Reagan e os índices da gestão Bush.

TABELA 7 – O DESEMPENHO MACROECONÔMICO DOS EUA DE 1989 A 1992²⁶³

Ano	Crescimento ²⁶⁴	Juros ²⁶⁵	Inflação	Desemprego	Miséria	Déficit ²⁶⁶
1981/1984	3,06%	7,87%	6%	8,61%	14,61	150,03
1989	3,56%	6,85%	4,83%	5,26 %	10,09	152,64
1990	1,86%	5,99%	5,39%	5,62%	11,01	221,04
1991	-0,26%	4,90%	4,25%	6,85%	11,10	269,24
1992	3,40%	4,06%	3,03%	7,49%	10,52	290,32

²⁶² Os índices de popularidade dos Presidentes utilizados na tese são os divulgados pelo “*American Presidency Project*”. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/data/popularity.php?pres=41&sort=time&direct=DESC&Submit=DISPLAY>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

²⁶³ Tabela elaborada pelo autor a partir de fontes eletrônicas já mencionadas no capítulo anterior. A primeira linha se refere às médias históricas do primeiro mandato de Reagan, e aparece com o objetivo de comparar os resultados do governo Reagan com os índices anuais de George Bush.

²⁶⁴ Crescimento real. Fonte: <www.worldbank.org> Acesso em: 25 jan. 2012.

²⁶⁵ Taxa de juros reais. Fonte: <www.worldbank.org> Acesso em: 25 jan. 2012.

²⁶⁶ Em US\$ bilhões.

Fonte: tabela elaborada pelo autor

Como se observa, o Presidente, em seu primeiro ano, aproveitou a recuperação econômica ocorrida na segunda gestão de Reagan e manteve o crescimento positivo, o que reduziu o índice de miséria. Além disso, ao menos em seu primeiro ano, Bush conseguiu manter a estabilidade do déficit orçamentário, o que facilitou o cumprimento de sua promessa de não aumentar os impostos enquanto estivesse no governo.

Com o passar dos anos, porém, a situação foi se alterando. Já no segundo ano do mandato, a taxa de crescimento da economia declinou e o aumento da inflação e do desemprego elevaram, em um ponto, o índice de miséria. O déficit aumentou pesadamente. Essa rápida piora das condições macroeconômicas foi um fator de agravamento das relações com o Congresso, que passou a tentar se impor sobre o Presidente no processo decisório²⁶⁷. O crescimento do desemprego e dos déficits potencializou a tendência de ascensão do Legislativo sobre o Executivo, o que já era provável diante de um cenário de queda das ameaças internacionais e de governo dividido.

A situação se agravou ainda mais a partir da eleição de 1990, quando seu partido perdeu assentos em ambas as casas legislativas, deixando o Presidente com posição mais fraca com relação ao Congresso que qualquer outro presidente do século XX.

Devido a essas condições estruturais, a expectativa diante do governo Bush era de que fosse mais um período de consolidação e ajuste do que de grandes alterações políticas (MANN, 1990, p. 295).

A complexidade da transição de um sistema bipolar para uma realidade em que o próprio conceito de poder se tornou mais fluido pode minimizar a responsabilidade do Presidente por não ter definido de modo ágil uma nova política, pois a possibilidade de encontrar respostas em um cenário como o do pós-Guerra Fria era uma tarefa que demandava uma ampla leitura da realidade, que somente poderia emergir com o transcorrer dos anos.

Bush parecia perceber a profundidade das transformações que estavam

²⁶⁷ Essa incapacidade de Bush de intervir positivamente na economia levou, na campanha presidencial de 1992, os marqueteiros de Clinton a terem a percepção de que esse tema deveria vir à tona, concebendo o bordão “é a economia estúpido!” (PECEQUILO, 2003, p. 306) para se referir ao fato de que Bush não conseguiu definir uma política satisfatória com relação ao ambiente doméstico, além de não redefinir o posicionamento internacional do país.

ocorrendo, como manifestou no discurso em que anunciou uma “Nova Ordem Mundial”. Porém, o Presidente não conseguiu fornecer as respostas esperadas e os efeitos dessas indefinições foram sentidos ao fim de seu mandato e na falta de apoio no Congresso, que não percebia o chefe do Executivo como um líder a ser seguido.

A esses fatores estruturais, some-se o fato de que a personalidade e a ideologia dos agentes que participaram dos processos decisórios do orçamento de defesa durante a Administração não contribuíram para a definição de uma linha política clara.

6.2.2. Os Principais Agentes nos Processos Decisórios do Orçamento de Defesa da Administração Bush.

A personalidade de Bush, um Presidente ativo e positivo (BARBER, 1992) contribuía para a construção de uma gestão que pudesse redefinir a política estadunidense, mas a quantidade e a complexidade dos eventos ocorridos durante sua Administração e a grande divisão do governo o impossibilitaram de ser mais assertivo diante do Legislativo. Sua estratégia, em suas relações com o Congresso, pautava-se pela busca da conciliação e do consenso, ao invés da confrontação e da imposição de suas visões políticas. Apesar de que suas vitórias perante as Casas foram escassas, quando vieram foram fruto de esforços bem construídos na intensa disputa política entre os Poderes:

A consulta, a conciliação e o bipartidarismo se tornaram seus modos de atuação preferidos, mas não exclusivos, como demonstraram vetos ocasionais e bem sucedidos, iniciativas de política externa secretas e demonstrações convictas em defesa das prerrogativas presidenciais. O Presidente superou a oposição democrata no Congresso mais por um posicionamento inteligente do que por pressões políticas (MANN, 1990, p. 295).

A grande demanda que a configuração estrutural impôs sobre Bush, além de dificultar a criação de um novo modelo de inserção internacional, prejudicou o desenvolvimento de uma política orçamentária clara. Com relação a essa temática específica, a Administração não soube orquestrar uma operação de conexão com o Legislativo tão precisa quanto a de Reagan. Não havia Grupo Legislativo Estratégico. O próprio staff da Casa Branca tinha a responsabilidade de negociar e pressionar pelas maiores iniciativas legais, tarefa que, em termos gerais, ficou sob a

responsabilidade de Richard Darman, o diretor do OMB, mas, com relação ao orçamento de defesa, era competência do Secretário de Defesa.

George Bush nomeou John Tower, Republicano do Texas e ex-Senador (de 1961 a 1985), para o cargo. A nomeação de Tower, porém, não foi aceita pelo próprio Senado, que rejeitou um de seus ex-membros para o cargo por 53 votos a 47, em 9 de março de 1989. Essa foi apenas a nona vez em que uma nomeação do Executivo foi rejeitada pelo Congresso na história dos EUA. Oficialmente, os Senadores alegaram que a rejeição se deu pelo histórico de abuso de álcool do candidato (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 403), mas os Republicanos viram a medida como uma demonstração de poder dos Senadores democratas, que eram maioria na Casa.

Para o lugar de Tower, Bush indicou Richard Cheney, o vice-líder republicano na Câmara. Apesar de que Cheney era um grande crítico do papel que o Legislativo vinha tendo com relação à política de defesa e nos debates orçamentários, sua indicação foi aprovada, em 14 de março de 1989, por uma grande votação bipartidária no Senado, tendo 92 votos favoráveis e nenhum contra.

Em uma de suas críticas mais fortes ao Congresso, Cheney afirmava que “o Congresso tem um papel de moldar a política externa, mas o Presidente tem de ser seu arquiteto, ele tem que gerenciá-la diariamente” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 410). A grande crítica de Cheney se referia ao fato de que, principalmente no segundo mandato de Reagan, o Congresso havia exasperado suas funções, interferindo em decisões que seriam competência exclusiva do Presidente. E, de acordo com o novo Secretário, quando desafiado pelo Congresso, o Presidente deveria se impor: “Por vezes, ter uma confrontação com o Congresso é a coisa certa a fazer. Você pode educar o público e apontar para a intransigência do Congresso em um tema” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 410).

Durante a gestão anterior, Cheney já havia sido um aliado importante de Reagan na Câmara, mas também construía um bom trânsito no Senado. O Secretário tinha uma formação política bastante agressiva com relação à necessidade de uma defesa forte, percepção que havia herdado de Donald Rumsfeld, de quem Cheney havia sido assistente durante a gestão Ford. Ambos eram da linha neoconservadora do Partido Republicano, entendendo que a forma mais adequada para a inserção internacional dos Estados Unidos seria a imposição

de sua supremacia internacional por meio da força.

A linha determinada a Cheney por Bush, porém, como já observado, aproximava-se mais da visão realista de defesa, sendo que coube ao Secretário direcionar as negociações com o Congresso acerca dos gastos militares e elaborar as propostas dos subsequentes cortes no orçamento de defesa, com a assessoria de seu Vice-Secretário, Donald Atwood Jr. A postura de Cheney, que outrora havia sido um dos grandes apoiadores do *buildup* de Reagan, surpreendeu os congressistas ligados à indústria de defesa, pois o foco dos cortes de Cheney eram justamente os maiores programas de armamentos iniciados durante a Administração anterior.

Receosos de que os cortes pudessem afetá-los de forma decisiva, coube aos membros da indústria ativar seus instrumentos de pressão sobre os congressistas para potencializar o atendimento aos seus interesses nas Casas, já que haviam perdido o apoio no Executivo.

O Congresso, como o próprio Presidente, no início da gestão Bush, havia perdido apoio da opinião pública, que, além de ter desconfianças com relação ao Executivo, era ainda mais descrente sobre a capacidade do Legislativo de construir políticas coerentes. Nos dois primeiros anos de Bush, a combinação de casos de corrupção com a ineficiência política levaram a uma visão do Congresso como um órgão corrupto e irresponsável, incapaz de promover os interesses do país.

Ideologicamente, o Congresso, nos anos de Bush, era muito mais liberal que o Legislativo da gestão Reagan, como se percebe pelo quadro abaixo:

TABELA 8 – IDEOLOGIA DO CONGRESSO²⁶⁸ DURANTE A GESTÃO BUSH

	SENADO			CASA		
	C	M	L	C	M	L
1989	46%	21%	33%	48,0%	15,9%	36,1%
1990	41%	24%	35%	45,0%	21,0%	34,0%
1991	45%	19%	36%	46,7%	19,3%	34,0%
1992	38%	14%	48%	37,0%	17,7%	45,3%

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

²⁶⁸ A tabela foi elaborado pelo autor da tese, com base nos dados obtidos nos registros de votação do *think tank* “Americans for Democratic Action” – ADA, fonte de pesquisa já mencionada no capítulo III desta tese. Os registros de votação dos legisladores podem ser acessados pelo sítio eletrônico do ADA e foram mensurados de acordo com a metodologia anteriormente descrita. A letra C indica o percentual de conservadores, a letra M o de moderados e a letra L o percentual de liberais. Disponível em: <<http://www.adaction.org/pages/publications/voting-records.php>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

Além de ter enfrentado congressos que tinham mais diferenças ideológicas com relação aos seus posicionamentos que os Legislativos da Administração Reagan, outro fator relevante sobre esse local de práticas posicionadas, durante o início da década de 80, era que a ideologia era um fator fundamental para a compreensão das votações das Casas no período, superando sua importância em anos anteriores:

A ideologia representa muito na contabilidade dos padrões de votos sobre política externa durante a Administração Bush [...] Bush recebia a maioria de seu apoio dos conservadores, menos apoio dos moderados e o menor apoio de liberais dos dois partidos em ambas as Casas, padrões ideológicos consistentes com os anos da Guerra Fria (MCCORMICK et al, 1997, p. 142).

Se a distribuição partidária, uma das variáveis estruturais já analisadas neste capítulo, era bastante relevante durante os anos de Bush na Presidência, a ideologia, uma variável agencial, mostrou-se ainda mais importante, de acordo com autores que compararam a relevância das duas variáveis. “Durante a gestão Bush, o partido e a ideologia são estatisticamente relevantes tanto na Câmara quanto no Senado, mas o impacto relativo da ideologia é maior” (MCCORMICK et al, 1997, p. 143). Os registros de votações em ambas as Casas, durante o mandato de Bush, indicam que o Presidente teve um apoio significativamente maior entre os conservadores que entre os liberais, independentemente do partido dos legisladores.

Percebe-se, portanto, que aos fatores estruturais já analisados, como a falta de uma ameaça externa e de um plano coerente para lidar com o orçamento de defesa, a baixa popularidade do Presidente, o governo dividido e a queda no desempenho econômico do país, a partir do primeiro ano de sua gestão, variáveis que contribuíam para a ascensão do Legislativo no processo decisório, devem-se somar as variáveis agenciais que aumentavam a tendência a um Congresso prevalente. O Congresso enfrentado por Bush era mais liberal que o dos anos Reagan; a popularidade pessoal do Presidente manteve-se baixa na maioria da gestão, exceção feita ao aumento do apoio durante a campanha militar no Kuwait; e, finalmente, o Presidente, apesar de sua personalidade forte e pró-ativa, adotou uma postura conciliatória com relação ao Legislativo, cabendo somente ao seu Secretário de Defesa a condução de debates mais rígidos sobre o orçamento de defesa.

A soma desses fatores, portanto, reduziu o apoio do Congresso ao

Presidente, mesmo em momentos em que a tendência era uma reversão desse quadro, como na Guerra do Golfo, em 1991. Durante o ano do episódio, quando Bush poderia ter alcançado uma reviravolta política, o apoio dos congressistas a ele não foi potencializado, sendo que sua margem de sucesso no Congresso foi de 54% em 1991, como descreve o *Congressional Quarterly Almanac* (1992, p. 3B-12B).

Se já era historicamente baixo, em 1992²⁶⁹, o índice de apoio a Bush no Legislativo caiu ainda mais, chegando a um recorde negativo histórico de 43% de aprovação de suas medidas no Congresso, o que era decorrente, de acordo com diversos congressistas, da falta de uma agenda clara do Presidente e de sua inabilidade para conduzir a complexa política estadunidense em um ano eleitoral. Naquele ano, mesmo os Republicanos criticavam Bush severamente.

A tabela abaixo, elaborada a partir de registros históricos do apoio médio anual de ambas as Casas do Congresso aos Presidentes estadunidenses, demonstra numericamente a argumentação:

TABELA 9 – APROVAÇÃO DO CONTEÚDO DAS POLÍTICAS PRESIDENCIAIS NO CONGRESSO (em percentagem)

Reagan					Bush				
81	82	83	84	Média	89	90	91	92	Média
82,4	72,4	67,1	65,8	71,9	62,6	46,8	54,2	43	52,2

Fonte: tabela elaborada pelo autor com base nos dados descritos na publicação do *Congressional Quarterly Almanac* (1993, p. 9-B).

Como se observa, apesar de o efeito de lua-de-mel entre Bush e o Congresso ter sido importante nos dois primeiros anos após as eleições (presidenciais e de meio-termo), a média de Bush, se comparada a de seu antecessor, é muito baixa (19,7% menor). Mesmo no ano em que Bush teve o maior apoio no Congresso, em 1989 (62,6%), o índice foi inferior ao mais baixo apoio do primeiro mandato de Reagan (65,8%). Nos anos de 1990 e 1992, os índices de apoio a Bush no Congresso foram historicamente baixos (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 22), sendo que o Presidente tinha a pior média de aprovação desde 1953, quando o índice começou a ser medido. Na Câmara, em 1990, Bush perdeu em cerca de 7 a cada 10 votações. Além disso, outra característica interessante da análise das votações em 1990, o que pode ser

²⁶⁹ Tratava-se de um ano eleitoral, em que a tendência era uma divisão política ainda maior, pela necessidade que os legisladores percebiam de demonstrar seus posicionamentos claramente.

associado às pressões eleitorais, refere-se ao fato de que a divisão partidária dos votos foi bastante intensa, chegando a um recorde histórico de diferença no posicionamento dos partidos (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 32). Mann (1990, p. 294) tem uma interpretação bastante forte sobre a falta de apoio de Bush no Legislativo: “o recorde legislativo do Presidente Bush no Congresso era medíocre”.

A partir da observação das variáveis agenciais e estruturais descritas acima, percebe-se que há razões para a ascensão do Congresso sobre Bush nos anos em que foi Presidente. A ausência de uma ameaça externa evidente, a piora dos índices macroeconômicos no decorrer da gestão, a baixa popularidade do chefe do Executivo, a divisão partidária do governo e a falta de um plano claro para a defesa facilitaram a imposição do Congresso sobre o Presidente.

Tendo sido descrito o cenário em que os debates orçamentários da gestão foram travados, passa-se, agora, à descrição dos métodos utilizados por Bush para discutir o orçamento com o Congresso e dos planos de reorganização das Forças que o Presidente e seu Secretário de Defesa buscaram implementar.

6.3. AS CONCEPÇÕES E PROCEDIMENTOS QUE RESULTARAM NOS PROJETOS ORÇAMENTÁRIOS DE BUSH E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A ECONOMIA ESTADUNIDENSE

Com relação ao sistema internacional, Bush assumiu a presidência em um contexto de grandes transições. Apesar de que ainda não se podia precisar quais seriam os efeitos do declínio soviético e das dificuldades no estabelecimento de um caminho claro a seguir, pois era cedo para apontar quais as configurações do sistema internacional pós-Guerra Fria, já estava claro, em janeiro de 1989, que mudanças drásticas estavam ocorrendo e que os Estados Unidos precisariam se adaptar a um novo cenário.

Domesticamente, o Presidente assumiu uma economia que ainda passava por um processo de recuperação depois de anos de recessão, o que lhe dava um certo conforto, apesar da necessidade de reduzir um déficit grandioso, que poderia atingir rapidamente a quantia anual de US\$ 200 bilhões ao ano.

Diante das indefinições no sistema internacional e de uma economia que ainda estava em recuperação, Bush decidiu não adotar uma postura própria em seu

primeiro pedido orçamentário e somente fez uma releitura de algumas das concepções de Reagan, o que impediu o Congresso de avaliar as pequenas reformas que o Presidente pretendia implementar, já que não estavam atreladas a uma linha de pensamento específica. Os legisladores não percebiam mais a existência de um condutor do processo e, o que era pior, “não havia propósito, programa, método óbvio ou táticas específicas que rivalizassem com a revolução política das iniciativas orçamentárias de Reagan” (SHUMAN, 1992, p. 305). A clara liderança que Reagan e Stockman procuraram construir no início dos anos 80 não mais existia.

A única concepção importante que era defendida por Bush era relacionada com a eleição. Desde o pleito, Bush havia deixado clara a promessa de que não elevaria os impostos²⁷⁰. Para que pudesse reduzir o déficit sem aumentar a carga tributária, Bush precisaria manter o crescimento da economia, e afirmava que poderia equilibrar o orçamento por um congelamento dos gastos estatais, com um percentual inflacionário de, no máximo, 4%. Para que esses objetivos fossem atingidos, Bush precisava convencer o Congresso de que os gastos não poderiam ser aumentados, o que, para ele, parecia ser uma tarefa relativamente tranquila, já que não exigiria cortes profundos, como os que foram tentados por Reagan. Para garantir que o crescimento do país pudesse equilibrar as contas, Bush também requeria uma queda nos ganhos de capital.

Com relação à defesa, Bush procuraria aumentar a capacidade dos EUA, sem elevar o orçamento militar. O fortalecimento se daria por meio de uma transformação dos gastos, diminuindo os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento, o que minimizaria as pressões orçamentárias para os anos seguintes, e aumentando o investimento nas contas ligadas à preparação das Forças para o combate.

Substancialmente, as principais propostas de alteração apresentadas por Bush, no processo de revisão do orçamento de Reagan, estavam relacionadas com o aumento de gastos sociais, a única conta que não ficaria congelada. Aqui, portanto, aparece uma grande diferença das concepções de Bush com relação ao seu antecessor. O novo Presidente propôs o aumento dos gastos em educação, em

²⁷⁰ O próprio orçamento final de Reagan já havia programado novos impostos adicionais que totalizavam US\$ 13 bilhões (SHUMAN, 1992, p. 305), o que dava a Bush uma margem para não propor elevações nos tributos, pois Reagan, que estava saindo do cargo, já havia feito o “trabalho sujo”.

programas para a infância, para o meio ambiente, e investiu com o intuito de minimizar o consumo de drogas e o problema de moradia, por exemplo.

Apesar de traçar essas linhas gerais, o grande problema de Bush é que, novamente, não havia uma proposta concreta de como os gastos sociais deveriam ser realizados. Ao enviar seu projeto orçamentário ao Congresso, Bush delimitou os gastos que queria aumentar, mas não os cortes que precisava fazer para cobrir tais acréscimos, esperando que o Congresso os especificasse. Havia somente previsões genéricas de que cortes em uma conta determinada fossem realizados, sem discriminá-los, o que deixou os Congressistas muito insatisfeitos, pois o Presidente estava repassando uma responsabilidade, com grandes custos políticos, que era dele. O Presidente do Comitê de Orçamento da Câmara, Leon Panetta (Democrata da Califórnia), declarou: “Ele deixou para que o Congresso desse ao povo americano as más notícias” (PANETTA apud SHUMAN, 1992, p. 306).

Percebendo o descontentamento dos legisladores, a Administração propôs que os cortes fossem especificados em reuniões conjuntas dos dois Poderes, por meio da criação de uma equipe que faria propostas de reduções²⁷¹. Caberia a essa equipe, também, a análise de como os déficits poderiam ser reduzidos. Teoricamente, as discussões conjuntas facilitariam o trabalho de ambos os Poderes na realização de cortes, pois, como os líderes do Congresso poderiam participar da elaboração do plano orçamentário, a discussão no Legislativo seria amenizada.

O formato de reduções negociadas, porém, levou a uma ausência de liderança no processo. Darman solicitou que os congressistas o ajudassem a encontrar os locais em que os gastos pudessem ser cortados, mas os congressistas não queriam se responsabilizar pelas reduções ou por aumentos de impostos que

²⁷¹ Apesar de que a constituição desse grupo pode lembrar o Grupo de Trabalho do Orçamento, constituído por David Stockman, seu método de trabalho e funções eram diversas. Stockman construía, no OMB, o orçamento, a partir de um pensamento claro e consistente de como os gastos públicos dos EUA deveriam se organizar e, depois, discutia as propostas com os congressistas que faziam parte do Grupo. Na Administração Bush, por outro lado, o Diretor do OMB fazia as negociações diretamente com os legisladores, que trabalhavam conjuntamente na elaboração do orçamento, sem definições claras que partissem do Executivo. Não havia preocupações com a racionalidade do processo, já que os congressistas que faziam parte da equipe, quando confrontados com a necessidade de realizar cortes, não deixavam de lado suas preocupações paroquiais. A construção da agenda não cabia mais ao Executivo, mas era dividida, o que complicava o processo. Entre os participantes do grupo de discussão da gestão de Bush, pelo Executivo, estavam Richard Darman e o Secretário do Tesouro, Nicholas Brady. Pelo Congresso, participavam o líder da maioria na Câmara, Thomas Foley, e os presidentes e líderes do partido Republicano dos comitês de orçamento da Câmara e do Senado, Leon Panetta (D-CA), Bill Frenzel (R-MN), Jim Sasser (D-TN) e Pete Domenici (R-NM).

pudessem ser necessários. Por outro lado, a vantagem de realizar reuniões conjuntas foi o fato de que as linhas gerais do orçamento foram definidas cedo, ainda em 18 de maio, quando as reuniões foram encerradas. Isso permitiu que as discussões no interior do Legislativo fossem resumidas somente a cortes específicos, mas realizar cortes não era a especialidade dos congressistas.

As especificidades dos métodos de construção do orçamento utilizados no início da Administração Bush são descritas no *Congressional Quarterly Almanac* (1990, p. 79), que ressalta, apesar de ser uma publicação legislativa, a dificuldade dos congressistas para cortar gastos.

Essa dificuldade se relaciona com a hipótese geral desta tese, que identifica o Executivo como a instituição governamental cujas características mais se assemelham às de um órgão que possa elaborar políticas de modo estratégico, aproximando-se do modelo racional. Ao contrário, o Congresso é um órgão em que a essência das discussões se refere a costuras políticas entre representantes dos distritos, que identificam os investimentos cujos cortes teriam menos efeitos políticos negativos. Bush não exerceu a liderança que lhe cabia; portanto, não somente razões estruturais e agenciais contribuíram para que o Congresso prevalecesse nos debates. O próprio processo de discussão dava ao Legislativo uma grande margem de liderança e, conseqüentemente, a ideia basilar de congelamento dos gastos, proposta pelos membros do Executivo, não foi levada adiante.

Mais especificamente, com relação ao orçamento de defesa, apesar de o Presidente enfatizar que as linhas gerais de Reagan deveriam ser alteradas, em seu primeiro projeto enviado ao Congresso, Bush também somente descreveu as linhas gerais dos gastos, não realizando grandes alterações sobre o orçamento do ano anterior. Nessa proposta, eram delimitados os gastos militares para os quatro anos de sua gestão, não havendo qualquer alteração substancial sobre os orçamentos do antecessor²⁷². O pedido para o FY 1990, se comparado aos gastos realizados no último ano de Reagan, somente compensava a inflação, não havendo crescimento real dos gastos. Para o ano seguinte, ao menos em linhas gerais, o plano também não trazia uma proposta de alteração substancial dos gastos com defesa, sendo que a previsão orçamentária era de um aumento real de 1% dos investimentos e, para os dois anos seguintes, a previsão de crescimento era de 2% (CONGRESSIONAL

²⁷² Percebe-se, portanto, que, no início de sua gestão, Bush ainda não havia desenvolvido uma forma clara de lidar com os acontecimentos que ocorriam no sistema internacional.

QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 81).

Quando recebeu a proposta de Bush, o Congresso mostrou descontentamento, pois entendia que, na defesa, a previsão de um corte de gastos era insuficiente. Os legisladores afirmavam que os anos de pesados investimentos do *buildup* de Reagan já haviam sido suficientes para construir uma defesa forte e que o projeto de Bush, de congelamento dos gastos, somente adequando-os à inflação, era insuficiente. Os cortes reais que vinham sendo realizados por Reagan deveriam ser mantidos e, apesar da ausência de especificidade sobre a realização dos gastos, a Administração, nas negociações com o Congresso, entendeu que seria possível realizar um corte de US\$ 9,1 bilhões sobre o requerimento de Bush, justamente o valor que excedia os requerimentos do ano anterior, previstos com o objetivo de ajustar o orçamento à inflação. Como será descrito adiante, Bush repassou a responsabilidade de especificar onde os cortes seriam realizados, cabendo ao Pentágono a construção de uma proposta de redução de gastos que especificasse que programas seriam encerrados, em um prazo de 60 dias (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 81). Novamente, o Presidente decidiu que não conduziria o processo.

Percebe-se, portanto, que Bush não se interessou pessoalmente pelas questões orçamentárias durante sua gestão, transferindo a responsabilidade pela formulação do orçamento para um grupo de assessores e congressistas. A concepção desse esforço conjunto, porém, maximizou as tensões entre os órgãos. Como coube aos congressistas a especificação de onde os cortes seriam realizados, o interesse na proteção de investimentos específicos no distrito de cada congressista deu o tom dos debates. Os legisladores não conseguiram fechar uma proposta orçamentária de defesa consistente, que estivesse relacionada com os interesses dos Estados Unidos em um cenário mundial cambiante. As diferenças de posicionamento com relação às necessidades dos programas eram intensas. Mesmo entre os congressistas Democratas, o interesse de proteger programas específicos se sobressaía à tendência dos liberais de realizar cortes nos investimentos de defesa, o que fez Leon Panetta, um Representante Democrata que presidia o Comitê de Orçamento, fechar as sessões de marcação do orçamento (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 87), com o intuito de não prejudicar a imagem de seus aliados frente à opinião pública.

Diferentemente do que ocorreu com Reagan, na gestão Bush, a

racionalidade estava distante das discussões orçamentárias desde que elas foram iniciadas.

6.4. A REFORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA MILITAR DOS EUA E SEUS EFEITOS PARA O ORÇAMENTO DE DEFESA

O plano inicial apresentado por Bush ao Congresso não previa uma grande releitura dos projetos orçamentários de Reagan, que previam gastos totais de US\$ 1,7 trilhões entre 1990 e 1994 (KORB, 1990, p. 121-122), mas o Presidente rapidamente passou a perceber a necessidade de cortar gastos militares. A redução do orçamento de defesa, na visão da Administração, estava associada a quatro fatores principais.

Primeiramente, ao fim da Guerra Fria, processo já analisando anteriormente.

Uma segunda motivação para a redução dos gastos em defesa eram os altos déficits provenientes da gestão anterior, que, somados à promessa de Bush de não elevar os impostos enquanto fosse Presidente, colocavam uma pressão muito forte sobre as contas, pois, sem redução na defesa, somente por meio de um grande crescimento da economia seria possível elevar a arrecadação ao nível suficiente para que o déficit regredisse. Não havia qualquer perspectiva, porém, de que a economia estadunidense fosse passar por um *boom* de crescimento durante a gestão de Bush²⁷³, o que obrigava o Presidente a reduzir os gastos.

Em terceiro lugar, como também já destacado, Bush e Cheney, apesar de estarem muito próximos dos neoconservadores do governo Reagan, adotaram uma linha realista de pensamento sobre a inserção internacional do EUA e, portanto, pensavam o orçamento de defesa, a princípio, em termos de custo benefício, ou seja, a minimização das ameaças estratégicas aos Estados Unidos possibilitariam a redução dos gastos. A dificuldade da Administração, porém, era estabelecer uma estratégia coerente para diminuir tais despesas.

Uma última motivação para a redução dos custos era a pressão que os

²⁷³ Ao contrário, como se observou nos subtítulos anteriores, a economia dos EUA, durante a gestão de Bush, sofreu uma retração, o que elevou a taxa de desemprego, diminuindo a arrecadação e levando Bush a quebrar a promessa de não elevar impostos. O aumento dos tributos foi realizado pelo *Budget Enforcement Act*, promulgado em 1990, que aumentou a carga tributária com o intuito de reduzir o déficit orçamentário. A medida reduziu, em muito, a popularidade do Presidente.

legisladores passaram a exercer sobre os membros da Administração, pois entendiam que os gastos com defesa deveriam ser reduzidos pelas mesmas razões expostas acima. Apesar dessa pressão, os congressistas também não tinham um plano específico que orientasse a redução dos cortes, devido ao fato de que a preferência externada pelo conjunto dos legisladores das Casas não se traduziu nos interesses individuais de cada congressista, que visava à proteção de seus interesses paroquiais.

Com base nessas razões, o Departamento de Defesa, com o respaldo do Presidente, passou a buscar a criação de uma nova estratégia para pensar o orçamento, o que somente ocorreu na medida em que as negociações orçamentárias avançaram.

6.4.1. O surgimento tardio de uma nova estratégia de inserção internacional para embasar o orçamento.

A partir do momento em que a decisão de reduzir o orçamento de defesa foi tomada, Cheney se dedicou a estabelecer que programas poderiam ser cancelados sem comprometer a segurança dos Estados Unidos, em um cenário que era marcado por incertezas. A primeira medida de Cheney foi analisar as diferentes contas orçamentárias e o percentual de recursos utilizado por cada uma, entre as seis contas que compõem o orçamento de defesa dos Estados Unidos: operações e manutenção, pessoal militar, aquisições, pesquisa e desenvolvimento, construções militares e residências familiares.

A análise de Cheney partiu da observação sobre a organização do *buildup* de Reagan, com o intuito de compreender que contas o ex-Presidente havia privilegiado e, dessa forma, identificar a origem das pressões dos orçamentos de Reagan sobre os de Bush. Cheney detectou que o principal problema com o orçamento de defesa estadunidense era o acúmulo excessivo dos chamados fundos inesperados, recursos que precisavam ser gastos em um determinado ano devido à continuação no desenvolvimento de programas autorizados em anos anteriores. Tais fundos, que continuam fazendo pressão sobre o orçamento ainda hoje, são decorrentes da onda de popa, surgindo porque quando a pesquisa e o desenvolvimento de um programa são iniciados, todo o montante previsto para o programa é apropriado em um mesmo ano, mas os valores são gastos aos poucos,

na medida em que as empresas contratantes vão utilizando os recursos e evoluindo o projeto, os chamados “pagamentos progressivos incrementais”. Quando há diversos programas sendo desenvolvidos ao mesmo tempo, como no caso dos anos do *buildup*, os gastos reais (*outlays*) que se realizam anualmente se distanciam da autoridade orçamentária, o que cria um acúmulo de fundos apropriados, mas não utilizados, levando a uma pressão posterior. Nos orçamentos futuros, os recursos não estarão previstos, mas precisarão ser realizados.

O nível de comprometimento dos orçamentos de Bush, devido à onda de *popa*, era muito alto. Adams e Cain (1989, p. 6) esclarecem a questão, afirmando que Bush e Cheney estavam diante de um dilema fiscal, devido às pressões que os orçamentos de Reagan haviam criado.

O dilema fiscal resulta de uma mudança na composição do orçamento de defesa desde o FY 1980 de “consumo” para “investimento”²⁷⁴. Entre o FY 1980 e o FY 1985, os fundos do Departamento de Defesa (DoD) para investimentos cresceram 104 por cento além da inflação, enquanto os orçamentos para operações e manutenção (mais 37 por cento) e para o pessoal militar (mais somente 8 por cento) cresceram muito mais vagarosamente. Esse rápido crescimento empurrou a parcela dos investimentos no orçamento de defesa de 38 por cento, no FY 1980, a um pico de 48 por cento, no FY 1985. [...] Enquanto a autoridade orçamentária total do DoD dobrou (incluindo a inflação) entre o FY 1980 e o FY 1988, o acúmulo de fundos inesperados cresceu 188 por cento, de US\$ 92 bilhões para uma estimativa de US\$ 266 bilhões. Aproximadamente 80 por cento desse acúmulo já está obrigado aos contratos.

Como já analisado, Reagan não havia construído seus orçamentos de defesa a partir de uma preocupação com o aumento da preparação dos EUA, mas, ao contrário, havia investido pesadamente na conta de pesquisa e desenvolvimento, com o objetivo de criar novas tecnologias e equipamentos que ampliassem a margem de vantagem dos EUA sobre a URSS nessas dimensões. A conta de aquisições (*procurement*) havia sido elevada em 44% no primeiro ano do *buildup* e em 38% no ano seguinte. No mesmo período, o crescimento geral do orçamento havia sido de “apenas” 20% (SLOCOMBE; KESTER, 1983, p. 28-29). A aquisição de grandes quantidades de equipamentos novos foi autorizada em 1981 e 1982, com gastos efetivos baixos naqueles anos, mas que se multiplicariam quando os sistemas chegassem à produção final. A conta de pesquisa e desenvolvimento

²⁷⁴ “Por ‘investimento’, o Departamento de Defesa (DoD) entende os gastos com aquisição, pesquisa e desenvolvimento de armamentos e as construções militares. O termo ‘consumo’, como utilizado aqui, cobre os elementos do orçamento de defesa devotados, largamente, às pessoas e consumíveis: o pessoal militar e as contas de operações e manutenção”. (NOTA DO AUTOR).

continuou crescendo, atingindo um aumento de 92% entre 1980 e 1989 (ADAMS; CAIN, 1989, p. 7). A consequência potencial dessa lógica seria a diminuição da prontidão e a impossibilidade de investir em outras tecnologias, mais adequadas ao período pós-Guerra Fria, que tinha características muito diferentes do cenário internacional dos anos 80. A única forma de minimizar o problema, portanto, seria uma ampla revisão de diversos programas de defesa. Reagan havia criado um *buildup* com programas que ele não teria condições de encerrar e, mesmo no período de 1985 a 1989, quando o crescimento dos investimentos em defesa havia se encerrado e Reagan diminuía o orçamento, os programas iniciados em sua primeira gestão não foram cortados.

Os cancelamentos de programas somaram somente US\$ 4,8 bilhões (menos de 15%) das reduções do DoD para o FY 1989, US\$ 2 bilhões dos quais seriam obtidos pelo cancelamento do míssil *Midgetman*, que ainda poderia ser preservado. Enquanto diversos programas pequenos foram cancelados, o único programa maior que foi cancelado foi a aeronave A-6F e o míssil anti-satélite (ASAT). As propostas de cancelamentos do DoD, com exceção do *Midgetman*, poupariam somente uma estimativa de US\$ 12 bilhões no FY 1989 e nos anos futuros (ADAMS; CAIN, 1989, p. 9).

Caberia à Administração seguinte encontrar uma solução para o problema. Cheney identificou isso e percebeu que a única forma de reequilibrar as contas do país, a partir da diminuição do orçamento de defesa, seria reduzir os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novos sistemas de armamentos. Para tanto, passou a analisar os programas que não atenderiam aos interesses dos EUA na “Nova Ordem Mundial”, devido a atrasos e custos excessivos, à pouca utilidade de sua tecnologia no novo cenário ou à incapacidade das contratantes de desenvolver as tecnologias que vinham sendo pesquisadas. Os principais cortes para a redução do orçamento estariam nessa conta, pois “cortes nos programas de aquisição tendem a possibilitar pequenas economias no orçamento presente, mas grandes economias nos orçamentos seguintes (quando essas reduções podem se fazer mais necessárias em termos da economia total)” (SLOCOMBE; KESTER, 1983, p. 35).

O corte nos programas que vinham sendo desenvolvidos e apresentavam resultados insatisfatórios permitiriam melhor controle do orçamento, pois os gastos reais se aproximariam dos valores autorizados, diminuindo a pressão no futuro. Cheney estimava que poderia reduzir os gastos militares, entre 1989 e 1994, em

US\$ 180 bilhões (KORB, 1989), o que seria realizado, principalmente, pelo encerramento de programas que não vinham apresentando resultados adequados.

O Secretário, dessa forma, já havia identificado onde deveria cortar, mas foi incapaz de construir, de início, uma estratégia ampla de inserção internacional que pudesse indicar aos legisladores porque deveriam ser realizados cortes em programas específicos. Os argumentos do Pentágono eram embasados, principalmente, em critérios fiscais, mas não na caracterização de um novo cenário estratégico. A falta de um linha de ação clara prejudicou a capacidade de realização dos cortes, pois os critérios utilizados por Cheney tinham por base apenas a relação custo benefício dos programas.

Como não havia clareza sobre as necessidades orçamentárias para a ordem internacional do pós-Guerra Fria, e como a preocupação principal dos congressistas eram os interesses locais dos eleitores de seus distritos, as motivações para que cortassem os programas de defesa que Cheney estava requerendo que fossem encerrados eram pequenas.

Percebendo que precisavam definir mais claramente uma nova estratégia de ação, Bush e Cheney iniciaram, tardiamente, a construção de uma resposta. Como o próprio Secretário afirma, a nova estratégia somente passou a ser concebida no final de 1989, quando a Administração já estava há um ano no poder:

No fim de 1989, nós havíamos começado a pensar sobre cortes que poderiam ser feitos para refletir a nova realidade estratégica que emergia e depois de meses de análise, nós tínhamos proposto o conceito de “força base”, que o Presidente tinha aceitado e divulgado em um discurso em Aspen, no Colorado, em 2 de agosto de 1990” (CHENEY, 2011, p. 234).

O conceito principal que embasou o debate da gestão sobre uma nova estratégia de inserção internacional, portanto, foi o conceito de “Força Base”, em substituição à estratégia de contenção da União Soviética, que havia influenciado a construção dos orçamentos de defesa dos Estados Unidos desde meados dos anos 40. A Força Base relacionava-se com a necessidade de alterar os planejamentos estratégicos das Forças Armadas devido às mudanças que vinham sendo percebidas no cenário internacional e ao aprofundamento da crise econômica interna. A reestruturação significava uma redução de 25% da estrutura das Forças Armadas e de 10% nos recursos para a defesa. Tal redução, de acordo com os

membros da Administração Bush, permitiria uma reorganização da estrutura militar sem que os interesses dos EUA fossem prejudicados.

A divulgação do novo conceito somente foi realizada em agosto de 1990, em um discurso proferido pelo Presidente Bush após encontro com Margaret Thatcher, em Aspen. Bush divulgou as principais possibilidades de emprego das Forças no cenário internacional que emergia e delimitou de que modo a Força Base seria organizada, reconhecendo a necessidade de uma ampla redução dos contingentes e, conseqüentemente, dos gastos militares:

Nossa missão, hoje, é moldar nossas capacidades de defesa para as circunstâncias estratégicas cambiantes. Em um mundo movido menos por uma ameaça imediata à Europa e pelo risco de uma guerra global, em um ambiente em que o tamanho de nossas forças será, cada vez mais, moldado pelas contingências regionais e pela presença na paz, nós sabemos que nossas forças podem ser menores. O Secretário Cheney e o General Powell estão trabalhando duro na determinação da combinação precisa das forças que necessitamos. Mas agora eu já posso dizer que calculamos que, até 1995, nossa segurança pode ser obtida com uma força ativa 25% menor que a de hoje. As Forças Armadas da América estarão em seu nível mais baixo desde 1950.

O que importa, agora, é, então, como remodelar as forças que permanecem. Nossa nova estratégia deve fornecer a moldura para guiar nossas reduções deliberadas para forças que não sejam maiores do que as necessárias para proteger nossos interesses contínuos – as forças para realizar nossa presença avançada em áreas chaves, para responder efetivamente a crises, para manter a capacidade nacional de reconstruir nossas forças se necessário.

Os Estados Unidos estariam mal servidos por forças que representassem nada além de uma redução ou de uma versão encolhida das forças que possuímos agora. Se nós simplesmente dividirmos nossas reduções, cortarmos igualmente em todos os setores, nós poderíamos facilmente acabar com mais do que precisamos para contingências não mais existentes, e menos do que necessitamos para atender aos desafios emergentes. Não precisamos de uma simples redução, mas de uma reestruturação (BUSH, 1990).

A Força Base seria a mínima necessária para defender e promover os interesses dos EUA no mundo pós-Guerra Fria, sendo composta por quatro conjuntos de forças, orientadas para funções específicas. A primeira seria a detenção e defesa estratégicas (forças estratégicas), que seria responsável pela garantia da sobrevivência estadunidense em uma situação de grave ameaça estratégica ao país. A segunda e a terceira se responsabilizariam pela presença avançada, no Atlântico e no Pacífico, para que as ameaças existentes aos EUA fossem contidas quando ainda estivessem distantes do território. A quarta era a mais inovadora, a única que se relacionava, especificamente, com as mudanças que

vinham ocorrendo no cenário internacional, sendo responsável pela resposta a crises e reforços²⁷⁵ (forças contingenciais). “O tamanho da força deveria ser determinado, prioritariamente, pelas necessidades regionais, e não com base na sua capacidade de disputar guerras em múltiplos teatros grandes” (LARSON et al., 2001, p. xv).

No início de sua gestão, portanto, Bush e Cheney detectaram a necessidade de reduzir o orçamento de defesa e estabeleceram um método para realizar a tarefa. O grande problema, porém, foi que a conta em que decidiram concentrar a redução dos gastos era a mais difícil de ser cortada, devido aos interesses políticos dos congressistas. Além disso, o conceito que desenvolveram para sistematizar os cortes foi anunciado muito tardiamente, ao fim do segundo ano de mandato, três meses antes da eleição de meio termo, quando perderam ainda mais espaço no Congresso. A lua-de-mel do Presidente com o Legislativo havia sido perdida, e o apoio ao plano do Executivo, que já era pequeno, como se verá a seguir, passou a ser ainda menor.

6.4.2. O apoio do Congresso ao orçamento militar de Bush

Tendo já sido descrito o ambiente estrutural em que a relação entre Executivo e Legislativo na gestão Bush foi desenvolvida e o pequeno apoio dos congressistas às demandas gerais do então Presidente, passa-se, agora, a descrever, em termos mais específicos, a falta de apoio do Congresso aos pedidos orçamentários de Bush para que, nos próximos subtítulos, sejam analisados os debates orçamentários de modo independente.

De início, é importante observar que, se forem comparados somente os índices de aprovação dos requerimentos de apropriação do Presidente com os valores finais aprovados pelo Congresso, pode-se correr o risco de entender que os níveis de aprovação do Legislativo aos pedidos de Bush foram extremamente altos, se comparados aos de Reagan, como se pode observar pela tabela abaixo:

²⁷⁵ O conceito de reforço é mencionado, por alguns autores, como “reconstituição”, que se refere à capacidade de reconstrução das Forças se houver essa necessidade, de modo a preservar a condição dos EUA de conter e superar, militarmente, quaisquer possíveis adversários.

TABELA 10 – PERCENTUAL DE APROVAÇÃO DOS PEDIDOS ORÇAMENTÁRIOS DE BUSH PARA APROPRIAÇÕES COM DEFESA (VALORES TOTAIS²⁷⁶):

	Requerimento da Administração	Valor aprovado pela Casa	Valor Aprovado pelo Senado	Valor aprovado Final	Índice de aprovação
FY1990	223.516,2	226.048,3	223.369,2	302.963,7	100% ²⁷⁷
FY1991	288.641,7	269.281,4	268.240,9	269.981,5	93,54%
FY1992	270.936,3	270.565,8	270.257,7	269.911,2	99,62%
FY1993	261.133,5	251.866,7	250.685,6	253.786,6	97,19%

Fonte: tabela elaborada com base nos dados contidos no *Congressional Quarterly Almanac* (1990, p. 452; 1991, p. 813; 1992, p. 622; 1993, p. 599)

O nível de apoio que a tabela, semelhante à confeccionada no capítulo anterior, ilustra, é muito maior que o de Reagan em seu primeiro mandato. Em realidade, porém, os dados devem ser qualificados a partir da observação das discussões orçamentárias específicas.

Em primeiro lugar, é importante observar que o valor aprovado pela última aprovação do Congresso (aproximadamente US\$ 253.786.600.000) é maior que o primeiro requerimento orçamentário da Administração Bush (aproximadamente US\$ 223.516.200.000). Especificamente com relação ao primeiro ano das discussões orçamentárias, observa-se que o valor apropriado pelo Congresso foi 35,5% maior que o requerido pelo Presidente, principalmente devido à inclusão de gastos com pessoal específico (relacionados com a prestação de serviços às Forças), que Bush havia retirado da conta de apropriações, mas que o Congresso voltou a incluir, e à manutenção dos diversos programas de armamentos que o Executivo pretendia encerrar.

Após ter garantido, no primeiro ano dos debates, que os programas politicamente importantes estariam mantidos a um nível de gasto mais elevado que o pretendido por Bush e Cheney, nos anos seguintes, o trabalho do Congresso foi somente no sentido de continuar apropriando os valores requeridos pelo Presidente

²⁷⁶ Em milhões de dólares.

²⁷⁷ O valor utilizado na tabela se refere ao fato de que a totalidade do pedido orçamentário de Bush foi aprovado pelo Congresso. Deve-se levar em consideração, porém, que, quando as Casas se reuniram para discutir as propostas do Presidente conjuntamente, os legisladores decidiram aumentar, em grande medida, o pedido orçamentário de Bush. O valor aprovado é, em verdade, 35,5% maior que o pedido do Presidente. Esse aumento, como se observa pela análise mais específica das contas em que o aumento se concentrou, relacionava-se com gastos de pessoal, para os quais Bush não havia solicitado quaisquer valores, prevendo incluí-los em outra conta orçamentária. Além disso, o acréscimo também é composto por um aumento de mais de US\$ 6 bilhões na conta de pesquisa e desenvolvimento.

em sua totalidade, além de incluir, nas marcações, valores que o Executivo havia pretendido eliminar.

Apesar de que, como já mencionado, a simples análise dos dados da tabela parece indicar um grande apoio às demandas do Presidente, se for comparado o conteúdo dos requerimentos orçamentários de Bush com o conteúdo das leis de apropriação do Congresso, em termos dos recursos destinados às contas específicas do orçamento de defesa, há, claramente, uma prevalência da política sobre a racionalidade, com destaque para a manutenção de programas de armamentos, pois os interesses políticos relacionados com os investimentos nas contas de pesquisa e desenvolvimento mantiveram-nos altos. Antes da Guerra Fria, os EUA se desmobilizavam no fim de suas guerras, mas isso não aconteceu, pela primeira vez, depois daquele confronto específico (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000, p. 7). Isso ocorreu porque, em um ambiente de poucas ameaças, as aquisições da defesa passaram a ser dominadas por incentivos de barril de porco (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000, p. 22).

O paroquialismo não era tão importante até 1990, como se observou nos capítulos anteriores, mas, a partir da gestão Bush, a lógica se inverteu e o Triângulo de Ferro da defesa passou a dominar as discussões orçamentárias (LINDSAY, 1991). A ascensão do Congresso tornou a elaboração e a especificação dos gastos em defesa uma decisão muito mais complexa:

Problemas de decisão conjunta se tornaram mais comuns quando o Congresso se tornou um participante mais ativo na elaboração da política externa. Em contraste com a era da Guerra Fria, em que a liderança na política externa era, ao menos, aparentemente, preservada pelo Executivo, o Congresso está agora autorizado, descentralizado e individualizado. Com o Executivo e o Legislativo comumente controlados por diferentes partidos políticos, a confiança e o comprometimento se tornaram mais exceção que regra (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 288).

A lógica paroquial tornou mais importante a participação de outros agentes na discussão dos orçamentos da gestão Bush, o que, devido à lógica do Triângulo de Ferro, impediu que o encerramento de programas de armamentos fosse concretizado. Tal circunstância se deveu às três leis que regem o funcionamento do Triângulo, expostas por Smith (1996): (i) os comitês comandam sobre a ideologia, ou seja, a preocupação principal dos congressistas é com a

parcela da população que representam e não com o interesse nacional²⁷⁸; (ii) membros dos comitês mais importantes para a política de defesa não encerram os programas favoritos uns dos outros; (iii) membros dos serviços militares e os contratantes têm de garantir que um grande número de distritos seja beneficiado pelos investimentos de um programa, de modo a aumentar seu apoio político.

Dessa forma, a emergência dessa lógica política, devido às características da relação entre Executivo e Legislativo durante a gestão Bush, prejudicou a capacidade de os governantes cortarem os gastos militares, mantendo a pressão sobre os orçamentos de defesa futuros e possibilitando a emergência de grupos de pressão nos processos decisórios. Somente dois programas, de menor importância, foram cortados durante a gestão, sendo que a maioria dos demais teve seus gastos apenas reduzidos ou adiados, o que não trouxe qualquer benefício, no longo prazo, para a economia estadunidense. O corte de pequenas parcelas dos programas não significa ganhos reais por duas razões principais: pela manutenção do efeito de onda de popa ou, em caso de diminuição do número de equipamentos que devem ser fornecidos pelas empresas, pelo aumento do custo unitário dos equipamentos²⁷⁹.

A emergência de outros agentes e da lógica política no processo decisório tornou o modelo de tomada de decisão dos orçamentos de defesa da Administração Bush muito mais complexo que o da gestão Reagan, o que resultou na incapacidade da gestão ao buscar o encerramento de programas de armamentos que considerava ineficientes. Como a lógica é mais complexa, pela emergência dos grupos de interesse e de congressistas com preferências específicas, somente a observação de processos decisórios de modo mais isolado e de debates em torno de programas particulares permite uma melhor análise das disputas de poder relacionadas com a

²⁷⁸ Ou seja, a ideologia, variável já discutida neste capítulo, pode explicar uma tendência mais geral dos votos dos congressistas com relação ao orçamento de defesa e, ao contrário, o pertencimento a um comitê e o distrito de origem dos congressistas podem explicar seus votos de maneira mais específica, pois o legislador tende a lutar pela manutenção de programas que investem em seu distrito, independentemente de ser favorável ou contrário à realização de investimentos em defesa, de modo geral.

²⁷⁹ A primeira situação ocorre quando a diminuição nos investimentos se dá pelo adiamento de gastos e o aumento do prazo para a finalização do desenvolvimento do armamento. Nesse caso, os custos totais do programa serão os mesmos ao final de sua produção. A onda de popa somente será adiada, mas, em algum momento, aparecerá. O segundo caso ocorre quando os investimentos em um programa são diminuídos pela redução do número de armamentos contratados, mas isso não diminui substancialmente o custo total do programa, já que o preço das unidades de um determinado equipamento aumenta grandiosamente com o corte no número final do pedido. Ambos os casos são explicados, com profundidade, por Korb (1990, p. 123).

elaboração do orçamento.

É o que será realizado a partir deste tópico, quando serão observados os orçamentos específicos, e dos seguintes, em que se discutirão os principais programas que foram negociados na gestão Bush. Além desses debates, no próximo capítulo, haverá um aprofundamento maior sobre um equipamento específico e será mais bem analisada a lógica orçamentária da Administração Bush.

6.4.3. O orçamento de defesa para o FY 1990

Como já observado, na primeira proposta orçamentária que Bush enviou ao Congresso, os debates ainda eram bastante influenciados pela última construção de Reagan, que foi pouco reformada pelo novo Presidente. Bush fazia parte da gestão anterior e alegou não ter tido tempo de propor uma ampla reformulação do orçamento de defesa de Reagan, já que tinha tido apenas um mês para analisar a proposta anterior e não possuía sequer um Diretor do Departamento de Defesa nomeado para auxiliá-lo. Ao menos de início, a Administração não revisou nenhuma grande conta do antecessor.

O projeto inicial de Bush, portanto, previa gastos muito próximos da proposta da gestão anterior, mas os congressistas democratas, que eram maioria em ambas as Casas, consideraram a projeção muito elevada, devido aos altos déficits e ao compromisso de reduzi-los, presentes nas metas aprovadas pela Lei Gramm-Rudman. A partir das pressões dos legisladores, e pelas razões já descritas, Bush decidiu enviar uma segunda proposta ao Congresso, em que previa o corte de parte de seus pedidos orçamentários.

Mais especificamente, na primeira proposta orçamentária enviada por Bush ao Congresso, estava previsto um aumento real dos gastos com programas militares de 2% (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 17). Mas, com o andamento das discussões, o Congresso fez um acordo com Bush para que US\$ 10 bilhões fossem cortados da defesa. Como não queria arcar com os custos políticos de determinar cortes que significariam a perda de empregos em distritos eleitorais importantes e pelo fato de que seu Secretário de Defesa tinha um bom trânsito no Congresso (sua nomeação havia sido aprovada por 92 votos a 0), Bush repassou a tarefa de especificar os cortes a Cheney (WHITTLE, 2010, p. 171), que havia acabado de assumir o cargo (sua nomeação foi aprovada no Congresso em

14 de março). O Presidente havia requerido um total de US\$ 315,2 bilhões para todas as contas de defesa, cabendo a Cheney encontrar meios de reduzir as despesas para o valor de US\$ 305, 2 bilhões²⁸⁰.

Durante todo o ano, a discussão do orçamento transcorreu sem que qualquer debate consistente sobre as alterações que vinham ocorrendo no sistema internacional fosse realizado e as discussões, no interior do Executivo, estavam polarizadas entre o Diretor do OMB, Richard Darman, que pressionava por cortes substanciais na defesa, e o Estado Maior Conjunto (JCS), que pretendia um crescimento anual real de 2 por cento dos orçamentos de defesa durante a gestão (LARSON et al., 2001, p. 8). Como se percebe, a Casa Branca, na sua primeira proposta orçamentária, selecionou a segunda opção.

Ao analisar essa proposta, porém, rapidamente o Congresso percebeu que, por um lado, a previsão orçamentária era fictícia, pois um orçamento de US\$ 300 bilhões não seria suficiente para financiar todos os programas contidos no orçamento, na velocidade em que sua produção era prevista²⁸¹. Além disso, mesmo que os gastos fossem adiados, de modo a adequar os programas aos valores autorizados para o FY 1990, o Congresso entendia que reduções substanciais poderiam ser realizadas, apesar de não especificar como os gastos poderiam ser cortados.

Quando iniciou a reflexão para que pudesse realizar o corte de US\$ 10 bilhões na defesa, Cheney decidiu procurar o Diretor do Escritório de Análise e Avaliação de Programas do Pentágono²⁸², David S. C. Chu, responsável por analisar o desempenho dos programas que vinham sendo desenvolvidos. Cheney e Chu elaboraram uma lista extensa com todos os cortes que poderiam ser feitos sem que a segurança dos EUA fosse comprometida:

²⁸⁰ Os valores não são os mesmos da tabela anteriormente exposta porque, como o foco da tese são os programas de armamentos, a tabela somente apresentava os dados relativos às apropriações. Não incluía, portanto, valores referentes a pagamentos de salários dos componentes permanentes das Forças, incluídos nos números deste parágrafo.

²⁸¹ “Apesar de Reagan ter deixado um grande orçamento de defesa para seu sucessor, não era grande o suficiente para pagar por todos os programas que ele havia iniciado, porque ele e seus assessores tinham originalmente se recusado a reconhecer que as pressões orçamentárias forçariam cortes nos gastos com defesa ao fim dos anos 80. O Presidente Reagan acomodou os declínios iniciais por meio do alargamento de programas. Então, o Presidente Bush e o Secretário de Defesa Cheney herdaram um programa de US\$ 400 bilhões, mas um orçamento de somente US\$ 300 bilhões. Há estimativas de que mais de US\$ 1 trilhão em programas estejam agora no tubo da defesa e que o programa de defesa de 1990-1994, apresentado ao Congresso em janeiro de 1989 pelo Presidente Reagan, era sub-financiado em US\$ 300 bilhões ou US\$ 400 bilhões” (KORB, 1990, p. 121).

²⁸² *Program Analysis and Evaluation – PA&E.*

Quando Cheney chegou ao Pentágono, ele requereu a Chu uma lista de programas que poderia cortar para poupar US\$ 10 bilhões do orçamento. O Osprey estava, automaticamente, na lista de Chu e era um dos nove maiores programas de aquisição que Cheney decidiu cortar. O helicóptero de ataque Apache AH-64 do Exército, o avião a jato da Marinha F-14D Tomcat, um de seus submarinos de ataque SSN-688, e o jato F-15 Eagle da Força Aérea estavam entre os outros²⁸³. Muitos membros do Congresso ficariam insatisfeitos, Cheney sabia, mas o Presidente disse-lhe para cortar o orçamento de defesa, e o Presidente era pago para liderar. Algumas vezes, ter uma confrontação com o Congresso é o jeito certo de agir (WHITTLE, 2010, p. 173).

Cheney estava convencido, apesar de que seu posicionamento, ao menos na visão dos congressistas, não estava embasado em uma estratégia clara de inserção internacional, de que a segurança dos Estados Unidos poderia ser garantida por grandes investimentos em programas estratégicos, como os mísseis intercontinentais (os principais eram o MX e o *Midgetman*), o Bombardeiro B-2 *Stealth*, que garantiria o lançamento de ogivas em alvos inimigos sem ser detectado por radares e, principalmente, pelo desenvolvimento do escudo anti-mísseis previsto pela *Strategic Defense Initiative* – *SDI*, programa que ficou popularmente conhecido como “Guerra nas Estrelas”.

Com base nessa análise, Cheney passou a concentrar seus cortes em programas convencionais, pois defendia que os Estados Unidos já tinham uma ampla vantagem nessas tecnologias e que as inovações que os programas vinham produzindo seriam importantes no futuro, mas não durante a década de 90, podendo ser totalmente desenvolvidas em um momento mais oportuno, quando a economia do país já estivesse reequilibrada. O problema desse modelo, porém, é que os programas convencionais, por gerarem mais empregos nos distritos eleitorais dos Estados Unidos, devido ao processo de subcontratação e ao fato de que sua produção não demanda o nível de *expertise* dos equipamentos estratégicos, são politicamente os mais difíceis de serem encerrados.

A partir da visão estratégica de Cheney, o Executivo desenvolveu uma segunda proposta orçamentária, prevendo cortes que somavam US\$ 10 bilhões, e se concentravam em diversos programas de armamentos considerados ineficientes.

²⁸³ Além desses, Cheney também solicitou o corte dos programas do míssil Phoenix e do tanque M1 Abrams, do Exército. Esses eram apenas os principais programas que seriam cortados, mas outros foram requeridos. De todos os programas para os quais Cheney solicitou o cancelamento durante a gestão Bush, somente dois foram encerrados. Nenhum dos cortes encerrou algum dos maiores programas de armamentos.

O projeto foi enviado ao Congresso em 25 de abril, data em que Cheney participou de uma audiência no Comitê de Serviços Armados da Câmara para explicar, de forma minuciosa, suas decisões com relação ao cancelamento ou adiamento de programas de armamentos aos legisladores:

Cortar as taxas de produção para alguns armamentos para desenvolver armas mais sofisticadas, que as substituiriam.

Helicópteros do Exército: diminuir a velocidade de compra dos Apaches caçadores de tanques (– US\$ 38 milhões) e *scouts* AHIP (– US\$ 276 milhões); desacelerar a produção dos *Blackhawk* transportadores de tropas (– US\$ 32 milhões); continuar o desenvolvimento dos *scouts* e caçadores de tanques LHX.

Submarinos: abandonar uma embarcação de classe *Los Angeles* (– US\$ 714 milhões); continuar construindo as embarcações de classe *Seawolf*.

Caças táticos e bombardeiros: encerrar a produção dos novos F-14D da Marinha (– US\$ 365 milhões) e dos F/A 18 da Força Aérea (– US\$ 156 milhões); continuar o desenvolvimento dos caças ATF da Força Aérea e os aviões de ataque terrestre A-12 da Marinha.

Desacelerar o início da produção de novos armamentos com problemas técnicos, orçamentários e de atraso.

Desacelerar a aquisição do bombardeiro “*stealth*” B-2 (– US\$ 885 milhões), do helicóptero anti-submarinos *Seahawk* (– US\$ 205 milhões), do avião de treinamento T-45 da Marinha (– US\$ 264 milhões), do míssil de artilharia de longo alcance ATACMS do Exército (– US\$ 46 milhões) e do míssil anti-aéreo ADATS (– US\$ 149 milhões).

Cancelar programas de alto-custo com valor militar pequeno ou limitado.

Cancelar o “avião aeroespacial nacional” (– US\$ 200 milhões) e desmontar os esquadrões “caçadores de furacão” (– 14 milhões).

Cancelar a aeronave de transporte de tropas Osprey do Corpo de Fuzileiros (– US\$ 1,27 bilhões enquanto é aumentado o número de helicópteros de transporte *Sea Stallion* como substitutos (+ US\$ 300 milhões, aproximadamente).

Reduzir o tamanho da frota ativa.

Limitar o número de porta-aviões a 14, pela aposentadoria do *Coral Sea* quando o *Abraham Lincoln* se juntar à frota (– US\$ 53 milhões).

Aposentar sete *destroyers* (– US\$ 74 milhões) e 73 aviões caçadores de submarinos do modelo P-3 (– US\$ 68 milhões).

Reorientar a iniciativa de defesa estratégica e cortar fundos.

Requerer US\$ 4,9 bilhões no 1990 fiscal (– US\$ 991 milhões) e focar no desenvolvimento da rede de mísseis interceptadores pequenos e baseados no espaço “*Brilliant Pebbles*”²⁸⁴.

Desenvolver o míssil pequeno móvel *Midgetman*, em adição ao desenvolvimento dos mísseis MX nos lançadores móveis.

Retomar o desenvolvimento do *Midgetman* (+ US\$ 100 milhões).

Reduzir o tamanho do número de pessoal relacionado com os mísseis Pershing, desmantelados sob o tratado INF.

Debandar uma brigada da Quarta Divisão de Infantaria no Forte Carson, Colo. (– US\$ 91 milhões) (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 429).

²⁸⁴ Esse era o nome dado à rede de mísseis que seriam posicionados no espaço e formariam um escudo anti-mísseis soviéticos, que, teoricamente, protegeriam os EUA contra as ameaças provenientes da URSS. Em uma tradução livre, o sistema pode ser denominado de “pontinhos brilhantes”.

Somente nessas propostas, Cheney enumerou, com o intuito de exemplificar os cortes que estava propondo, cerca de US\$ 5,5 bilhões em reduções orçamentárias que seriam realizadas.

Os dois cancelamentos que Bush tentou realizar e que geraram mais controvérsia no Congresso eram o caça F-14D e o V-22 Osprey, programa que será analisado no próximo capítulo. O único recurso solicitado por Cheney para esses programas foi a quantia de US\$ 781 milhões, requeridos para reativar a produção dos antigos F-14, deixando de lado as inovações propostas pela Marinha, que levariam à produção do F-14D (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 18). No primeiro ano, a Câmara, por uma margem de 278 votos a 143, reativou ambos. Quanto ao F-14D, a Lei de Apropriações da conferência autorizou gastos totais de US\$ 1,45 bilhões para a produção de 18 novos caças no FY 1990, que operariam em porta-aviões, depois de uma ampla disputa política no Congresso:

Quando, depois de oito semanas de negociações, os conferencistas concordaram, em 2 de novembro, com uma legislação final, o F-14D conseguiu seu “pouso suave”, a delegação da Grumman e a Casa de Long Island haviam batalhado tenazmente para salvar o avião (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 435).

A manutenção das apropriações para o F-14D foi diretamente relacionada com preocupações dos congressistas com a falência de suas contratantes, principalmente da Grumman e, também, com a ausência de um plano específico de Cheney para lidar com questões que estivessem no limiar entre debates estratégicos e políticos. Novamente, interesses eleitorais pesaram mais que as necessidades estratégicas do país:

Se o Secretário Cheney tivesse apresentando um plano ao Congresso para auxiliar a Grumman a se ajustar ao fim de seu papel como um importante fornecedor da defesa, o Congresso poderia ter concordado com o cancelamento do F-14D. O Congresso, com efeito, produziu o seu plano de ajuste: dezoito aviões desnecessários nos próximos três anos a um custo de cerca de US\$ 1,5 bilhões (KORB, 1990, p. 125).

Para a surpresa de Bush, Cheney e Chu, apesar de o Congresso, no início das negociações, ter pressionado os membros do Executivo para que fosse realizada uma maior redução nos gastos com defesa, quando os debates foram iniciados, os membros da Administração não conseguiram encerrar nenhum dos principais programas de armamentos que pretendiam, apesar de seus esforços para

minimizar os gastos militares, sendo que participavam de audiências e buscavam convencer os legisladores de que os programas que pretendiam encerrar eram ineficientes.

A manutenção de programas convencionais foi um dos importantes fatores que contribuíram para um aumento abrupto da conta de apropriações, se forem comparados os números da segunda proposta de Bush, que requereu aproximadamente US\$ 223,5 bilhões ao Congresso, com os US\$ 303 bilhões apropriados pelo Legislativo. Os congressistas aumentaram em 35,5% o pedido do Presidente, ignorando as alterações que vinham ocorrendo no sistema internacional ou o desequilíbrio das contas estadunidenses.

Devido aos intensos debates que ocorreram em torno do orçamento de defesa e do equilíbrio das contas do país, pois o déficit final mostrava-se muito mais alto que o inicialmente previsto, as 13 leis de apropriação somente foram finalizadas dois meses depois do prazo. De acordo com os legisladores, seu trabalho foi dificultado porque não percebiam uma linha clara do Executivo sobre como deveria estar organizado o orçamento. Esse atraso, porém, era comum. Nas décadas anteriores, somente em 1976 e, em 1988, o Congresso tinha finalizado os trabalhos no prazo.

Quando o orçamento de defesa final foi aprovado, estava claro que os esforços realizados pelo Executivo para reduzir os gastos com defesa não tinham surtido grandes efeitos. A primeira batalha de Cheney pelo orçamento havia sido perdida:

Apesar de a maioria dos analistas entender que Cheney perdeu sua primeira importante confrontação com o Congresso, o verdadeiro perdedor na batalha do orçamento de defesa de 1990 foi o povo americano. A administração Bush não desenvolveu um plano coerente para defender suas prioridades. O Congresso é institucionalmente incapaz de desenvolver tal racionalidade, mas tende a proteger os interesses de seus constituintes. E, se a Administração não tem estratégia para moldar o debate orçamentário, os interesses paroquiais, normalmente, prevalecerão (KORB, 1990, p. 122-123).

6.4.4. O orçamento de defesa para o FY 1991

A disputa em torno dos debates orçamentários, em 1990, continuou com as mesmas controvérsias com as quais as discussões anteriores haviam se encerrado. Bush propôs um corte real na autoridade de gastos com defesa de 2,1%.

Novamente, as reduções viriam de uma diminuição no tamanho das Forças, em iniciativas de racionalização do orçamento e no encerramento de diversos programas de armamentos convencionais. Da mesma maneira que no pedido do ano anterior, Bush buscou aumentar o gasto com o programa SDI, entendendo que a capacidade dissuasória dos EUA somente poderia ser fortalecida pela utilização de armamentos estratégicos.

Além de buscar o fortalecimento do SDI, Cheney também requereu US\$ 2,5 bilhões para a produção de cinco bombardeiros B-2 e mais US\$ 1,6 bilhões para a realização de pesquisas em novas tecnologias para a aeronave (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 122). Para os mísseis Midgetman e MX, foram requeridos recursos elevados, que incluíam US\$ 202 milhões para o primeiro e US\$ 2,8 bilhões para o segundo. Novamente, a Administração considerou que os Estados Unidos já estavam bem equipados e tinham amplas vantagens com relação a qualquer outro país em termos de armamentos convencionais, concentrando o foco do orçamento em programas estratégicos.

“Para continuar esses programas, enquanto mantinha um baixo orçamento total em defesa, o Pentágono propôs o encerramento de 20 programas principais de armamentos, o que traria uma economia estimada em US\$ 3 bilhões” (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALAMANAC, 1991, p. 122). Entre os programas que a Administração pretendia cortar, estavam vários que já havia tentado cancelar no ano anterior, como o tanque M-1, o helicóptero Apache, o F-15E, o F-14D, o míssil de longo alcance Phoenix, que seria utilizado nesses caças, e o V-22 Osprey. O Congresso, novamente, decidiu pela manutenção dos programas convencionais, impossibilitando a construção de uma defesa nos moldes desejados por Bush, apesar dos esforços da Administração para convencer os congressistas de que os Estados Unidos já possuíam número suficiente de tais equipamentos.

Em 6 de fevereiro de 1990, quando o projeto orçamentário do Executivo foi enviado ao Congresso, novamente Cheney compareceu ao Comitê de Serviços Armados da Câmara dos Representantes para se manifestar sobre os cortes que pretendia realizar e sobre o montante que seria economizado:

Essa é uma lista que eu penso que dá uma ideia a vocês sobre o propósito das mudanças. Eu não sei de um Secretário, nos tempos recentes, que tenha recomendado tantos encerramentos de programas quanto eu. Como

eu indiquei ao Congresso ano passado, eu votei favoravelmente à maioria desses programas quando eu era um membro [da Câmara]. O problema é que agora eu preciso encontrar uma forma de pagar por eles e alguns não se encaixam, especialmente se estivermos falando sobre reduzir os gastos com defesa para o menor nível, em termos de percentual do PIB, desde antes da Segunda Guerra Mundial.

O V-22 está de volta. No último ano, eu recomendei sua eliminação. O Congresso colocou dinheiro para P&D. Nós estamos continuando com o programa de P&D, mas eu não estou recomendando qualquer outro fundo para o V-22 Osprey.

O F-14D, é claro, é um programa que foi arduamente defendido no último ano. O acordo final foi que o Congresso desse o aval para a compra de 18 novos [aviões], o que nós estamos agora fazendo, mas então encerrasse a nova linha de produção e remanufaturasse a aeronave antiga, o que nós estamos prestes a fazer, mas não há recursos para novos F-14D no orçamento.

O programa AHIP (agora chamado de *Warrior*) sai. O míssil Phoenix, é claro, é utilizado no F-14. Nós não precisamos de mais deles. O veículo de recuperação aprimorado, nós o miramos no ano passado.

A aeronave F-15E, eu indiquei no ano passado que nós iríamos encerrá-la em 1991. Estamos em 1991 e estamos recomendando o fechamento de sua linha de produção. Um grande avião, mas nós teremos mais de 200 deles, uma vez que encerremos o que está em produção, então 1991 seria o último ano para o F-15.

O helicóptero Apache é um bom pedaço de equipamento, mas nós teremos 870 deles no inventário até o fim das aquisições do ano fiscal 1991. Nós não precisamos de mais helicópteros Apache, na minha opinião. Se vocês olharem para os helicópteros Apache e para os tanques M-1, a próxima linha, ambas as decisões estão diretamente relacionadas com as mudanças nos ambientes estratégicos na Europa.

Quando vocês começam a falar sobre a redução das estruturas das Forças e sobre tirar vantagem do menor nível de possibilidade de uma guerra na Europa, então vocês podem, eu penso, encerrar dois dos nossos maiores sistemas, dos quais temos um número suficiente no presente e dos quais não precisaremos de tantos quanto havíamos antecipado. Nós teremos vários modelos de quase 7900 tanques M-1 no inventário quando completarmos a compra do ano fiscal 1991. Nós recomendamos que 1991 seja o último ano em que nós gastemos dinheiro com o tanque M-1, mas a linha de produção pode ficar aberta, além da aquisição pelos EUA, devido às vendas estrangeiras para os sauditas e para os egípcios. Contudo, a linha de produção do tanque M-1 para os EUA será fechada, em conjunto com a dos helicópteros Apache e AHIP.

Nós temos um grande número de mísseis *Maverick* no inventário. Nós reduzimos o número para o que penso que precisaremos e, então, colocamos-lhes para redução.

Há outros que podemos mencionar, se vocês quiserem.

O total, em encerramento de programas, aqui, nos próximos quatro anos, é de mais de US\$ 28 bilhões (CHENEY, 1991, p. 61-62).

Outro conjunto de propostas apresentado por Cheney se referia à redução de pessoal, apesar de que ainda não havia sido divulgado o conceito de Força Base. O orçamento de defesa do Executivo previa uma redução de 38.000 militares, minimizando o número total das Forças no país para pouco mais de 2 milhões. Os cortes seriam concentrados no Exército, que perderia 17.000 postos ativos, e na Força Aérea, que seria reduzida em 15.000 postos. A Marinha perderia

6.000. Essa redução permitiria um aumento salarial de 3,5% para os militares no FY 1991.

O pedido orçamentário do Presidente foi enviado ao Congresso em 29 de janeiro de 1990, com um atraso de 3 semanas sobre o prazo legal, tendo estimativas econômicas muito otimistas se comparadas aos índices reais que a economia estadunidense apresentou naquele ano. Essa era, também, uma prática comum entre as gestões, pois a elaboração do orçamento com base em previsões inflacionárias abaixo dos índices reais ou de déficits menores, por exemplo, diminuía a pressão pelo corte de gastos. Apesar das críticas de muitos congressistas, que chamaram o orçamento de fictício, devido ao distanciamento dos números com o que vinha sendo observado na realidade, uma revisão ampla dos dados somente foi realizada em julho daquele ano, o que causou uma grande reviravolta nas negociações orçamentárias. O valor real do déficit forçou Bush a abandonar sua promessa de não aumentar impostos, o que diminuiu, ainda mais, o da opinião pública e do próprio Congresso aos esforços da Administração. O aumento da carga tributária, que foi incluído no pedido revisado do Presidente, foi outro fator que fortaleceu o Congresso nas negociações orçamentárias.

Iniciada a fase dos debates mais intensos entre os Poderes, a lógica do orçamento do ano anterior foi mantida. A discussão mais pesada do ano se concentrou na aprovação de investimentos no bombardeiro B-2 "*stealth*". Novamente, os cortes foram concentrados nos armamentos estratégicos, ao contrário do que Bush e Cheney pretendiam. A Administração defendia um equilíbrio maior entre os investimentos em armas de destruição em massa e em equipamentos convencionais, concentrando os gastos em programas que pudessem dar as respostas pretendidas a um custo adequado, o que não percebia em diversos programas que pretendeu cortar.

O Congresso, por sua vez, tinha a intenção de reduzir os requerimentos orçamentários de Bush, mas isso não queria dizer que programas convencionais fossem ser encerrados. Ao contrário, dos 20 equipamentos que Bush propôs encerrar no FY 1991, a maioria foi mantida, apesar de ter tido seus investimentos adiados. Cortes foram feitos, mas em programas que Bush pretendia manter, enquanto programas convencionais, cujo encerramento significaria um alívio das pressões nos anos seguintes, foram mantidos:

Verdade, o Congresso “poupou” cerca de US\$ 2 bilhões em programas estratégicos. Mas foi uma poupança de curto prazo. A US\$ 3,6 bilhões, o SDI é muito grande para ser um programa de pesquisa e muito pequeno para ser movido para a utilização. Cortar um bombardeiro *stealth* B-2 “poupou” US\$ 400 milhões, mas elevou o custo da unidade dos aviões agendados para compra com fundos de 1990, de US\$ 1,3 bilhões, para US\$ 1,8 bilhões, e adicionou US\$ 5 bilhões ao custo total do programa. Similarmente, quase US\$ 400 milhões foram poupados pelo corte de vinte e um mísseis Trident II, mas o custo da unidade das compras de 1990 aumentou 20 por cento, de US\$ 288 milhões para US\$ 347 milhões (KORB, 1990, p. 123).

Apesar de que as negociações vinham apresentando um formato muito semelhante aos anos anteriores, a invasão do Kuwait pelo Iraque, realizada em 4 de agosto de 1990, potencializou a forma pela qual os congressistas observavam o orçamento de defesa, tornando ainda mais difícil o encerramento de programas. Uma possível ameaça real aos Estados Unidos havia novamente emergido, na visão de muitos legisladores, como Les Aspin, Presidente do Comitê de Serviços Armados da Câmara, que afirmou, em setembro, que “essas são as ameaças que enfrentamos hoje, e elas irão profundamente moldar nossa defesa amanhã, quando não estivermos mais completamente preocupados com a União Soviética” (ASPIN apud CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 671). O aumento das tensões elevou o receio do Congresso de encerrar qualquer programa de armamentos, o que era maximizado pelo fato de que aquele era um ano de eleições de meio-termo.

Novamente, nenhum grande programa de armamentos foi encerrado. As principais medidas do Legislativo foram, apenas, o atraso de alguns programas convencionais, que Bush pretendia encerrar, a manutenção do bombardeiro B-2, cujos debates serão descritos com mais profundidade em momento oportuno, e a redução de 80.000 postos nas Forças Armadas, ao contrário dos 38.000 requeridos por Bush. Para o SDI, o Congresso concedeu somente US\$ 2,89 bilhões dos US\$ 4,69 bilhões requeridos pela Administração (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 671), mas o programa, novamente, foi mantido.

Uma lista com todos os programas que foram aprovados para o FY 1991, com os montantes apropriados para cada um deles, é apresentada pelo *Congressional Quarterly Almanac* (1991, p. 684-686).

Mais uma vez, apesar de que a proposta orçamentária do Presidente resultaria em um declínio real de 2,6 por cento na autoridade do orçamento (KORB, 1990, p. 127), o Congresso reduziu ainda mais o pedido do Executivo, mas essa

diminuição dos gastos, naquele ano, não significou uma consolidação de um novo padrão no orçamento de defesa, que continuava a apresentar pressões profundas para os anos subsequentes, já que não houve cortes de programas. O que se observou, portanto, foi somente uma readequação da velocidade dos gastos e do tamanho do déficit para o FY 1991 (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 812).

A redução real das apropriações com relação ao ano anterior foi de 5,5%, o que significa um número importante, mas, novamente, os investimentos em diversos programas de armamentos para os quais Bush e Cheney não tinham requerido recursos foi impedido pelo Congresso. Pela conjuntura altamente politizada do debate orçamentário, Les Aspin, ao final das discussões orçamentárias, declarou, ironicamente:

Você ficaria surpreso com quantos sistemas de armamentos que foram desenhados muito tempo atrás, quando a ameaça era a União Soviética, passaram a ser perfeitos para essa nova situação com o Iraque (ASPIN apud CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 687).

Apesar de que o capítulo não está concentrado na atuação dos *lobbies* na manutenção de programas de armamentos, o que somente pode ser realizado quando um equipamento específico é discutido, como será realizado no próximo capítulo, a grande importância dos lobistas nas discussões orçamentárias do FY 1991 é exposta por Shuman (1992, p. 323):

[Os grupos de pressão representavam a] esquizofrenia política endêmica que leva os indivíduos e grupos a demandarem cortes em gastos governamentais ineficientes e que representem desperdícios, enquanto peticionam aos seus representantes para que apoiem projetos públicos de interesse local, bases militares e outros benefícios pessoais (SHUMAN, 1992, p. 323).

A manutenção dos equipamentos convencionais e, conseqüentemente, dos empregos nos distritos eleitorais dos congressistas, rendeu bons frutos na eleição daquele ano, pois 96% dos membros da Câmara que buscavam a manutenção do cargo foram reeleitos em 1990 (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 916).

6.4.5. O orçamento de defesa para o FY 1992

Como a variação dos membros do Congresso foi pequena, as discussões orçamentárias dos dois últimos anos da Administração serão descritas de modo menos profundo, pois estavam relacionadas com os mesmos embates dos anos anteriores, não havendo grandes alterações estruturais ou agenciais nesses processos.

O orçamento para o FY 1992 foi o primeiro que foi debatido inteiramente após a divulgação do conceito de Força Base. Apesar disso, a elaboração de uma linha mais clara de inserção internacional e de reorganização das Forças Armadas estadunidenses não influenciou, de modo profundo, as discussões. O Congresso continuava a defender que não havia clareza sobre quais as necessidades dos EUA no pós-Guerra Fria e diversos legisladores argumentavam que a invasão do Iraque ao Kuwait agravava a situação, pois demonstrava que havia missões para as quais o país não estava pronto. O conceito de Força Base poderia ser o início da construção de uma estratégia mais adequada, mas ainda era insuficiente para pautar os debates orçamentários (CORDESMAN, 1991).

O orçamento foi apresentado três semanas depois do início da atuação das Forças no Oriente Médio, a maior operação militar desde o fim dos conflitos no Vietnã, mas não havia qualquer menção a ela no requerimento enviado por Bush às Casas. Novamente, uma redução dos efetivos e investimentos no aumento da rapidez do seu emprego eram os pontos mais importantes na transformação da defesa dos EUA proposta pelo Executivo. Os maiores programas descritos na proposta continuavam sendo os estratégicos, com destaque para o bombardeiro B-2 e para a SDI.

Além da operação militar no Kuwait, o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas poderia ter causado uma reviravolta nos debates orçamentários para a defesa, mas seus efeitos foram, também, pouco evidentes: esse foi o ano em que o valor requerido pelo Presidente e o valor final aprovado pelo Congresso foram mais próximos.

O fim da URSS era, por um lado, um forte argumento para os congressistas que desejavam um rápido declínio dos investimentos em armamentos, pois o grande adversário histórico dos EUA havia se retirado da disputa e não era mais uma ameaça. Por outro lado, o episódio foi utilizado pelos legisladores que

defendiam que os novos confrontos teriam um alcance específico e que favoreciam a manutenção dos programas convencionais, os mais caros nos projetos orçamentários do país. As alterações no sistema internacional demandavam, de acordo com esses congressistas, o aumento das contas de pesquisa e desenvolvimento, para que novas tecnologias fossem concebidas.

Entre todos os programas que Bush pretendeu cancelar, somente um encerramento foi possível. Bush conseguiu finalizar, no FY 1992, o programa A-12, que previa o desenvolvimento de um bombardeiro para a Marinha e gastaria um total de US\$ 52 bilhões para comprar 620 aeronaves. Depois de alguns anos em que uma pequena parte desses recursos foi despendida, Bush conseguiu convencer os congressistas de que outro programa seria mais adequado.

Grandes escândalos em torno do A-12, relacionados com seu excesso de custos, foram decisivos para o corte, que, por dois motivos, não pode ser considerado um grande feito. Primeiramente, porque os recursos para o A-12 não foram poupados, já que Bush, ao cancelar o A-12, propôs o início dos gastos com a aeronave A-X, um projeto de aeronave de grande tecnologia, para a qual o Congresso aprovou o mesmo montante de gastos que não foram utilizados para o A-12. Em segundo lugar, uma série de condicionantes especiais foram necessários, como escândalos de corrupção e superfaturamento. Todo o procedimento para o cancelamento do programa é analisado pelo *Congressional Quarterly Almanac* (1992, p. 431-433).

O debate orçamentário para o FY 1992 foi marcante porque significou uma grande perda de oportunidade. O Congresso não reduziu fortemente o pedido de Bush, apesar do declínio da maior ameaça internacional ao país, por preocupações políticas (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1992, p. 393). A chance de realizar uma importante transformação da lógica orçamentária havia sido perdida, mesmo diante do declínio final da URSS e da comprovação definitiva de que as demandas sistêmicas haviam mudado.

6.4.6. O orçamento de defesa para o FY 1993.

O fato de que 1992 era um ano eleitoral prevaleceu sobre o interesse da Administração no corte de gastos (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1992, p. 483) nos debates orçamentários para o FY 1993 e afetou profundamente o

processo orçamentário daquele ano. O próprio Executivo deixou de demandar cortes profundos ao Congresso nos programas convencionais e, além disso, trabalhou fortemente pela manutenção dos empregos nas indústrias de defesa, por meio do incentivo à exportação de equipamentos. Mayer (1995, p. 167) analisa a questão com elevado grau de profundidade, citando o posicionamento de diversos autores:

Considere os seguintes exemplos das eleições presidenciais de 1992. Em setembro de 1992, Bush anunciou a aprovação de uma venda de US\$ 9 bilhões de F-15 para a Arábia Saudita (Rosenthal 1992) – o que levou à proposta de uma venda equilibrada de helicópteros AH-64 Apache e UH-60 Blackhawk para Israel (Tolchin 1992) – e prometeu encerrar um banimento de uma década que proibia a venda de armas para Taiwan, o que levaria a um pedido de US\$ 5,8 bilhões de caças F-16 (Sutherland 1992). Em outubro de 1992, o Vice-Presidente Quayle anunciou, na Filadélfia, que Bush havia decidido apoiar a aeronave V-22 Osprey, um avião de rotor giratório que Bush vinha tentando cancelar desde 1989 (Schmitt 1992b). Esses anúncios foram feitos em frente a pessoas empregadas por contratantes relevantes: o V-22 é construído pela Boeing e Bell Helicopters na Filadélfia, o F-15 pela McDonnell-Douglas em St. Louis, o F-16 pela General Dynamics em Ft. Worth (desde que foi vendida à *Lockheed*). Os estados afetados (Missouri, Pensilvânia e Texas) eram considerados competitivos e “de vitória obrigatória” para Bush e todos tinham sido feridos por cortes na defesa. As vendas de F-15 e F-16, sozinhas, poderiam salvar 10000 empregos, em St. Louis e Fort Worth, e outros milhares em subcontratantes na Califórnia, Connecticut e Flórida (Schmitt 1992a; Sims 1992). Os anúncios foram cronometrados para maximizar o impacto eleitoral: um funcionário do Departamento de Defesa admitiu que “o momento das decisões [do F-15 e do F-16] se deveu muito ao período de campanha nos EUA (Diehl e Von Drehle 1992).

Os congressistas, do mesmo modo, passaram a facilitar a aprovação de programas dos quais eram críticos. Para o SDI, por exemplo, foram autorizados US\$ 4,05 bilhões, mesmo diante da contrariedade dos legisladores sobre o programa.

Ao invés de propor o encerramento dos programas, Bush se concentrou na elaboração de propostas de desaceleração de investimentos, prevendo que muitos deles fossem ser encerrados nos anos seguintes, se não desenvolvessem avanços tecnológicos consistentes. Por isso, não houve uma grande redução do orçamento de defesa nesse ano fiscal, sendo que, novamente, somente pode-se perceber desacelerações e o adiamento dos debates acerca da adequação do orçamento de defesa a um novo ambiente estratégico no interior do Congresso.

Os cortes propostos por Bush foram divididos, o que possibilitou sua

realização nos 5 anos seguintes, havendo um planejamento de que US\$ 50 bilhões seriam cortados entre 1991 e 1997 (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1993, p. 484).

Cheney e Bush concordavam com a necessidade de grandes reduções, mas temiam que a aceleração do encerramento de programas pudesse afetar pesadamente diversas comunidades que estavam localizadas em distritos eleitorais divididos, que poderiam ser decisivos na eleição.

A variável do ciclo eleitoral, detalhada nos capítulos teórico-conceituais da tese, foi bastante relevante para os debates orçamentários daquele ano.

6.5. OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE ARMAMENTOS DISCUTIDOS DURANTE A GESTÃO BUSH

Como se observou na análise dos debates orçamentários realizados anualmente durante a gestão, o Presidente não foi capaz de moldar as posições do Congresso, como Reagan havia feito no início dos anos 80. Apesar de que a Administração Bush conseguiu reduzir o orçamento de defesa em um montante relativamente grande, foi o Congresso que conduziu, amplamente, o processo, não havendo o encerramento de programas convencionais, sendo que os cortes de gastos se concentraram nos investimentos em armamentos estratégicos, que o Presidente considerava necessários para a garantia da segurança dos Estados Unidos.

Bush e Cheney foram bem sucedidos em atingir o objetivo de reduzir o orçamento de defesa, mas as prioridades estratégicas que haviam delimitado foram ignoradas pelo Congresso. Cheney havia proposto a manutenção de todas as principais iniciativas estratégicas de Reagan e o cancelamento de diversos equipamentos convencionais, mas o Congresso trabalhou no sentido de minimizar a importância dos primeiros, adiando seus gastos, e manteve programas como o F14D, o V-22 e o helicóptero AHIP (KORB, 1990, p. 122).

Os cancelamentos, em grande medida, foram evitados por critérios políticos, relacionados com a manutenção de empregos nos distritos de origem dos congressistas. Nenhum dos debates orçamentários teve, como base, preocupações com o novo ambiente estratégico ou com as necessidades militares dos EUA no mundo pós-Guerra Fria. Se essa lógica já era clara durante a Administração

Reagan, com Bush o foco no número de empregos na indústria armamentista ficou ainda mais evidente.

Passa-se, agora, ao aprofundamento dessas linhas gerais acerca do processo orçamentário, com ênfase nas discussões dos programas de navios da Marinha, que previam o desenvolvimento de equipamentos tanto estratégicos quanto convencionais, e nos debates em torno do míssil MX e do bombardeiro B-2 *stealth*, ambos armamentos estratégicos.

6.5.1. Os programas de desenvolvimento de navios para a Marinha.

Os gastos da Marinha são alguns dos que mais tendem a gerar os efeitos de onda de popa e onda de proa, pela grande pressão que os programas da Força impõem sobre orçamentos futuros. Cada navio leva diversos anos para ser construído e, enquanto não passam a ser operacionais, inibem a diminuição do orçamento de defesa na conta de Pesquisa e Desenvolvimento. Percebendo a importância dos gastos com a Marinha e, principalmente, devido a razões estratégicas, Bush e Cheney planejaram um grande corte dos investimentos em navios, deixando de lado o projeto da Marinha de 600 navios de Reagan.

A primeira dessas motivações estratégicas se relacionava com o fato de que a marinha soviética nunca chegou a representar uma ameaça real aos EUA durante a Guerra Fria. A URSS se concentrou, preponderantemente, na organização de uma Marinha capaz de proteger suas costas (STEINBRUNER, 1990, p. 82), o que realizava pelo emprego de dois meios principais: primeiramente, com submarinos nucleares de tecnologia defasada, que não possuíam a mesma autonomia que os dos EUA e eram mais ruidosos que eles (pois não tinham a mesma capacidade de escapar de radares); e, em segundo lugar, por forças instaladas nas costas, com condições de realizar ataques terra-mar e ar-mar. Nenhum dos dois equipamentos, portanto, era capaz de contrapor a Marinha estadunidense, muito mais capacitada que a dos soviéticos.

Além disso, é importante observar que, durante a Guerra Fria, as marinhas da URSS e dos EUA se encontraram várias vezes em alto mar, mas não se confrontaram, estabelecendo, inclusive, rotinas para práticas que eram vistas por ambos como operações de treinamentos, pelo nível de engajamento e de expectativas que criavam de lado a lado. Dessa forma, os investimentos na

ampliação da Marinha estadunidense tinham duas preocupações principais: criar capacidade de mobilidade de Forças em todo o ambiente internacional e uma capacidade ofensiva com relação aos soviéticos. Não havia relação direta dos investimentos na Marinha estadunidense com necessidades de defesa da segurança do país.

De acordo com a crença de Bush e Cheney, portanto, a defesa do território estadunidense não seria responsabilidade prioritária da Marinha, mas dos equipamentos estratégicos e das demais forças. Por isso, a Administração tentou o cancelamento do desenvolvimento de diversos equipamentos da Marinha, destacando os argumentos ora apresentados. Os Congressistas, porém, se recusaram a cancelá-los, pois a construção de navios empregava muitos indivíduos.

Apesar das tentativas de reduzir os investimentos em navios, Bush e Cheney não conseguiram, como quando buscaram reduzir programas convencionais, resultados positivos. Korb (1990, p. 135) analisa a utilidade dos equipamentos da Marinha, a partir das discussões orçamentárias para o FY 1991:

O orçamento da Marinha para 1991 é, virtualmente, o mesmo que para 1990. A Marinha propõe a aposentadoria ou a desativação de 12 velhos navios e a redução de sua estrutura de força levemente, de 551 para 546 navios. Todavia, a Marinha ainda planeja manter 14 grupos de porta-aviões, um número consistente com a estratégia marítima de levar a batalha até a União Soviética. A Marinha pretende US\$ 3,7 bilhões para 5 destróieres da classe Burke (DDG-51), equipados com *Aegis*²⁸⁵, destinados prioritariamente para proteger a frota dos ataques da aviação naval soviética e dos navios com mísseis soviéticos, e outros US\$ 3,7 bilhões para 2 submarinos *Seawolf* (SSN-21), designados para atacar os submarinos da frota balística soviética nas suas próprias águas (em adição ao décimo oitavo submarino *Trident*). Esses navios não somente não têm uma missão claramente definida na era pós contenção, mas também consumiriam cerca de 80 por cento dos US\$ 9,2 bilhões do orçamento de construção de navios da Marinha em 1991 (KORB, 1990, p. 135).

Como se observa, portanto, os planos da Marinha, mesmo no período pós-Guerra Fria, estavam completamente estruturados para o período da contenção, que havia cessado. Como nenhum desses programas foi encerrado durante a Administração Bush, a população estadunidense continuou financiando equipamentos que não tinham qualquer relação com o ambiente estratégico que emergia, apesar das tentativas de Cheney de cancelar parte dos investimentos.

²⁸⁵ “*Aegis* é o nome de um sistema de defesa aérea sofisticado que é utilizado em cruzeiros e destroyers. O sistema é designado para disparar contra mísseis e aeronaves que ameaçam as embarcações” (KORB, 1990, p. 135).

6.5.2. O programa do Bombardeiro B-2 Stealth.

O investimento total no B-2 estava estimado em gastos de US\$ 70 bilhões para uma frota de 132 aeronaves. O Congresso, na primeira proposta orçamentária, da mesma forma que fez com outros equipamentos estratégicos, reduziu o ritmo das despesas.

Para o FY 1990, a Administração requereu um total de US\$ 2,52 bilhões para o programa, com o intuito de comprar 3 aviões e peças para serem utilizadas em outros cinco no ano fiscal seguinte. Nesse ano, duas leis importantes foram votadas acerca do programa. Na primeira, a Câmara claramente demonstrou que não tinha a intenção de encerrá-lo, desaprovando, por 279 votos a 144, uma emenda à lei de autorização fiscal que interrompia a produção do B-2, pela proibição da compra de novas aeronaves. Por outro lado, somente aprovou US\$ 1,78 bilhões para o programa naquele ano, com uma votação de 257 favoráveis a 160 votos contrários. O Senado, naturalmente mais favorável a programas militares requeridos pelo Presidente, aprovou US\$ 2,22 bilhões para o B-2. O orçamento final daquele ano previa gastos de US\$ 2,09 bilhões para a produção de 3 aeronaves (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 17).

Novamente, era evidente a noção de que o Legislativo dividiria os fundos do orçamento entre o maior número possível de programas, dando preferência ao corte de programas estratégicos e à manutenção de investimentos convencionais que Bush pretendia encerrar. Nessa linha de raciocínio, apesar de que o orçamento para o B-2 *Stealth* foi mantido, o Congresso manteve os investimentos para a modernização dos B-1B (uma revitalização do B-1), com o desenvolvimento de novos equipamentos eletrônicos para a aeronave.

Ambos foram mantidos, apesar da atuação de um *lobby* muito grande para o cancelamento do programa B-2, que incluía defensores do B-1B e do desenvolvimento de mais mísseis que pudessem penetrar as linhas soviéticas, sem que houvesse a necessidade de produção de um novo bombardeiro. Esse grupo atuou pesadamente perante membros dos dois partidos, mas não obteve resultados favoráveis (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 448). Nenhuma das argumentações de que o desenvolvimento das aeronaves seria a opção mais cara e menos eficiente para ultrapassar as defesas soviéticas (que continuava sendo

o foco dos debates no Congresso), sensibilizou os legisladores.

No segundo ano das discussões sobre o B-2 durante o mandato de Bush, esse se tornou o programa mais debatido no Legislativo, que, apesar de controvérsias com relação à sua eficácia, aprovou US\$ 2,35 bilhões para sua produção, apesar de não definir claramente se o valor deveria ser concentrado na fabricação das 15 aeronaves cujo desenvolvimento e a pesquisa foram aprovadas no ano anterior ou se mais aviões poderiam ser produzidos (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1991, p. 687).

Nos debates do orçamento para o FY 1992, o terceiro ano de discussões orçamentárias da Administração Bush, o Executivo requereu US\$ 4,8 bilhões para o bombardeiro B-2, argumentando que a participação dos caças F-117 *Stealth* nos conflitos do Oriente Médio estava provando que a tecnologia era um grande sucesso, mas o Congresso continuava a criticar o gasto excessivo com o programa, tentando distribuir parte dos recursos nele aplicados para programas convencionais menos custosos. Apesar de que o argumento central dos congressistas era o custo excessivo do B-2, o dinheiro “poupado” com ele não era retirado do orçamento, mas destinado a outros programas. O orçamento autorizou US\$ 1,6 bilhões para pesquisa e desenvolvimento do B-2 e US\$ 1,8 bilhões para a compra de peças e suprimentos para a aeronave. O objetivo dos gastos era continuar a produção dos 15 bombardeiros já aprovados nos orçamentos anteriores.

Os US\$ 4,8 bilhões requeridos pelo Presidente para o programa possibilitariam a produção de mais 4 B-2, mas o Congresso só apropriou uma parcela do valor, mantendo a lógica de retirar recursos dos programas estratégicos para os convencionais, que representavam mais votos em anos eleitorais.

Ainda em 1991, também foram aprovados US\$ 203 milhões para a manutenção e modernização dos bombardeiros B-1, apesar de que Bush não havia concentrado esforços para a manutenção do equipamento. Para o B-2, ao contrário, a Administração realizou amplos esforços de *lobby* junto ao Congresso (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1992, p. 404), mas tais pressões não foram suficientes para que os valores requeridos fossem aprovados em sua totalidade.

Ao contrário dos anos anteriores, o bombardeiro teve uma aprovação mais tranquila em 1992, quando as pressões eleitorais facilitaram a aprovação de mais 4 aeronaves, elevando o número da frota para 20 aviões.

Para os anos fiscais entre 1994 e 1996, quando o programa estivesse inteiramente operacional, a Força Aérea previa uma solicitação de US\$ 5,7 bilhões para o B-2.

Como se observa, o programa passou por diversas dificuldades durante os debates orçamentários de Bush, mas não foi encerrado. A lógica da manutenção do maior número possível de programas, que garantiu o nível de emprego na indústria de defesa, pautou a decisão dos legisladores.

6.5.3. O programa dos Mísseis MX.

Bush solicitou, no primeiro ano de seu mandato, US\$ 1,1 bilhões para o míssil MX e para financiar a construção de edificações para sua estocagem. O Senado aprovou o requerimento sem alterações. Na Câmara, porém, o programa teve maiores dificuldades, sendo aprovado somente metade do valor requerido por Bush. O relatório da sessão conjunta aprovou US\$ 1,05 bilhões para a fabricação conjunta de mísseis MX e para o *Midgetman*. Como se observa, a solicitação do Executivo foi, em grande medida, mantida (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 18). O valor aprovado pelo Legislativo incluía a realização de gastos já aprovados no orçamento anterior e não executados na gestão Reagan.

No segundo ano dos debates orçamentários, o Congresso não autorizou os gastos para o MX e para o *Midgetman*, deixando a Bush a opção de investir em somente um deles e, em especial, negando-se a investir no desenvolvimento da base de lançamento móvel para o MX, que era considerada a opção mais custosa desde que o míssil começou a ser desenvolvido, como foi exposto no capítulo anterior.

Nos debates para o FY 1992, Bush requereu US\$ 260 milhões para continuar desenvolvendo o sistema de lançamento móvel dos mísseis MX já existentes, que continuavam operando, apesar do corte no orçamento do ano anterior. Novamente, o Congresso, por não considerar essa uma opção interessante, deixou de autorizar os gastos para esse tipo de lançador. Apesar disso, foram aprovados US\$ 252 milhões para a produção de mais 5 mísseis, que a Força Aérea estocaria no subterrâneo.

Para o *Midgetman*, foram aprovados US\$ 549 milhões, que possibilitariam a produção de mísseis e de um sistema de lançamentos móvel (CONGRESSIONAL

QUARTERLY ALMANAC, 1992, p. 401), mesma tecnologia que os legisladores haviam recusado para o MX.

Nos debates do FY 1993, o MX e o *Midgetman* sofreram restrições do meio internacional, devido à ratificação dos acordos START, que ocorreu em maio de 1992. Os acordos previam a limitação da utilização de mísseis intercontinentais ofensivos, o que impedia a continuidade do programa. Para aquele ano, portanto, não houve investimentos requeridos ou aprovados para o MX, o que estava relacionado com o conteúdo de tratados internacionais e não com o esforço do Congresso em minimizar a importância do programa.

O MX foi cancelado, mas não devido às discussões orçamentárias que estivessem relacionadas com a sua utilidade, com os seus custos ou com as preferências estratégicas dos tomadores de decisão dos EUA. Ao contrário, a finalização do equipamento foi fruto de um acordo internacional que limitava a tecnologia.

Apesar de o orçamento de defesa ter sido reduzido durante os quatro anos da gestão Bush, o que pode ser atribuído à diminuição das ameaças no sistema internacional e à prevalência de legisladores do Partido Democrata com uma forte tendência liberal em ambas as Casas do Congresso, percebe-se, por meio de uma análise mais cuidadosa dos processos de elaboração do orçamento, que a redução foi tímida e não se conectou com as preferências do Executivo.

Ao assumir o cargo de Presidente dos EUA, George H. W. Bush, ao menos de início, não fez grandes mudanças na proposta orçamentária de Reagan, que já vinha realizando uma redução dos investimentos em defesa. Rapidamente, porém, o Presidente passou a ser pressionado pelo Congresso para que fosse minimizado o pedido orçamentário para a defesa, devido à diminuição das ameaças internacionais, relacionada com o declínio da URSS, e à ainda precária situação da economia estadunidense, que não havia se recuperado totalmente do período de crises dos anos 70 e 80 e continuava com déficits elevados.

Concordando com a necessidade de realizar uma redução do orçamento militar do país, Bush e seu novo Secretário de Defesa decidiram concentrar o corte em programas convencionais, pois pensavam que ainda havia ameaças externas que continuavam compelindo o país à realização de investimentos estratégicos. O próprio Cheney justifica o posicionamento do Executivo:

Enquanto eu escrevo isso, olhando para trás vinte anos ou mais, fica claro que 1989 foi um ponto de mudança na história moderna. A Guerra Fria estava terminando, mas a grande mudança histórica que acontecia não estava tão clara do nosso ponto de vista em março daquele ano. Quando eu cheguei ao gabinete, havia um forte incentivo de alguns membros do Congresso requerendo que fizéssemos cortes significativos no nosso orçamento de defesa. Eu estava cauteloso quanto a cortar demasiadamente. Apesar de que havíamos visto sinais iniciais de mudança na União Soviética, não havia como negar que eles ainda tinham milhares de mísseis apontados para os Estados Unidos. Eles tinham seiscentos mil soldados estacionadas na Europa Oriental. Eu estava convencido de que seria irresponsável fazer cortes profundos ou mudanças nos nossos sistemas de defesa estratégica pela promessa de mudanças dos soviéticos (CHENEY, 2011, p. 166-167).

Se o Executivo entendia que os investimentos estratégicos deveriam ser mantidos, os cortes orçamentários seriam realizados nos programas convencionais. Esses, porém, são politicamente mais fortes, pois geram um grande número de empregos em diversos distritos eleitorais concomitantemente. O Legislativo, por se concentrar na ótica política das discussões orçamentárias, não apoiou os cortes profundos nos programas convencionais requeridos pela Administração, o que minimizou as possibilidades de diminuição dos gastos militares dos EUA.

Dois conjuntos de fatores contribuíram para esse resultado. O primeiro deles se refere ao procedimento adotado pela gestão Bush, pois, ao menos de início, o Presidente somente tomou a decisão estratégica de concentrar os cortes nos programas convencionais, mas não determinou como deveriam ser realizadas essas reduções. O Presidente entendia que o Congresso se encarregaria da missão, o que, claramente, os legisladores não tinham condições e interesse de fazer. Somente em um segundo momento, o Executivo, por meio do Departamento de Defesa, assumiu a responsabilidade pelos cortes, mas essa posição tardia diminuiu o poder de agenda da Administração, que não tinha mais condições de conduzir o processo no Legislativo.

Fatores estruturais e agenciais, amplamente analisados na tese, também contribuíram para a incapacidade da gestão Bush de moldar o resultado do processo orçamentário e reduzir, na medida e na forma desejadas, os gastos militares do país. O declínio das ameaças internacionais aos Estados Unidos, como explica Lindsay (2004, p. 184), foi um fator estrutural decisivo:

A agressividade com que o Congresso exerce seus poderes de política

externa está ligada à questão central sobre se o país se vê ameaçado ou seguro. Tempos de paz favorecem o ativismo do Congresso. Períodos de guerra favorecem a deferência do Congresso.

Em períodos de diminuição de ameaças, o aumento da influência do Congresso sobre a formulação do orçamento de defesa dos EUA leva a uma grande tendência à inércia dos programas de armamentos, o que leva à desaceleração da redução dos investimentos militares, devido às características da estrutura do processo decisório e aos próprios interesses dos agentes que ascendem na tomada de decisão, que estão mais próximos dos eleitores e, por isso, preocupam-se com a proteção dos interesses paroquiais. Além disso, tais agentes são mais acessíveis aos grupos que atuam domesticamente, o que será mais facilmente perceptível a partir das construções do próximo capítulo.

Além do ambiente internacional, alterações domésticas afetaram a capacidade do Executivo de moldar o orçamento. Os programas que Bush pretendia encerrar eram responsáveis por uma grande quantidade de empregos e, conseqüentemente, atraíam muitos votos.

Quando confrontados com a necessidade de cortar programas convencionais, muitos dos quais custosos e ineficientes, os congressistas se viram diante de uma série de interesses político-eleitorais que dificultaram seu encerramento, apesar da demanda pela redução de despesas. O interesse político de curto prazo se sobressaiu sobre a noção de interesse nacional (estratégico) de longo prazo.

A lógica é descrita por diversos autores que foram utilizados nesta tese, e torna rara uma convergência entre os tomadores de decisão do país, minimizando a possibilidade de uma grande alteração no orçamento de defesa dos EUA, pois “ideias podem ser forças poderosas no direcionamento da política externa, mas somente quando há convergência sobre elas entre a elite” (MANN, 1990, p. 300).

Nesse sentido, apesar dos esforços do Executivo para reduzir de forma mais profunda o orçamento (seu pedido inicial, construído depois de negociações com o Congresso e partindo do pressuposto de que amplos cortes nos programas convencionais poderiam ser realizados, tinha um valor menor que a última apropriação aprovada pelo Legislativo), diversos programas ineficientes continuaram recebendo investimentos:

O plano de 1991-1995 ainda apoia sistemas e forças que são relíquias da Guerra Fria e que não são adequadas aos riscos que os Estados Unidos confrontarão na era pós contenção ou de regimes de controle de armas. Se esses sistemas fossem cancelados e as forças eliminadas, a autoridade real de defesa poderia ser facilmente cortada em 5 por cento ao ano, sem colocar em risco a segurança nacional (KORB, 1990, p. 131).

Outro argumento que pode demonstrar que os interesses político-eleitorais, nas discussões orçamentárias da gestão Bush, foram mais importantes que as considerações estratégicas, está relacionado com a diferença de posicionamento entre as duas Casas legislativas. Em diversos momentos retratados neste capítulo, a Câmara foi mais branda que o Senado ao realizar o corte de programas convencionais, o que é compreensível pela maior preocupação dos Representantes com os empregos nos distritos que representam (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1990, p. 461). Por outro lado, a maior desconexão dos Senadores com os interesses distritais, pois representam o conjunto dos estados, levou-os a aprovarem, com mais facilidade, o cancelamento de programas convencionais. O Senado acatou, ao menos nos dois primeiros anos de debates orçamentários, as decisões de cancelar o V-22, o F-14D e o programa AHIP.

A lógica observada durante a Administração Bush é bastante elucidativa de como ocorrem os debates orçamentários nos EUA. Em um ambiente em que ambos os Poderes, conjuntamente, tinham o interesse na redução do orçamento global de defesa, estratégias divergentes possibilitaram as reduções, mas em uma margem muito mais lenta do que a desejada pelo Presidente. A análise do conteúdo dos orçamentos dos Poderes demonstra que Bush não conseguiu construir meios para conduzir a discussão orçamentária, o que pode ser exemplificado pelas discussões de vários programas (o próximo capítulo ilustrará a questão por meio da análise de um deles).

Por fim, é interessante destacar que as discussões orçamentárias durante a gestão de Bush, pela emergência de outros agentes nos processos decisórios, além dos tomadores de decisão centrais, o que decorreu da ascensão do Legislativo como o Poder que moldou os debates, apresentaram um grau de complexidade muito maior que o exposto neste capítulo. Se forem retomados os modelos de Allison, os resultados dos quatro processos decisórios estão, devido às suas características, mais próximos do modelo III do autor, pelo prevaletimento de

disputas políticas nas tomadas de decisão. O orçamento foi fruto de embates entre legisladores que buscavam manter ativos programas que os beneficiassem politicamente, o que levou à aprovação de uma série de investimentos que não eram necessários para a garantia da defesa dos Estados Unidos, na visão dos membros do Executivo.

A emergência de novos agentes no processo decisório e o afastamento de uma lógica racional, que pautasse as decisões pela realização de cálculos de custo-benefício que tivessem como foco o interesse nacional de auto-preservação, fizeram com que os processos decisórios da gestão Bush, como esperado pela hipótese desta tese, estivessem mais próximos do modelo III do *continuum* de concentração de poder decisório, devido à grande complexidade dos interesses envolvidos.

Esse capítulo, porém, somente abre margem para que esse grau de complexidade seja percebido. No próximo, busca-se minimizar essa dificuldade, com o aprofundamento das análises ora realizadas, por meio da discussão acerca de um programa de armamentos específico. Somente uma análise com esse grau de especificidade pode ilustrar, de modo adequado, como os militares e os grupos de interesse puderam moldar os debates orçamentários.

CAPÍTULO 7

O PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ESTADUNIDENSE: UMA ILUSTRAÇÃO A PARTIR DA ANÁLISE DO PROGRAMA V-22 OSPREY

Como se observou no capítulo anterior, percebendo as transformações ocorridas no sistema internacional, que representavam a conclusão do processo de derrocada da URSS, a Administração de George H. W. Bush, a partir de 1989, requereu a aceleração da redução dos gastos militares dos Estados Unidos. Entre os programas que Bush e seu Secretário de Defesa, Richard Cheney, pretendiam cortar, um dos mais importantes visava à produção da aeronave V-22 Osprey.

O objetivo deste capítulo é aprofundar a análise dos dois anteriores, que, apesar de terem feito comentários sobre programas de armamentos específicos, não se concentraram no aprofundamento dos debates realizados acerca desses programas. Ao contrário, tiveram como foco, as estruturas e os agentes dos processos decisórios de modo mais geral, com o objetivo de reconstruir o cenário em que os orçamentos de defesa foram debatidos, de modo a compreender como mudanças na estrutura dos processos e entre os agentes que deles participaram influenciaram seus resultados.

Essas análises trouxeram contribuições importantes para a compreensão dos processos e das peculiaridades com eles relacionadas, mas uma observação mais aprofundada do processo orçamentário precisa ser complementada pelo debate em torno de programas específicos, pois a discussão de cada equipamento analisado nos processos do orçamento é influenciada por agentes e preferências diferentes, que podem alterar o resultado do processo (alteram-se os legisladores que têm interesse no projeto, os grupos de interesse e os militares que buscam influenciar a decisão).

Portanto, apesar de haver generalidades que se aplicam a todos os processos decisórios e equipamentos, há, em cada tema orçamentário, uma série de peculiaridades que só podem ser compreendidas em análises específicas, como a realizada neste capítulo. Ressalta-se que o fato de que a tese dedica um capítulo para o estudo de um só programa não significa que está embasada na metodologia do estudo de caso. Ao contrário, o intuito deste capítulo é simplesmente ilustrar os argumentos desenvolvidos anteriormente, analisando, mais aprofundadamente, como os agentes principais de um processo decisório podem influenciar os debates

acerca de um sistema de armamentos.

Como os capítulos anteriores contribuíram para a construção do cenário em que os agentes do processo decisório sobre o V-22 Osprey atuaram, este capítulo se dedicará, exclusivamente, a questões específicas sobre o programa. Parte-se do pressuposto, portanto, que todos os apontamentos já realizados podem ser encaixados nos debates deste capítulo, que, como já mencionado, visa meramente ao aprofundamento das discussões, a partir da ilustração de como se relacionam com um projeto específico.

Inicia-se o capítulo pela apresentação do programa e passa-se, a partir daí, à análise das tentativas de Cheney de cortá-lo. O capítulo se concentra também na análise dos problemas principais do Osprey e nas ferramentas utilizadas pelos militares e contratantes que o defendiam para convencer o Congresso a mantê-lo, apesar da contrariedade do Executivo.

7.1. APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA

O V-22 Osprey é um projeto iniciado em conjunto pelas empresas *Bell Helicopter Textron*, localizada no Texas, e *Boeing-Vertol JVX*, situada na Pensilvânia, que se reuniram no início dos anos 80 para criar uma aeronave de rotor giratório, que combinaria a capacidade de decolagem vertical de um helicóptero e a velocidade de um avião, para transportar militares ou equipamento a zonas de combate. O projeto era visto com grande atenção pelas Forças Armadas dos Estados Unidos, pois o helicóptero foi um dos equipamentos mais importantes em diversos combates travados a partir dos anos 60 e um helicóptero que pudesse desenvolver uma velocidade de voo semelhante à de um avião era um equipamento considerado essencial no processo de adaptação às novas características dos combates que esperavam travar a partir dos anos 90.

Por essa peculiaridade, o Pentágono estava interessado na tecnologia de rotor giratório há algumas décadas e a ascensão ao poder de Reagan, que deu ênfase à conta de Pesquisa e Desenvolvimento em seus processos orçamentários, era a oportunidade que os diretores da Bell estavam esperando para consolidar um projeto que pudesse absorver os bilhões de dólares que seriam investidos no equipamento.

A Bell vinha pesquisando a tecnologia de rotor giratório há algumas décadas, recebendo um contrato para produzir uma aeronave com tecnologia semelhante, ainda em 1951. A partir de então, o projeto foi se desenvolvendo, sendo que o primeiro modelo a obter algum sucesso, apesar de uma série de problemas aerodinâmicos, foi o XV-15, que foi exposto ao público, pela primeira vez, de 4 a 14 de junho de 1981, no *Paris Air Show*. Esse projeto foi extremamente importante para a aprovação posterior do V-22, pois demonstrou que a construção de uma aeronave de rotor giratório era possível, com a evolução tecnológica existente até então. Uma análise aprofundada de todo o projeto XV-15 e dos demais protótipos que o seguiram, levando ao desenvolvimento posterior do V-22, é realizada por Whittle (2010, p. 72-106).

A partir do aprimoramento da tecnologia, o Osprey começou a ser desenvolvido em 1983 e, rapidamente, chamou a atenção de todas as Forças Armadas dos EUA. Com o avançar das pesquisas acerca das possibilidades aerodinâmicas e mecânicas da tecnologia de rotor giratório, a Bell continuou investindo no projeto e convidou a Boeing para se associar às pesquisas, aumentando a força política e financeira do projeto.

A evolução tecnológica e os investimentos das empresas continuaram avançando e o primeiro contrato governamental para a Pesquisa e Desenvolvimento do Osprey foi outorgado em 19 de Março de 1986, fixando um preço alvo de US\$ 1,714 bilhões e um preço máximo de US\$ 1,810 bilhões para a produção de seis protótipos da aeronave nos sete anos seguintes. O contrato, de início, era bastante interessante para o governo estadunidense, pois era baseado no modelo de preço fixo, ou seja, se os custos máximos fossem ultrapassados pelas empresas, elas arcariam com as despesas excedentes (WHITTLE, 2010, p. 149-151).

Mesmo percebendo que esse modelo de contrato era extremamente arriscado, devido às dificuldades de desenvolvimento da nova tecnologia, as contratantes decidiram ceder às demandas governamentais, pois vislumbravam a possibilidade de ganhos no longo prazo²⁸⁶.

²⁸⁶ Como será observado ao longo deste capítulo, a aposta das empresas mostrou-se correta. A partir da concessão do primeiro contrato, elas rapidamente ultrapassaram todos os prazos e a previsão de custos inicial, tendo de arcar com parte dos prejuízos da fabricação do Osprey. Apesar disso, o governo passou a cobrir suas despesas e a outorgar, constantemente, novos contratos, minimizando as dificuldades que as empresas tiveram no desenvolvimento da tecnologia do rotor giratório nas duas décadas que se seguiram antes de o V-22 se tornar apto à realização de missões.

O desenho do Osprey foi aprovado em dezembro de 1986, quando a Boeing e a Bell já haviam selecionado 131 dos 201 maiores subcontratantes que seriam utilizados para a produção da aeronave. Com a aprovação, a fabricação dos seis protótipos previstos no primeiro contrato foi iniciada.

Até esse momento, todas as Forças Armadas tinham interesse no projeto, mas, quando seus custos começaram a se elevar e percebeu-se que as contratantes não conseguiriam cumprir os prazos a que estavam submetidos, o Exército, que na fase de negociação contratual, previa a aquisição de 231 Ospreys, desistiu do programa. A retirada do Exército prejudicou, de início, o desenvolvimento do V-22, pois um pedido menor de aeronaves aumentaria os custos unitários da aeronave. Ao explicar a decisão da Força, o então Sub-secretário do Exército para Pesquisa, Desenvolvimento e Aquisições, General Donald S. Pihl, em audiência no Comitê de Serviços Armados da Câmara dos Representantes, realizada em 18 de maio de 1989, ressaltou que duas foram as motivações para o abandono do programa: em primeiro lugar, os custos elevados e, além disso, a pouca aplicação prática que a aeronave teria nas missões do Exército (PIHL, 1989, p. 357).

Após a retirada do Exército, as demais Forças também diminuíram seu interesse e os Marines, que, desde o início das discussões, passaram a ser os únicos fiadores do programa entre os militares, iniciaram a produção de estudos sobre como utilizá-lo em suas missões, com o intuito de convencer os legisladores de que a tecnologia era vital e seria muito útil, por exemplo, para o transporte a regiões de combate e para operações de resgate.

O primeiro voo do Osprey foi realizado em 19 de março de 1989 e, alguns meses depois, ocorreu a primeira demonstração com sucesso da transição de helicóptero para avião, em setembro do mesmo ano. Apesar dos atrasos e do excesso de custo, o projeto parecia caminhar bem.

Esses dois eventos foram importantes para ilustrar a evolução do projeto, o que fez de 1989 um importante ano para o desenvolvimento do V-22. Aquele ano, porém, também marcou a emergência das maiores batalhas políticas que seriam enfrentadas pelo Osprey.

Se do seu início até então o Osprey tinha sido apoiado fortemente pelo Executivo, pelas Forças Armadas (ao menos até 1988) e pelo Congresso, a partir da eleição de Bush, sua sobrevivência política passou a ser muito mais difícil. Entre os programas que Bush anunciou que iria cortar, pelas razões já expostas no capítulo

anterior, estava o V-22 Osprey. O corte foi anunciado logo após a chegada ao poder de Bush e de seu Secretário de Defesa, que, a partir de sua posse, passou a ser o grande adversário político do Osprey.

Como mencionado no capítulo anterior, Cheney se tornou Secretário de Defesa depois que o Senador John Tower (Republicano do Texas), que havia sido nomeado por George Bush, não obteve a confirmação do Senado, o que representou uma grande derrota política para os contratantes do Osprey, pois um Secretário do Texas seria, em grande medida, uma garantia de apoio ao projeto, cujo principal contratante, a Bell Textron, era daquele estado. Um Secretário do Texas não encerraria um projeto que estava gerando diversos empregos em seu próprio estado.

Cheney, ao contrário, tentou encerrar o programa do momento de sua posse até o ano em que se despediu do cargo.

7.2. AS TENTATIVAS DE ENCERRAMENTO DO PROJETO

Ao assumir o cargo de Secretário de Defesa, Cheney recebeu a missão de diminuir o orçamento de defesa dos EUA, de modo a minimizar custos, sem comprometer a segurança do país. Entre os nove principais programas escolhidos por ele para poupar recursos, estava o Osprey, pois o Secretário entendia que o V-22 poderia ser substituído por helicópteros comuns, que realizariam as mesmas missões, sem grandes perdas para a eficiência das Forças.

Após tomar a decisão sobre o corte do Osprey, Cheney explicou-a ao Congresso, em audiência sobre a redução dos gastos no orçamento de defesa, realizada no dia 25 de abril de 1989, perante o Comitê de Serviços Armados da Câmara. As explicações de Cheney eram convincentes, de acordo com Whittle:

O rotor giratório era um “conceito interessante” e, “provavelmente, uma boa aeronave”, mas estava sendo construída para uma “missão muito específica” – o assalto anfíbio – e os helicópteros eram uma forma adequada e mais barata de realizá-la. Se o Exército ainda estivesse interessado no Osprey, Cheney afirmou, o programa poderia se tornar mais acessível, mas o Exército não estava. “Eu gostaria de ser capaz de preservá-lo”, ele disse, mas com a ordem de cortar US\$ 10 bilhões nos gastos com defesa, “Eu não sei como nós podemos encaixá-lo dentro [da proposta orçamentária]” (WHITTLE, 2010, p. 177).

Como se observa, o argumento principal de Cheney para o Congresso se baseava em uma lógica racional de custo-benefício, o que aproxima as motivações de sua decisão às concepções do modelo I de Allison. O próprio Secretário ressalta suas preocupações à época da tomada de decisão, afirmando que a preocupação com a má relação custo-benefício do Osprey era o fundamento da decisão: “a tecnologia de rotor giratório é muito difícil de ser desenvolvida e custa o dobro de um helicóptero convencional. Quando eu cheguei no Pentágono, o projeto já estava significativamente atrasado” (CHENEY, 2011, p. 166)

Como a tese defende que o Executivo é o local do processo da tomada de decisão em que há maior proximidade com o modelo racional, a argumentação de Cheney, de acerta forma, corrobora a hipótese. A Administração Bush, na ausência de uma grande ameaça externa, passou a enfatizar a necessidade de formulação de uma política de defesa que redefinisse as prioridades do país e que estivesse adequada aos recursos fiscais à disposição. A decisão de cortar o programa do orçamento, portanto, pode ser relacionada com a visão do Executivo de interesse nacional.

Alguns membros da Marinha, a principal cliente do projeto, confirmaram as razões para o cancelamento do Osprey. Everett Pyatt, sub-Secretário da Marinha para Construção de Navios e Logística, em audiência perante o Comitê de Serviços Armados da Câmara dos Representantes, realizada em 11 de maio de 1989, explicou que o cancelamento do V-22 Osprey se deu por vários motivos: o programa estava substancialmente atrasado com relação ao planejamento dos contratos, tinha um custo excessivo, apresentava problemas de desenvolvimento que ainda não haviam sido resolvidos e havia plataformas alternativas, que podiam realizar as mesmas missões, por um custo muito menor, sem que houvesse graves prejuízos de eficiência (PYATT, 1989, p. 200-201).

Apesar dessa tentativa do Executivo de racionalizar os gastos, o que havia, como observado no capítulo anterior, sido planejado em conjunto com os próprios congressistas, os legisladores desconsideraram os argumentos de Cheney, impedindo que o Secretário encerrasse o projeto, o que significaria uma economia de US\$ 8,5 bilhões em um período de cinco anos (GORDON, 1989a), a contar de 1989.

A contrariedade do Congresso, que decidiu não aceitar o cancelamento do programa, desencadeou uma grande batalha política entre os Poderes, com uma

clara prevalência do Legislativo, apesar dos grandes esforços de Cheney para encerrar o programa.

A partir do momento em que Cheney decidiu finalizar o Osprey, passou a estabelecer uma verdadeira cruzada contra o V-22, realizando tentativas mal sucedidas de corte em todos os projetos orçamentários que enviou ao Congresso. De 1989 a 1992, Cheney tentou transferir, adiar e rescindir suas apropriações, como apontam as obras referenciadas neste capítulo. Durante esse período, o gabinete do Secretário de Defesa era o maior adversário do Osprey.

O quadro abaixo analisa os pedidos de cancelamento de Cheney e os valores apropriados pelo Congresso para o Osprey, por meio da concessão de investimentos na conta de Pesquisa e Desenvolvimento:

TABELA 11 – REQUERIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO BUSH PARA O OSPREY E VALORES APROPRIADOS PELO CONGRESSO:

	Requerimento da Administração	Valor Final aprovado
1989	0	255.000.000
1990	0	403.000.000
1991	0	625.000.000
1992	0	755.000.000

Fonte: *Congressional Quarterly Almanac* (1990, p. 765; 1991, p. 815; 1992, p. 624; 1993, p. 594).

Como se observa, os pedidos de cancelamento pela Administração foram realizados anualmente e, em cada debate orçamentário, o Congresso decidiu continuar investindo no equipamento, ignorando os argumentos de que o V-22 Osprey era desnecessário e custoso. Os legisladores defendiam que a aeronave seria essencial em operações de pouso sob ataque em uma praia tomada pelo inimigo, pois poderia se mover das embarcações para a costa mais rapidamente que um helicóptero (CHENEY, 2011, p. 166). Outra operação em que, teoricamente, o Osprey daria uma contribuição importante era a operação de resgate, como destaca, Michael Fackrell, um dos professores da Escola de Guerra Naval, que entendia que o Osprey, pela sua rapidez, poderia entrar rapidamente em um cenário de conflito e resgatar soldados capturados em menos tempo que os helicópteros. Dessa forma, de acordo com ele, o pedido de cancelamento do programa pelo Secretário de Defesa seria um erro:

A Marinha saiu do “caminho certo” no aumento da capacidade de realização de ataques de resgate em abril de 1989 com a decisão do OSD²⁸⁷ de cancelar o programa do Osprey. Essa missão é vital para a melhora da moral e da agressividade dos nossos “guerreiros”, pois assegura que cada Serviço tenha suas necessidades de busca e resgate atendidas, de acordo com a política militar e nacional, e nega ao inimigo uma fonte de inteligência e uma propaganda em potencial, ao retornar à frota um ativo valioso (FACKRELL, 1990, i).

Cheney, em verdade, já tinha demonstrado uma grande contrariedade com relação ao projeto desde o início de sua gestão como Secretário de Defesa, mesmo antes de solicitar seu cancelamento no primeiro projeto orçamentário. Além disso, seu convencimento era suficientemente forte para incentivar o Secretário de Defesa a descumprir as decisões do Congresso.

Depois que a Câmara decidiu manter o programa, por 261 votos a 162, o que, posteriormente, foi apoiado pelo Senado, o Secretário não efetuou o gasto dos recursos apropriados pelos legisladores. Cheney acreditava que, como o contrato era por preço fixo, se ele deixasse de realizar gastos para o programa por alguns anos, as contratantes desistiriam do desenvolvimento do equipamento. Sua estratégia era extinguir os recursos dos fabricantes, enquanto os debates em torno do tema se estendiam no Legislativo.

Em 1989, Cheney se recusou a gastar os US\$ 200 milhões que o Congresso havia fornecido para iniciar a produção do Osprey antes que ele assumisse o Pentágono. Em 1990, ele se recusou a gastar outros US\$ 165 milhões que o Congresso forneceu para o mesmo propósito. A estratégia de Cheney era matar o Osprey de fome (WHITTLE, 2010, p. 204).

As recusas de Cheney aumentaram a rivalidade entre o DoD e o Congresso, apesar de que o Secretário de Defesa, pela sua longa carreira na Câmara, tinha, de início, um bom relacionamento com diversos membros. Castro et al. (1989), em artigo na revista *Time*, retratam como as decisões sobre o Osprey afetaram a relação entre os Poderes:

A questão do V-22 causou uma fricção entre o Secretário de Defesa, Richard B Cheney, e o Congresso, durante seu mandato. O DOD gastou parte do dinheiro que o Congresso apropriou para desenvolver a aeronave, mas fontes do Legislativo acusaram Cheney, que continuava a se opor ao Osprey, de violar a lei por não se mover de acordo com as direções dadas

²⁸⁷ A sigla representa a expressão *Office of the Secretary of Defense* – Gabinete do Secretário de Defesa.

pelo Congresso. Cheney argumentava que a construção e os testes do protótipo do Osprey custariam mais que os valores apropriados. Na primavera de 1992, diversos Congressistas que apoiavam o V-22 ameaçaram levar Cheney à Justiça devido ao tema. Um pouco depois, em face das sugestões de congressistas republicanos de que a oposição de Cheney ao Osprey estava prejudicando a campanha de reeleição de Bush, especialmente no Texas e na Pensilvânia, onde a aeronave seria construída, Cheney recuou.

A lógica era de um conflito não declarado entre Executivo e Legislativo. A Administração requeria o cancelamento das verbas, o Legislativo se recusava a atender os pedidos e o Executivo, como retaliação, não despendia os recursos apropriados.

No segundo processo orçamentário da gestão, as diferenças continuaram e Cheney aumentou o tom do discurso. Ao participar de uma audiência no Comitê de Serviços Armados da Câmara dos Representantes, realizada em 6 de fevereiro de 1990, Cheney foi bastante enfático com relação ao seu convencimento sobre o programa:

Finalmente, sobre o V-22, no último ano, quando nós passamos por um exercício de debater o futuro do V-22, eu deixei clara a minha recomendação para o Congresso de que eu pensava que esse era um dos programas grandiosos que, de um ponto de vista da acessibilidade, tinha de ser cancelado. Nós estávamos nos preparando para iniciar o aumento da produção e avançar nos contratos. É minha recomendação, novamente, esse ano. Aquilo com o que eu concordei com o Congresso, no ano passado, como parte do acordo da conferência, foi que nós iríamos apoiar integralmente a finalização da P&D. O dinheiro de P&D seria apoiado, mas não os fundos para aquisição. É correto que nós não tenhamos avançado com quaisquer aquisições, incluídos os contratos de longo prazo, e minhas recomendações para o Congresso, novamente neste ano, é que não prossigamos com o V-22 (CHENEY, 1991, p. 125).

No ano em que o Secretário deu essa declaração ao Congresso, os Marines também estavam bastante insatisfeitos com os cortes de Cheney, pois esse era o ano em que eles esperavam que os primeiros Ospreys fossem estar prontos para as missões. Esse era o prazo inicial para que o processo de fabricação fosse completado, de acordo com as expectativas dos Marines, quando eles se comprometeram a apoiar o projeto, ainda em 1982. Porém, diferentemente do que afirmavam os contratantes, não eram somente os cortes de verbas que afetavam o programa. Havia uma série de problemas mecânicos e aerodinâmicos que as empresas não conseguiam solucionar, como será analisado no próximo subtítulo.

Em 11 de junho de 1991, por exemplo, problemas no posicionamento da

fiação da aeronave provocaram um acidente em um dos voos de teste do protótipo 5 do Osprey, logo após a decolagem.

Os problemas do protótipo não foram decorrentes do corte de verbas pretendido pelo Executivo, mas foram uma consequência das tentativas dos fabricantes de acelerarem os testes da aeronave, com o intuito de comprovar resultados que ainda não tinham. A tentativa de apressar os testes tinha relação com o fato de que o projeto estava atrasado, o que acarretou em problemas durante sua fabricação, detectados por membros do governo que inspecionaram a planta da Boeing onde o V-22 estava sendo fabricado, em Ridley Park – PA (WHITTLE, 2010, p. 197).

O acidente aconteceu, justamente, no primeiro teste que o protótipo 5 estava realizando, o que comprometia ainda mais o projeto.

Em 1992, o último ano da Administração Bush, o Presidente e seu Secretário de Defesa, apesar da proximidade com a eleição, continuaram, ao menos de início, tentando cortar o programa. Novamente, o Executivo recomendou o cancelamento do Osprey, apesar de todos os empregos com ele relacionados. Como se percebe, para Bush e Cheney, preocupações eleitorais, nesse caso específico, estavam em segundo plano, sendo menos relevante que a necessidade de racionalizar o orçamento de defesa, pelo corte de um programa cuja relação custo-benefício não era satisfatória.

Essa nova tentativa de corte aumentou a rivalidade entre o Executivo e o Congresso. Nesse ano, a situação era ainda mais favorável aos legisladores, pela baixa popularidade de Bush, que dificilmente conseguiria a reeleição. Tentando uma cartada mais forte, para ganhar espaço na disputa de poder com o Congresso, Cheney enviou uma carta ao Legislativo, em 2 de abril de 1992, dizendo que não iria, novamente, despender os recursos que haviam sido apropriados pelo Congresso para o Osprey, pois não tinha a intenção de construir novos protótipos da aeronave, que considerava muito cara, principalmente em um cenário de grandes restrições orçamentárias. O Congresso, é claro, demonstrou grande insatisfação com a carta de Cheney. Mesmo os congressistas que não apoiavam totalmente o programa mostraram-se indignados com a intervenção do Secretário de Defesa no Congresso. A postura confrontacionista de Cheney acabou diminuindo, ainda mais, as possibilidades de o Secretário prevalecer com relação ao Legislativo, havendo um grande aumento na diferença das preferências dos dois Poderes:

Nervosos pelo padrão de desobediência e pela necessidade de publicar ordens para liberar os fundos, membros do Congresso, incluindo alguns que não tinham qualquer interesse no Osprey, declararam, em 1992, que o Pentágono estava ilegalmente retendo US\$ 790 milhões (*U.S. Congress, Senate Appropriations Committee*, 1992: após USSAC). Alguns legisladores chegaram ao ponto de “ameaçar que eles iriam questionar legalmente o direito de Cheney [...] de rejeitar um item da Lei de Apropriações” (FORMAN, 1994). Afinal, o Congresso havia inserido uma linguagem especial na Lei de Apropriações do FY 1992 para assegurar que o dinheiro fosse gasto (USSAC, 1994, p. 184-185). O Gabinete do Secretário de Defesa (OSD) argumentou que suas ações não eram motivadas por desobediência, mas pela sua inabilidade de implementar outro trecho da mesma lei de apropriação. A lei mencionava o “desenvolvimento, manufatura e teste operacional de três versões da aeronave V-22” até 31 de dezembro de 1996. O OSD defendia que fundos limitados, constrangimentos temporais e problemas de engenharia impediam esse objetivo (USHASC, 1992b: 3, 6). (JONES, 2004, p. 54-55).

Como se percebe, as diferenças entre os posicionamentos se acirravam com o passar dos anos da gestão George H. W. Bush e o comportamento do Presidente, de acordo com o Congresso, contrariava a lei de 1974, que impedia que o Executivo apreendesse fundos²⁸⁸ e restringia o adiamento dos gastos²⁸⁹.

Enquanto a batalha política era travada, o programa continuava avançando. Ainda em 1992, o Osprey passou da fase de testes de desenvolvimento para a fase de testes operacionais, mas continuava apresentando defeitos profundos. Os detalhes e as dificuldades que surgiram, em cada um dos testes, são descritos, em detalhes, por Whittle (2010, p. 212-239). Os testes operacionais exigiam mais do equipamento que os testes de desenvolvimento, que não analisavam o Osprey em situações reais de operação, o que aumentava o aparecimento de problemas.

²⁸⁸ Anteriormente à adoção da Lei de 1974, já amplamente descrita no capítulo 2 da tese, o Presidente podia reduzir os gastos federais depois de aprovados pelo Congresso pela apreensão de fundos. Uma apreensão ocorre quando o Presidente não gasta parte ou toda a apropriação aprovada. Posteriormente, o título X da Lei do Orçamento de 1974 dá ao Presidente o direito de postergar a obrigação das apropriações ou de propor uma rescisão (cancelamento) das apropriações. Porém, é responsabilidade do Congresso revisar todas as rescisões e adiamentos propostos. (COMMITTEE ON THE BUDGET UNITED STATES SENATE, 1998, p. 22)

²⁸⁹ Um adiamento é uma proposta contida em uma mensagem especial do Presidente, que temporariamente atrasa ou retém uma obrigação de gasto ou despesa da autoridade de orçamento. Um adiamento não pode se estender além do fim do ano fiscal em que a mensagem especial foi transmitida. A Lei prevê que os adiamentos não podem ser utilizados para alterar decisões políticas que se relacionem com gastos aprovados pelo Congresso. Se o Presidente pretende alterar uma política de gastos, a ação apropriada é propor uma rescisão, ao invés de adiar repetidamente o gasto desses fundos. Para reverter um adiamento, o Congresso precisa passar e o Presidente precisa assinar uma legislação especificamente rejeitando o adiamento do Executivo (COMMITTEE ON THE BUDGET UNITED STATES SENATE, 1998, p. 23).

Para essa fase, o protótipo 4 do Osprey, que já tinha passado por diversos testes de desenvolvimento, foi levado para a base aérea de Eglin, na Flórida, onde passou por uma série de provas severas.

Após esse período, em que o protótipo foi submetido a diversos equipamentos de testes²⁹⁰, o grande teste do protótipo foi marcado para o dia 20 de julho de 1992. Nessa data, o V-22 faria um de seus primeiros grandes voos, deixando a base aérea de Eglin com destino à base de Quantico, na Virginia. Porém, o teste foi um dos maiores fracassos do programa até hoje, tendo ocorrido o acidente mais grave da fase de desenvolvimento do Osprey. Quando começava a realizar o procedimento de pouso, problemas mecânicos levaram o Osprey a uma queda no Rio Potomac, para a surpresa de uma série de convidados (entre os quais estavam diversos generais e almirantes) que acompanhavam a missão.

Algumas semanas depois, investigadores concluíram que o acidente aconteceu em decorrência de um vazamento de óleo, devido à má instalação de um lacre, o que ocorreu, provavelmente, pela pressa dos mecânicos para decolar o Osprey a tempo de chegar a Quantico na data marcada. Como o projeto estava politicamente pressionado, a pressa com que os protótipos eram fabricados e passavam por manutenção comprometia, cada vez mais, o funcionamento dos equipamentos.

O acidente provocou a morte de 7 pessoas que estavam a bordo da aeronave, entre Marines, mecânicos e engenheiros. Além das mortes, que eram um importante sinal de que o programa passava por grandes problemas, outro fator passou a preocupar a Administração. O Osprey não demonstrou uma habilidade que os contratantes haviam prometido que a aeronave teria e que era essencial para o aumento da segurança de suas missões. A aeronave tem dois motores independentes, que movimentam os dois rotores localizados no extremo de suas asas. Os contratantes afirmavam, em todas as oportunidades em que foram questionados sobre o tema, que o Osprey poderia voar com somente um motor em funcionamento, que movimentaria os dois rotores, o que não ocorreu nesse acidente, como destaca Whittle.

²⁹⁰ Durante esses testes, o Osprey apresentou algumas dificuldades, que, teoricamente, haviam sido solucionadas.

Um dos requerimentos chave de sobrevivência do Osprey era a habilidade de voar com somente um motor, uma tarefa complicada em uma máquina com dois rotores movimentados por dois motores separados por uma asa de quase 46 pés de comprimento. Como no helicóptero XV-15 da Bell, a solução foi conectar os rotores do Osprey de modo que somente um motor pudesse movimentar ambos (WHITTLE, 2010, p. 235).

A Bell e a Boeing alegavam que, mesmo que um dos dois motores do Osprey falhasse, os dois rotores (um para cada hélice) continuariam funcionando, o que se tornaria possível devido a um complexo sistema, denominado Sistema de Direção Interconectado (*ICDS – Interconnect Drive System*). Esse foi um dos poucos casos em que o sistema foi testado e, para a surpresa dos observadores, não houve sucesso, pois os componentes se mostraram muito frágeis em elevadas temperaturas.

Como a asa do Osprey era muito grande, a única forma de fazer com que os dois rotores se movimentassem com somente um motor seria conectar os dois rotores aos dois motores com uma série de cabos e conexões que passavam pelas asas. Toda a fiação precisava estar protegida por equipamentos que não adicionassem peso excessivo ao Osprey, como peças de carbono. O problema é que essas peças derretiam em temperaturas elevadas e como o vazamento de óleo provocou fogo nos rotores, o sistema não funcionou, demonstrando que o Osprey não estava preparado para enfrentar um grau de adversidade como o apresentado no teste. Dos seis protótipos produzidos com base no primeiro contrato da aeronave, somente 4 restavam, o que alarmava seus opositores. Os problemas do programa estavam se multiplicando.

Apesar desses defeitos, os congressistas continuaram se recusando a encerrar o programa e, em outubro de 1992, permitiram que mais um contrato fosse outorgado à Bell e à Boeing, para que produzissem mais 4 protótipos do Osprey.

O programa V-22 foi um tema da campanha presidencial de 1992, com os candidatos democratas, Clinton e Gore, apoiando o desenvolvimento da aeronave, enquanto a Administração Bush era contrária ao programa até o fim de outubro, quando o Vice-Presidente Quayle anunciou a concessão de um contrato à equipe de desenvolvimento. Em 22 de outubro de 1992, a Marinha concedeu um contrato de US\$ 550 milhões para a equipe da Bell-Boeing fabricar quatro novos derivados do V-22 e para modificar dois protótipos existentes do V-22 para avaliação de possíveis mudanças de projeto (BOLKCOM, 2002, p. 10).

Ressalte-se que esse contrato foi outorgado somente um mês antes da eleição, apesar das grandes dificuldades que o programa enfrentava. De acordo com os legisladores, esse contrato daria condições para que os defeitos do V-22 fossem corrigidos, permitindo que as contratantes tivessem mais tempo para que o projeto fosse colocado em fase de produção.

No dia seguinte à concessão do contrato, Quayle, o Vice-Presidente da gestão Bush, e o Representante Curt Weldon²⁹¹ visitaram, conjuntamente, a fábrica da Boeing, em Ridley Park. Na ocasião, Weldon fez um discurso em que comemorou a sobrevivência do programa: “Eu disse que esse dia chegaria. E chegou!” (WELDON apud WHITTLE, 2010, p. 238). Quayle, apesar de fazer parte de uma gestão que lutou ferozmente contra o programa, aproveitou para também discursar e tentar minimizar a contrariedade ao V-22, tentando capitalizar alguns votos para garantir a eleição seguinte, o que não ocorreu.

A eleição de Clinton garantiu a continuidade do projeto. O Democrata via o Osprey como um equipamento importante para o desenvolvimento de uma nova tecnologia, que poderia ser um grande diferencial no futuro, principalmente pela sua possível utilização civil. Os legisladores garantiram, depois de quatro anos de embates políticos em que a Administração propôs, continuamente, o fim do programa, a sobrevivência do Osprey.

A primeira parte deste capítulo retratou os embates políticos em torno do V-22 Osprey, em que o Executivo procurou encerrar o programa e, apesar de todos os esforços, requerendo o cancelamento dos gastos, evitando ou atrasando as despesas depois de o Congresso realizar apropriações, participando ativamente de audiências e debatendo a efetividade do programa, não conseguiu prevalecer na disputa.

O debate em torno do Osprey, apesar de ter como seu foco principal os custos do programa, não se resumia a isso. O programa, além de ter um custo elevado para os benefícios operacionais que proporcionaria as Forças Armadas, tinha diversos outros problemas, que serão discutidos a seguir.

²⁹¹ Weldon foi um dos Representantes que mais lutaram pela manutenção do Osprey, como será explicado mais adiante no capítulo.

7.3. OS PROBLEMAS PRINCIPAIS DO V-22 OSPREY

Diversas foram as dificuldades que afetaram o programa durante toda a sua fase de desenvolvimento. Neste subtítulo, a tese irá descrever somente algumas delas, que são de três ordens: mecânicas, aerodinâmicas e custo elevado.

A análise dos principais problemas do programa não estará concentrada somente no período sobre o qual a tese se debruça, pois uma ilustração de como o programa continuou se desenvolvendo depois da saída da Administração Bush é interessante, na medida em que demonstra a correção dos argumentos de Cheney com relação à aeronave, pois tais defeitos continuam aparecendo ainda nos dias atuais.

Os dois acidentes já mencionados, que levaram à perda de dois dos seis protótipos inicialmente produzidos com base no primeiro contrato do Osprey, foram decorrentes de problemas técnicos decorrentes de falhas pouco expressivas, mas demonstraram a fragilidade das aeronaves. O primeiro, ocorrido em 11 de junho de 1991, foi decorrente da má instalação de sua fiação e o segundo, de julho de 1992, foi causado por um vazamento de óleo.

De acordo com as empresas, os acidentes ocorreram pela pressão política a que o Osprey estava submetido. Porém, após a gestão de Bush e Cheney, a pressão sobre o programa diminuiu e os acidentes e problemas técnicos continuaram ocorrendo, apesar de terem sua frequência diminuída.

Isso se relaciona com o fato de que a menor pressão sobre o programa aumentou exponencialmente seu atraso. Os testes do Osprey passaram a ser pouco frequentes e não tinham o nível de exigência adequado para uma aeronave de combate. A diminuição dos testes possibilitou que o Osprey passasse vários anos sem acidentes e a terceira queda ocorreu somente em 8 de abril de 2000. Esse, porém, foi o maior dos desastres relacionados com o V-22, ocasionando a morte de 19 Marines. O acidente ocorreu em um teste de voo noturno, que simulava um resgate em uma embaixada. O piloto da aeronave precisou, durante o pouso, acelerar o descenso e isso levou a um problema aerodinâmico conhecido como estado de vortex (*vortex ring state*), uma das principais dificuldades do V-22, como será destacado mais adiante. O acidente pode ser relacionado com o fato de que, mesmo depois de vários anos de testes, não existiam informações precisas sobre a possibilidade de o V-22 entrar em estado de vortex, já que diversos testes

anteriores, que poderiam apontar mais defeitos do programa e que estavam programados pelas empresas, em conjunto com os Marines, não foram realizados, para poupar recursos que já estavam destinados ao programa (GAILLARD, 2006).

Em 18 de dezembro de 2000, no encerramento de um ano que foi desastroso para o Osprey, ocorreu o último grande acidente com o V-22, que aconteceu durante um teste na Carolina do Norte. A aeronave número 18 apresentou dupla falha hidráulica. A primeira causou o acendimento de todas as luzes do painel, obrigando o piloto a reiniciar o sistema, para verificar os componentes que ainda estavam em funcionamento. Nesse momento, porém, o *software* que controlava o sistema também falhou e levou a aeronave à colisão, matando quatro Marines.

Como se pode perceber, três das quatro quedas foram ocasionadas por falhas mecânicas e uma por problemas aerodinâmicos. Apesar de as três primeiras terem sido corrigidas ao longo do tempo, o que levou a um aumento profundo dos custos iniciais que estavam previstos para o armamento, devido à perda de aeronaves e ao número elevado de reparos que necessitavam, a questão aerodinâmica ainda é uma preocupação dos pilotos que utilizam o V-22.

Em grande medida, os problemas mecânicos do Osprey estão relacionados com o fato de que os contratantes (Boeing e Bell-Textron) se utilizaram amplamente de subcontratos para tornar o projeto forte no Congresso, principalmente em seu momento mais vulnerável, nos anos em que o programa ainda estava em fase inicial. Apesar de contribuir para a manutenção de seus recursos, tal prática aumentou a dificuldade de compatibilização entre todos os componentes, pois são produzidos a partir de diferentes tecnologias e sistemáticas. Havia incompatibilidade entre *softwares*, armamentos, sistemas hidráulicos e mecânicos no projeto do Osprey.

Além desses defeitos, de ordem mecânica, o Osprey também apresentou, durante seu processo de desenvolvimento, problemas aerodinâmicos. Duas falhas aerodinâmicas se destacam no projeto do Osprey.

A primeira refere-se ao chamado estado de vortex (LOPES; LUCINDO, 2010). O vortex é uma condição de voo que pode ocorrer em pousos de helicóptero quando forem realizados verticalmente ou em alta velocidade. Nesses casos, o fluxo de ar que passa pela raiz do rotor do helicóptero tem uma direção oposta ao fluxo de ar das pás, o que faz com que a aeronave caia como um corpo em queda livre. Os

pilotos de helicópteros comuns podem sair facilmente (LOPES; LUCINDO, 2010) dessa situação, aumentando a velocidade da aeronave ou as rotações do rotor. Essa manobra, porém, não pode ser realizada pelo V-22:

Como a capacidade de voo em modo dual do V-22 (helicóptero e avião) requer comprometimentos significativos do design aerodinâmico de suas pás de propulsão para maximizar a eficiência em ambos os modos de voo, a rigidez das pás e o alto grau de torção em seu desenho (47 graus), necessário para o modo de voo horizontal em alta velocidade, impõem perigos severos quando a aeronave é empregada em descidas rápidas e verticais, situações comuns em combates. Esse é, portanto, um problema de design essencialmente irreconciliável que, infelizmente, não pode ser “resolvido” e significará desafios perigosos no stress do combate (GAILLARD, 2006, p. 15).

Em situações de troca de fogo, quando a aeronave precisar realizar manobras rápidas, o V-22 tende a não corresponder à necessidade da missão, tendo extrema dificuldade, o que já vem sendo identificado por diversos pilotos que testaram o equipamento. No Afeganistão e no Iraque, as primeiras zonas de conflito em que a aeronave foi utilizada, o V-22 não foi submetido a missões que apresentassem possíveis riscos de combate²⁹², pois não pode pousar em alta velocidade. GAILLARD (2006, p. 15), em artigo sobre a aeronave, apresenta diversos outros problemas aerodinâmicos que levam ao risco potencial de situações de vortex em combate, como suas pás rígidas, a torção de 47 graus dessas pás e um centro de gravidade mal posicionado. Como o V-22 somente pode efetuar pousos em velocidade muito reduzida, torna-se um alvo fácil para os inimigos em um conflito armado, mesmo que as armas utilizadas para atacá-lo sejam bastante primitivas, como as utilizadas pela insurgência nos países do Oriente Médio e em outros combates típicos da “nova ordem mundial”. Como se observa, o Osprey não é

²⁹² Isso vem sendo reconhecido, inclusive, pelo GAO (*Government Accountability Office*), órgão do governo estadunidense responsável pela verificação de como os recursos gastos pelo país vêm sendo utilizados e em que medida os programas obtêm sucesso. O'Rourke (2009, p. 8) cita, em um relatório que preparou para o Congresso sobre o V-22, um trecho de um relatório do GAO de março de 2009 acerca da aplicabilidade do V-22 Osprey: “o escritório do programa considera que as tecnologias críticas do MV-22 são maduras e o seu *design* estável. Todavia, a aeronave do bloco B do MV-22, a configuração enviada ao Iraque após ter tido sua produção totalmente aprovada, tem experimentado problemas de confiabilidade. Essas aeronaves não conseguem atingir seus objetivos de capacidade nas missões (a habilidade de completar qualquer missão), em parte devido a problemas de confiabilidade em componentes como caixa de embreagens e geradores. A aeronave ficou muito aquém dos seus objetivos completos de capacidade de missão, principalmente devido a um sistema de descongelamento complexo e não confiável. Durante a utilização no Iraque, a vida útil de menos de 400 horas do motor se mostrou inferior às 500-600 horas que eram estimadas pelos administradores do programa. O escritório do programa notou que o contrato não exige um tempo mínimo de vida útil”.

adequado para as missões para as quais os Marines diziam que ele é importante.

Cheney como já destacado, afirma que, quando o Osprey foi desenvolvido, a justificativa para o projeto era que a aeronave agilizaria as missões anfíbias, pois poderia transportar um grande número de tropas de embarcações para praias tomadas pelo inimigo de modo muito mais rápido que um helicóptero convencional (CHENEY, 2011, p. 166). Como o Osprey não é apto para pousar em zona de combate, porém, o tipo de missão para a qual foi desenvolvido desde o início do projeto não pode ser realizado pela aeronave.

Além disso, uma outra missão para a qual pensou-se que o V-22 poderia ser utilizado, o resgate de soldados ou de prisioneiros em zonas de conflito (FACKRELL, 1990), também não pode ser realizada. Ou seja, ao contrário do que afirmou Fackrell, se os Marines realmente tivessem desistido do Osprey, eles não teriam dado passos atrás, pois a obtenção da aeronave não significou passos adiante.

Em resumo, o Osprey somente se presta para missões de transporte de tropas ou equipamentos em zonas pacificadas, em que não haja quaisquer conflitos, já que pode ser facilmente derrubado, devido à sua incapacidade aerodinâmica de entrar e sair rapidamente de uma área de conflito.

Uma possível solução para o problema vem sendo testada, com a colocação de mais uma pá na hélice da aeronave, mas os testes ainda estão em fase inicial e somente vêm sendo realizados depois de 30 anos do início do projeto.

Outro grande problema aerodinâmico do V-22 Osprey é sua incapacidade de realizar um movimento muito importante para os helicópteros, denominado autorrotação. A autorrotação se refere à manobra que os helicópteros podem realizar quando são abatidos e precisam pousar instantaneamente. Quando o rotor de um helicóptero é danificado, os pilotos podem movê-lo com o fluxo de ar que passa por ele durante o descenso, o que permite que o helicóptero realize um movimento semelhante ao voo planado de um avião, aterrissando em segurança. Essa manobra foi muito importante para as Forças Armadas estadunidenses, por exemplo, durante a guerra do Vietnã, mas não pode ser realizada pelo Osprey devido às suas restrições aerodinâmicas:

Em 2002, os Marines abandonaram sua exigência de que as aeronaves fossem capazes de autorrotar (como a manobra é chamada), com as hastes girando sem propulsão do rotor, permitindo que a aeronave pouse em

segurança. Essa decisão, um importante consultor de aviação do Pentágono escreveu em um relatório confidencial de 2003 obtido pela reportagem da TIME, é “inconsciente” para uma aeronave de guerra. “Quando tudo dá errado, como comumente acontece em um ambiente de combate”, ele colocou, “a autorrotação é tudo o que um piloto de helicóptero pode fazer para salvar sua vida e as de seus passageiros” (THOMPSON, 2007).

Como se pode observar, portanto, o Osprey, além de não ser capacitado para realizar operações de combate e de poder ser facilmente atingido no momento em que efetua o pouso, não tem a capacidade dos outros helicópteros de conseguir levar sua tripulação em segurança ao solo se estiver passando por dificuldades.

Outro ponto importante que é apontado por Thompson na passagem acima é o fato de que os militares alteraram, ao perceberem que o Osprey não conseguiria atender os seus requisitos anteriores, as exigências com relação ao equipamento. As consequências e as motivações para essas alterações serão abordadas no próximo subtítulo.

Além dos problemas mecânicos e aerodinâmicos, o alto custo do V-22 também poderia ser um empecilho à continuidade de sua produção industrial desde o início dos debates relacionados com as suas apropriações. Em 1986, a estimativa de preço de cada V-22 era de US\$ 24 milhões e, em 1994, cada aeronave já custava mais de US\$ 40 milhões²⁹³, devido aos constantes reparos de que necessitava e às constantes adaptações emergenciais realizadas no projeto inicial. Como afirma Cheney, os altos custos foram decisivos para sua decisão de buscar o encerramento do programa e, mesmo tendo esse forte argumento, o Congresso não concordou com suas demandas (CHENEY, 2011, p. 166).

O problema se agravou a partir do momento em que os fabricantes começaram a produzir a aeronave em maior escala, pois os preços continuaram aumentando devido aos altos custos de manutenção do equipamento (GORDON, 1989a; GORDON, 1989b; ROSENTHAL, 1989a).

Até 2007, de acordo com Thompson (2007), “o Pentágono colocou US\$ 20 bilhões no Osprey e espera(va) gastar um adicional de US\$ 35 bilhões antes do fim do programa. Em troca, os Marines, a Marinha e a Força Aérea comprariam 458 aeronaves, a um preço médio de US\$ 119 milhões por unidade”, custo quase seis

²⁹³ Dados disponíveis em <http://www.globalaircraft.org/planes/v-22_osprey.pl>. Acesso em 15 jan. 2010.

vezes superior que o inicialmente previsto.

Todos esses aumentos de custos e o elevado número de manutenções que o V-22 exige fazem com que os valores totais do programa sejam incomparáveis com os inicialmente previstos. Se analisar-se o custo total do programa desde que foi aprovado até 2010, o resultado é surpreendente. “Calculando do primeiro contrato, em 1983, e incluída a inflação, seu custo total esperado superaria US\$ 54 bilhões – US\$ 13 bilhões a mais que o estimado em 1982 para o que, naquela época, esperava-se que fossem três vezes mais aeronaves” (WHITTLE, 2010, p. 391).

Como se pode observar, desde o início dos anos 80, quando obteve seu primeiro contrato, o projeto apresentou diversas falhas e, devido aos seus altos custos e à sua incapacidade de atuar nas operações mais relevantes para os EUA no meio internacional, seu encerramento foi solicitado pelo então Secretário de Defesa, Richard Cheney. O Congresso, porém, impediu o Secretário de encerrar o programa, principalmente devido a preocupações políticas. Mas, de modo concreto, como pode ser explicada a manutenção, pelo Congresso, durante quatro anos seguidos, contra a vontade do Executivo, de um programa altamente custoso e que não reunia as condições mínimas para atuar nos teatros de operação em que as Forças Armadas estadunidenses estavam se inserindo?

A resposta para esse questionamento é complexa, mas, de modo breve, serão relacionados alguns dos motivos específicos para a sobrevivência do Osprey.

7.4. RAZÕES PARA A SOBREVIVÊNCIA DA AERONAVE

Três são as razões que potencializaram as chances de continuidade dos investimentos no Osprey ao longo dos anos, apesar das tentativas de cancelamento propostas por Cheney e Bush. A primeira se refere à condição estrutural, já amplamente debatida no capítulo anterior, de prevalência do Congresso sobre o Executivo durante a gestão Bush, que potencializou a ascensão dos grupos de pressão como agentes relevantes do processo.

Além dessa motivação, a grande capacidade do projeto de conquistar o apoio de congressistas e militares, pelo amplo esforço de *lobby* dos agentes com ele envolvidos, fez com que o Triângulo de Ferro em torno do Osprey fosse forte o suficiente para manter o programa ativo, apesar da grande pressão sobre ele.

E, por fim, o papel das indústrias contratantes também foi fundamental.

Dessa forma, a manutenção do Osprey será explicada a partir de uma variável estrutural e de duas variáveis agenciais.

7.4.1. A prevalência do Congresso nos processos decisórios

O equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, na gestão Bush, já foi amplamente analisado no capítulo anterior. Além disso, as consequências da ascensão do Congresso em um processo decisório também já foram expostas nos capítulos teóricos da tese, que defenderam a hipótese de que as ligações próximas entre os congressistas e os grupos de pressão aumenta a tendência, nas decisões orçamentárias em que o Legislativo é preponderante, de que o resultado do processo se aproxime de interesses específicos.

Como o capítulo anterior já descreveu as razões da prevalência do Congresso, a análise deste capítulo sobre a manutenção do Osprey estará concentrada nas variáveis agenciais que contribuíram para os resultados do processo, ou seja, na observação das relações entre o Congresso e os Militares e entre os congressistas e os grupos de interesse. Esses três agentes, como já especificado teoricamente, compõem os três vértices do denominado Triângulo de Ferro.

7.4.2. O Triângulo de Ferro: como o Congresso e os Marines passaram a ser as bases de apoio ao Osprey no governo estadunidense

Objetivos diferentes, entre congressistas e militares, fortaleceram o apoio do Osprey nesses dois locais de práticas posicionadas.

De início, quando Bush enviou sua primeira proposta orçamentária ao Congresso, houve um acordo com o Legislativo para que o pedido orçamentário para a defesa de Bush fosse reduzido em US\$ 10 bilhões, tarefa que o Presidente designou a Cheney. Porém, quando a Administração começou a especificar onde os cortes seriam feitos, o Congresso percebeu que a redução, da forma como era pretendida pelo Executivo, que concentrou muitos cortes no encerramento de programas de armamentos, o que diminuiria os efeitos de onda de proa e de popa para os anos futuros, representaria muitos empregos perdidos. Isso levou diversos

congressistas a estarem inclinados a voltar atrás na ideia de cortar o orçamento e a manter os programas. Essa percepção era incentivada pelos contratantes, que, nesse período, buscaram se aproximar do Capitólio, de modo a convencer os legisladores da importância de seus sistemas de armamentos. Mais especificamente, durante o processo de discussão das decisões no Legislativo, a Boeing e a Bell Textron lutaram duramente para manter o investimento, pois conseguir a manutenção do programa V-22 era visto como essencial para a saúde financeira das empresas.

Como os Marines também pressionavam os legisladores para manter o V-22, consolidou-se o Triângulo de Ferro em torno do Osprey, com os militares aparecendo como atores importantes no esforço de mover a decisão em favor dos contratantes. Nesse subtítulo, o foco estará na relação entre dois dos seus vértices, compostos pelos congressistas e militares.

Primeiramente, ressalta-se o papel dos legisladores, que, desde que o Executivo propôs o encerramento do programa, começaram a se mobilizar na direção contrária, preocupando-se, preponderantemente, com os interesses dos trabalhadores das empresas contratadas e subcontratadas em seus distritos eleitorais.

Um dos congressistas que mais esforços realizou para a manutenção do Osprey foi Curt Weldon, um Representante republicano da Pensilvânia, onde estava localizada a fábrica da Boeing em que o Osprey é produzido.

Curt Weldon sabia que lógica não conta na política. Votos contam. Para conseguir votos, você tinha que trazer pessoas para sua causa. Algumas vezes, você tinha que formar coalizões. Toda a chance que você tivesse, você tinha que utilizar para atrair a atenção para seu tema (WHITTLE, 2010, p. 186).

Os congressistas trabalharam ativamente na manutenção do programa, não se contentando em adotar uma postura simplesmente reativa. Talvez o mais importante esforço de pressão e organização dos legisladores que apoiavam o V-22 Osprey foi a formação da Coalizão da Tecnologia de Rotor Giratório (*Tilt-rotor Technology Coalition*) no Congresso, um grupo formado por membros do Legislativo, contratantes, subcontratantes, Marines aposentados e grupos do setor privado ligados ao equipamento. A coalizão era o principal fórum de discussão permanente sobre o Osprey e era a instituição que planejava todas as iniciativas de pressão e de

ampliação da base de apoio do equipamento no Legislativo. O grupo foi criado para manter o programa da aeronave ativo, apesar da oposição de Cheney, e tinha representante de todos os estados em que o V-22 era produzido. Os próprios membros do Congresso que passaram a fazer parte da coalizão pressionavam os demais legisladores, de modo a convencê-los de que o programa era importante. Troca de favores²⁹⁴ entre os representantes, a partir da formação da coalizão, eram comuns.

Quanto mais a pressão de Cheney sobre o Osprey aumentava, mais a Coalizão atuava, levando os legisladores a assumirem o papel semelhante ao de um grupo de interesse, pressionando politicamente o Departamento de Defesa, inclusive quando o Secretário se recusava a efetuar gastos de valores que haviam sido apropriados pelo Congresso.

Uma das iniciativas da Coalizão, por exemplo, foi o envio de correspondências a Bush, destacando a importância da aeronave:

Duas cartas enviadas ao Presidente Bush com relação ao V-22, uma de 218 Representantes e outra assinada por 40 Senadores, eram indicações do amplo apoio bipartidário ao programa (Specter, 1992; USHASC, 1992b: 39). Esse forte apoio foi produto de um comportamento embasado na manutenção da função que ocupavam, pois os legisladores lidaram com a questão a partir de uma perspectiva política ou de política (JONES, 2004, p. 56).

Os militares tiveram um papel muito mais discreto que os congressistas, mas, assim mesmo, demonstraram seu apoio ao V-22. Os Marines, conforme já descrito, seriam os principais beneficiados com o equipamento e, portanto, participaram ativamente dos seus testes e, no Departamento de Defesa, passaram a pressionar Cheney pela aprovação do programa.

Apesar de que os Marines não dispõem de muitos programas de armamentos exclusivos, pois dividem a maioria dos seus programas com outras Forças, que realizam missões semelhantes, dois fatores davam a eles, durante a gestão Bush, condições privilegiadas de lutar pelo apoio do Congresso durante o período. O primeiro era a grande experiência política que os Marines haviam adquirido nos governos anteriores. O segundo tinha relação com o fato de que os

²⁹⁴ Milner (1997, p. 111-112) ressalta a importância dessa prática, por meio da análise do que denomina "*sidepayments*". Para a autora, a prática é relevante entre os poderes (Executivo e Legislativo), mas também pode ser observada entre indivíduos da própria legislatura.

governos Carter e Reagan não realizaram investimentos específicos e modernizações relevantes nos equipamentos dos Marines. Mesmo o *buildup* de Reagan, que investiu pesadamente nas demais Forças, não deu grande atenção aos Fuzileiros, dando-lhes argumentos para convencer os legisladores de que precisavam de uma grande renovação de seus meios (CORDESMAN, 1991, p. 58). Essas foram as duas razões principais para o amplo apoio que os Marines passaram a ter no Congresso, na gestão Bush, quando precisaram ser os fiadores principais de um programa, mesmo que tivessem que lutar contra um ambiente desfavorável dentro de setores do Departamento de Defesa: “com ou sem Cheney, os Marines queriam muito o Osprey e os Marines eram bons em conseguir o que queriam no Congresso. Nenhum Serviço era melhor nisso” (WHITTLE, 2010, p. 177).

Com a evolução das discussões, os militares se afastaram dos debates diretos e públicos com relação ao Osprey, pois a insistência de Cheney no corte do equipamento dava a entender que demonstrações de apoio poderiam significar uma quebra na hierarquia militar. Os militares, assim, precisaram recuar depois que Cheney tomou uma posição mais claramente contrária ao programa devido à cadeia de comando do Pentágono (JONES, 2004). Mesmo assim, foram fundamentais na manutenção do Osprey, sendo que o “forte apoio inicial dos Marines ao programa foi uma razão chave na decisão do Congresso de manter o programa” (O’ROURKE, 2009, p. 6).

O acesso dos Marines aos congressistas era potencializado porque muitos congressistas tinham ligações especiais com eles. Em 1989, havia 24 veteranos dos Marines no Congresso. Apesar de que, como instituição, os Marines não podiam se opor abertamente à opinião de Cheney, a existência de veteranos no Congresso facilitou a marcação de reuniões com eles, sendo que a campanha pela manutenção do Osprey se deu de modo velado. Além disso, outros meios de pressão eram realizados.

Quando participam de audiências no Congresso, todos os militares fazem um juramento de dar sua opinião pessoal, independentemente da posição de seus chefes civis, pois os congressistas têm, teoricamente, a intenção de conhecer as potencialidades ou defeitos dos programas para compreender as capacidades dos equipamentos sem o viés do interesse político da Força. Essa brecha foi utilizada com frequência pelos Marines, que defendiam a utilização do Osprey como sendo essencial para suas missões. De acordo com as opiniões expostas pelos Marines

nas audiências, como observado no subtítulo anterior, quaisquer opções de equipamentos que pudessem realizar missões semelhantes ao Osprey, como helicópteros comuns, por exemplo, trariam prejuízos técnicos com relação ao Osprey. Posteriormente, quando a aeronave já estava em fase de produção, os Marines começaram a ser questionados, nas audiências, sobre a ineficiência do Osprey em combate, devido às suas incapacidades aerodinâmicas, à falta de um armamento específico na parte dianteira da aeronave e aos elevados custos de manutenção. Como resposta, os Marines passaram a afirmar, constantemente, que ele não foi adquirido para realizar tais missões, o que contrariava completamente suas próprias declarações no início dos debates sobre o programa.

Outra importante atuação dos Marines, que demonstra um apoio incondicional ao programa, independentemente da capacidade técnica do equipamento, foi a falsificação dos resultados de testes, o que foi uma medida essencial no convencimento dos congressistas indecisos sobre o V-22, mas que prejudicou a capacidade desses legisladores de tomar uma decisão isenta (GAILLARD, 2006; CASTRO et al., 1989; THOMPSON, 2007)²⁹⁵. Além disso, mesmo em ocasiões em que os resultados de testes não foram alterados, quando as aeronaves foram obtendo desempenhos insatisfatórios, os militares reduziam o padrão de eficiência mínimo exigido do equipamento e relativizavam as dificuldades a que o Osprey era submetido (GAILLARD, 2006). Se, de início, esperava-se que o V-22 realizasse missões de resgate e de pouso em áreas de conflito, essas exigências foram sendo retiradas, como também foi a exigência da capacidade da aeronave autorrotar.

A redução das exigências ao Osprey acabaram, com o passar dos anos, prejudicando a capacidade do V-22 de realizar missões militares, o que, ainda hoje, impede sua utilização em combate, já que nem mesmo um armamento eficiente em seu bico a aeronave possui. Seu uso militar somente foi totalmente liberado em

²⁹⁵ Há diversos relatos de falsificação de resultados de testes do Osprey, por meio da prática de manipulação de dados, nas obras citadas nesse parágrafo. Depois que as aeronaves entraram em fase de testes operacionais, a prática foi além. Os Marines passaram a manipular os registros de manutenção das aeronaves, que precisavam de um número de reparos muito mais alto que o previsto pelas contratantes. Um dos casos mais destacados dessas falsificações foi a alteração de registros de manutenção pelo Tenente Coronel Leberman, depois que uma colisão matou 4 Marines, em 2000 (GAILLARD, 2006, p. 20). Essas práticas contribuíram para a permanência do equipamento durante os embates políticos no Congresso e, posteriormente, para que as aeronaves continuassem sendo fabricadas, apesar de seu mau desempenho operacional e do número excessivo de manutenções que necessitava.

2005, mas não existe qualquer possibilidade de utilização do Osprey em combate, principalmente devido às suas inconsistências de voo e às suas já mencionadas dificuldades aerodinâmicas quando um piloto deseja realizar manobras rápidas:

A saga do V-22 – as batalhas com relação ao seu futuro no Capitólio, o registro de performance que é, ao menos, inconsistente, uma longa e determinada tentativa dos Marines de conseguir o que queriam – demonstra como Washington funciona (ou como não funciona). Expõe os compromissos que são feitos quando interesses estreitos colidem com o senso comum. É um conto que demonstra como o sistema falha na sua missão mais significativa, colocando em risco aqueles com quem contamos para nos proteger. Mesmo a um preço estratosférico, o V-22 está indo para o combate sem o devido preparo. Como resultado de decisões que o Corpo de Fuzileiros adotou ao longo da última década, a aeronave não comporta uma metralhadora pesada montada em sua dianteira para combater os ataques de forças que tentarão, com certeza, derrubá-lo. E se os dois motores da aeronave forem desabilitados pelo fogo inimigo ou ocorrer um problema mecânico enquanto estiver estacionário, o V-22 não tem a habilidade dos helicópteros de pousar calmamente no chão – isso foi algo que salvou diversas vidas no Vietnã (THOMPSON, 2007)²⁹⁶.

Quando o primeiro teste de decolagem do V-22 a partir de uma embarcação foi realizado, em dezembro de 1990, por exemplo, os pilotos descreveram uma série de dificuldades operacionais, inclusive nos equipamentos eletrônicos. Assim mesmo, os Marines contribuíram para uma grande reportagem sobre o programa, que foi publicada, no mês seguinte, na revista *Aviation Week*, afirmando que os testes vinham sendo favoráveis e que os sucessos que vinham sendo obtidos provocariam um incentivo para os apoiadores do projeto nas Casas legislativas (WHITTLE, 2010, p. 195-196).

Além disso, quando não havia maneira de esconder as dificuldades operacionais do Osprey, como quando ocorreu o primeiro acidente com a aeronave, em 11 de junho de 1991, as reações dos apoiadores do V-22 eram rápidas. Logo após o acidente, o Representante Weldon deu várias declarações à imprensa e correu os corredores do Congresso, tentando evitar que o ocorrido afetasse a decisão do Congresso de manter os investimentos no programa. Weldon afirmou que os testes são passíveis de problemas e que ele preferia que os acidentes acontecessem nessa fase do que com Marines a bordo (WHITTLE, 2010, p. 199).

²⁹⁶ Outro autor que faz fortes argumentações com relação à imprescindibilidade da autorrotação para uma aeronave como o Osprey, que realiza pousos verticais como um helicóptero, é Whittle (2010, p. 334-336). O autor especifica, de forma profunda, a importância da manobra. Mesmo assim, os Marines deixaram de exigir a capacidade da manobra, a partir do momento em que o V-22 começou a fracassar nos testes.

Esse acidente não teve quaisquer efeitos políticos contrários ao Osprey no Congresso, pois, quando ocorreu, os Marines já haviam formado uma grande base de apoio em ambas as Casas, mas principalmente na Câmara.

Os Marines, portanto, contribuíram para a manutenção do Osprey de diversas formas: participando da Coalizão no Congresso, dando depoimentos amplamente favoráveis à aeronave em audiências, falsificando registros de testes e de manutenção, reduzindo as exigências operacionais da aeronave, fazendo *lobby* direto com congressistas que eram seus veteranos e solicitando a manutenção dos investimentos na aeronave no interior do Pentágono. Apesar disso, o *lobby* dos Marines não foi o único esforço de pressão sobre os legisladores. As contratantes tiveram um papel ainda mais destacado que os militares na formação do Triângulo de Ferro do V-22.

7.4.3. O Triângulo de Ferro: como o lobby intensivo das contratantes do V-22 contribuiu para a manutenção do programa.

O *lobby* intensivo das indústrias contratantes, especialmente exercido sobre o Congresso, é um componente importante da clara diferença entre o posicionamento dos órgãos governamentais. Enquanto o Executivo procurou, a partir do momento em que foi decidido que cortes no orçamento deveriam ser realizados, reduzir gastos com programas de armamentos que considerava muito caros pelos benefícios que poderiam trazer, os congressistas não se preocuparam com eficiência, mas com a importância política dos equipamentos.

As razões para essa maior inquietude dos legisladores com interesses específicos ligados aos programas são várias. Como já foi observado na análise teórica desse local de práticas posicionadas, os legisladores representam distritos eleitorais específicos, o que potencializa o acesso de grupos de interesse aos legisladores, já que podem identificar facilmente as preferências que precisam proteger para garantir seu apoio e, conseqüentemente, maximizar sua possibilidade de manutenção do cargo político (MILNER, 1997; WRIGHT, 2003; COX; STOKES, 2008; LOWERY; BRASHER, 2004).

Enquanto o subtítulo anterior se concentrou na relação entre congressistas e militares, esse estará focado na proximidade de interesses entre os *lobbies* das indústrias contratantes do Osprey e os legisladores.

Desde o início do desenvolvimento do projeto, a Bell e a Boeing contrataram diversos lobistas, como Richard Spivey e George Troutman, para vender o Osprey para membros da Administração e do Congresso. Os esforços renderam bons frutos e a luta pela manutenção do V-22, de início, esteve embasada em dois principais argumentos utilizados por esses agentes para defender a aeronave: o fato de que, no futuro, também poderia ser utilizada para fins civis e o argumento de que o programa geraria 10000 empregos, na região de Fort Worth – TX, e muitos outros em diversas regiões do país.

O primeiro grande evento de *lobby* realizado, em conjunto, pelas contratantes, ocorreu em 23 de maio de 1988. A história da preparação para esse evento é bastante interessante para ilustrar as deficiências do projeto. Em 3 de dezembro de 1987, um *release* para a imprensa, da Bell e da Boeing, anunciou que a fuselagem do Osprey estava pronta e que o primeiro voo da aeronave seria realizado em junho de 1988. A realidade, porém, estava longe de ser essa:

A fuselagem não estava realmente pronta e o Osprey não iria voar logo. Muitas partes da fuselagem não estavam se encaixando apropriadamente porque os novos programas de computadores que os engenheiros utilizaram para desenhá-la não eram suficientemente precisos. A Boeing teve que utilizar calços – pedaços extras de epóxi ou metais – para preencher os espaços onde os pedaços da fuselagem não tinham sido construídos do tamanho certo. Muitos sistemas mecânicos e elétricos ainda precisavam ser instalados. Tanto trabalho ainda precisava ser feito que a Boeing enviou vinte e cinco engenheiros, mecânicos, eletricitas, carregadores e outros “trabalhadores manuais” para Arlington para finalizar o trabalho (WHITTLE, 2010, p. 161).

Mesmo diante de todos os problemas, a Bell e a Boeing resolveram convidar diversos tomadores de decisão e militares para a apresentação oficial do Osprey, o que, de acordo com suas percepções, aumentaria a margem de apoio da aeronave no Congresso. A demonstração do V-22 Osprey foi realizada em 23 de maio de 1988, quando o projeto, pelo calendário original, já deveria estar em fase de testes. Foram convidadas, para o evento, mais de 2000 pessoas, entre subcontratantes, legisladores, repórteres nacionais e locais, do Texas e da Pensilvânia, além de cinquenta generais e almirantes. Na fábrica da Bell, em Fort Worth – TX, os convidados se reuniram para conhecer o equipamento. O Osprey estava pintado (ainda com tinta à água) como se estivesse indo para o conflito, havia fumaça, e um jogo de luzes e espelhos, que davam a impressão de que a aeronave poderia voar a qualquer momento. Os convidados puderam visitar a cabine,

totalmente preparada para a apresentação (havia peças presas com fitas adesivas e o equipamento não tinha qualquer capacidade de funcionamento). Para a cerimônia, a Bell e a Boeing, inclusive, contrataram produtores de Hollywood para auxiliar na “maquiagem” da aeronave, que parecia pronta para o combate (WHITTLE, 2010, p. 163-164).

O evento impressionou os convidados e o Osprey continuou recebendo investimentos, apesar do aumento constante de seus custos e do atraso na preparação para testes mais exigente.

Quando o processo eleitoral para a sucessão de Reagan foi iniciado, o V-22 já tinha uma ampla base de apoio no Congresso, construída por meio de um amplo processo de subcontratação, uma prática já conhecida pelas empresas que desenvolviam projetos de grande porte para o Departamento de Defesa, que aumentava o número de congressistas relacionados com as indústrias contratantes de um projeto.

A subcontratação é o processo de distribuição de contratos para a fabricação de partes de um equipamento. Uma aeronave como o Osprey, por exemplo, precisa de uma série de instrumentos e peças, algumas delas com altos requisitos tecnológicos, que as contratantes principais não fabricam. Radares, aviônicos, motores e rotores, cabos, mostradores, essas são algumas das peças que não eram fabricadas pela Boeing ou pela Bell.

A terceirização é uma prática comum em qualquer equipamento de grande porte nos dias atuais, mas a diferença da subcontratação realizada pelas empresas de defesa dos EUA é que ela se pauta por critérios políticos, e não econômicos. Ao invés de distribuir os contratos para empresas que fabriquem as peças a um baixo custo e que, preferencialmente, estejam localizadas em regiões próximas às empresas principais, para minimizar os custos logísticos, as contratantes selecionam aliadas que se localizam no maior número possível de distritos eleitorais diferentes.

Contratos para o maior número possível de empresas, espalhadas em muitos distritos eleitorais, com o intuito de garantir o aumento do apoio do Congresso à aeronave, foram distribuídos. O objetivo da prática era potencializar a relação entre o fim do programa e a perda de empregos ao redor do país. O processo foi iniciado ainda na gestão de Reagan: antes mesmo de receber o contrato governamental, a Bell e a Boeing organizaram um congresso com possíveis

subcontratantes para que conhecessem a tecnologia do rotor giratório e para que pudessem passar a pressionar os tomadores de decisão de seus distritos e facilitar a concessão dos contratos para o V-22 (WHITTLE, 2010, p. 145).

A subcontratação, posteriormente, foi ampliada, de tal modo que o número de empresas envolvidas no projeto impressiona. A ampliação desses contratos, realizada durante a Administração Bush, elevou, nos anos de Clinton, o grau de envolvimento de empresas ligadas ao Osprey em praticamente todos os estados dos EUA:

A fase de Desenvolvimento de Produção e Engenharia (DPE), por exemplo, envolveu entre 1800 e 2000 subcontratantes (Harrison, 1994). Em outubro de 1994, praticamente US\$ 353 milhões em contratos foram distribuídos para empresas em quarenta e dois estados e 258 distritos eleitorais. Vinte e cinco estados tinham ordens de compras ou contratos no montante adicional de US\$ 500 mil. A Bell e a Boeing calculavam que havia 10000 empregos relacionados com os subcontratos (Bell-Boeing, 1994a e 1994b; Arnold, 1994). (JONES, 2004, p. 56).

Com o passar do tempo, os compromissos foram aumentados:

Além de esforços para controlar os custos, os contratantes ampliaram a legislatura doméstica do avião. Entre as ações mais fortes que a Bell-Boeing adotou, estava a distribuição de subcontratos para quase 2000 companhias. Duzentas dessas empresas eram subcontratantes de primeira linha. Exemplos incluem a Grumman Aerospace (para o setor da cauda), a Lockheed Martin (para o sistema de controle de voo) e a IBM (aviônicos). Assim, o número de estados com interesses econômicos no Osprey cresceu de dois (Pensilvânia e Texas) para acima de quarenta. Uma vez [que se tornaram] parte do grande time da Bell-Boeing, os fornecedores do V-22 foram encorajados a divulgar, aos seus representantes no Congresso, o impacto do programa no emprego local (Uchitelle, 1992; Arnold, 1994). Apesar disso, os subcontratantes eram apenas uma parte das alianças que os estrategistas da Bell-Boeing construíram. Sindicatos trabalhistas também foram envolvidos (JONES, 2004, p. 63).

O processo levou o Osprey a ter investimentos em 45 dos 50 estados dos EUA (GAILLARD, 2006, p. 20), demonstrando o quanto o equipamento tinha de potencial apoio no Congresso. Praticamente todos os Representantes e Senadores eram provenientes de estados em que o Osprey gerava empregos e, como já amplamente descrito, para os legisladores, empregos significam votos.

Outra forma de aumentar a capacidade de acesso das fabricantes do Osprey aos membros do Congresso foi a utilização, durante a eleição de 1988, de grandes contribuições financeiras aos tomadores de decisão que seriam eleitos.

Dessa forma, o *lobby* sobre os membros do governo de Bush já havia sido iniciado antes mesmo da eleição de novembro de 1988, por meio da utilização de contribuições constantes aos principais candidatos para o Executivo e o Legislativo. Durante as eleições de meio-termo de 1990, as contribuições foram ainda mais importantes, pois a batalha pela manutenção do Osprey estava em seu auge.

Nesse ano, o total de contribuições eleitorais pelas empresas aeroespaciais de defesa foi de US\$ 4.501.735,00, sendo que 48% do total foi para candidatos democratas e 52% para candidatos republicanos. Como se observa, a distribuição entre os partidos foi grande, o que fica ainda mais claro quando analisa-se que 365 (84%) membros eleitos para a Câmara dos Representantes receberam contribuições das empresas de aviação da defesa. O percentual é ainda maior quando observa-se que 87 Senadores eleitos, do total de 100, receberam contribuições dessas empresas. Entre as 10 maiores contribuintes, 5 eram subcontratantes do Osprey: a *Lockheed Company* (que contribuiu com US\$ 446.909,00, sendo 55% do valor para Republicanos), a *Northrop Corporation* (com US\$ 438.625,00, 60% para Republicanos), a *Rockwell* (US\$ 412.153,00, sendo 62% para Republicanos), a *General Dynamic* (com US\$ 399.529,00, sendo 58% para os candidatos Democratas) e, finalmente, a *Grumman* (com US\$ 296.575,00, sendo 59% do valor para candidatos Democratas). Como se observa, o Osprey adquiriu um amplo acesso a congressistas de ambos os partidos, formando uma grande base bipartidária nas Casas²⁹⁷.

A partir do momento em que Bush foi eleito, a primeira questão importante, no âmbito da defesa, foi a não aprovação de Tower como Secretário, o que significou uma grande derrota do Osprey no Congresso. Cheney, que o substituiu, cedeu a pressões do próprio Congresso pelo corte de gastos e, quando decidiu cortar os investimentos no Osprey, surpreendeu os lobistas do equipamento, que reagiram fortemente. O principal lobista do Osprey, Richard Spivey, quando tomou conhecimento da decisão, declarou: “Cancelá-lo? Justamente quando nós conseguimos fazê-lo voar? Depois de gastar mais de dois bilhões de dólares nele?”

²⁹⁷ Os dados foram obtidos no sítio eletrônico da Fundação *Open Secrets: center for responsive politics*: <www.opensecrets.org>. Trata-se do maior centro de informações sobre contribuições eleitorais nos EUA. Os valores das contribuições dessas empresas, durante os anos 90 variaram muito, mas sempre estiveram entre as maiores da indústria de defesa, o que demonstra a importância da prática como instrumento de pressão.

Cancelar a maior prioridade dos Marines para a aviação? Encerrar a próxima revolução na aviação?” (WHITTLE, 2010, p. 171). Spivey havia percebido de que precisaria empreender grandes esforços para manter o equipamento ativo.

A partir de então, o acesso conseguido frente ao Congresso, durante a gestão Reagan e no processo eleitoral de Bush, possibilitou aos contratantes do Osprey uma grande aproximação com os legisladores, que apoiaram constantemente o equipamento. No mandato de Bush, diversas medidas de pressão foram realizadas e, como resultado do intenso *lobby* das empresas, “a Câmara dos Representantes parecia se dirigir mais por táticas políticas e interesses paroquiais que por uma visão competitiva de segurança nacional” (ROSENTHAL, 1989b).

Além das estratégias de pressão já mencionadas, diversas outras foram importantes, sendo realizadas durante as discussões sobre a manutenção do equipamento. Entre elas, destacam-se a criação de um programa de pilotos convidados, a organização de viagens às fábricas em que o V-22 era produzido, a demonstração do Osprey e do XV-15, seu antecessor, aos congressistas, a realização de diversas mobilizações de *grassroots lobbying* (passeatas e pagamento de mídia em diversos meios de comunicação), a produção de *policy papers* sobre a aeronave²⁹⁸ e outras.

Assim que Cheney anunciou o encerramento do Osprey, representantes do projeto começaram a fazer visitas a jornais e criaram um programa para “pilotos convidados”, em que jornalistas, militares e congressistas podiam participar de testes do Osprey, de modo a divulgar seus resultados. Por óbvio, os testes que eram abertos aos convidados eram criteriosamente selecionados, para que nenhuma dificuldade ocorresse.

Além dos testes, visitas às fábricas também eram constantes, sendo que os legisladores que aceitavam o convite recebiam uma remuneração para se dirigir à Boeing, na Pensilvânia, ou à Bell, no Texas:

²⁹⁸ Tais *policy papers*, publicados com o intuito de informar congressistas e o público em geral, além dos militares, começaram a ser publicados em 1990, no formato de informativos de 3 a 4 páginas, pela coalizão formada pela Bell e pela Boeing. Com o nome inicial de “*Osprey Fax*”, o informativo era publicado mensalmente e enviado a todos os congressistas. Após os primeiros anos, o nome foi substituído por “*Tiltrotor Times*” e, em 1999, para “*Osprey Facts*”, sendo publicado em uma média de 4 edições por ano. “Coincidentemente”, o número de publicações diminuiu para duas anuais em 2005, quando o Osprey foi colocado em combate e, entre 2008 e 2009, somente uma edição foi publicada ao ano, em um formato mais extenso (cerca de 50 páginas), com o nome de “*Osprey News*”. Parte dessas publicações está disponível em <www.boeing.com/rotorcraft/military/v22/tilttimes.htm>, acesso em: 10 out. 2010.

Briefings e viagens para as fábricas da Bell e da Boeing, organizadas pelas companhias e, comumente, escoltadas por oficiais de ligação legislativos educaram muitos membros do Congresso e assessores chave com relação ao tema. Doações de campanha e pagamentos de até 2000 dólares porque passaram nas fábricas e escutaram um *briefing* – os chamados “honorários”, legais naquela época, mas, desde então, banidos – ajudaram [as empresas] a atrair a atenção de alguns (WHITTLE, 2010, p. 202-203).

Outro evento midiático organizado foi um pouso de uma aeronave de rotor giratório, o XV-15, no pátio do Capitólio, durante as discussões do orçamento para o FY1991, havendo ampla cobertura da mídia sobre o voo e o equipamento, o que favorecia os contratantes pelo aumento do apoio da opinião pública à tecnologia do rotor giratório.

Depois da primeira votação do orçamento de defesa no Congresso, percebeu-se que “a campanha de *lobby* que o Representante Curt Weldon tinha desenhado e que seus aliados do complexo industrial-militar tinham implementado estava funcionando bem” (WHITTLE, 2010, p. 202).

Outra estratégia importante de *lobby* foi a gravação de comerciais que foram utilizados para convencer a população estadunidense, por meio de uma pesada campanha na base da opinião pública do país (*grassroots lobbying*), que procurava transmitir a ideia de que o armamento era um instrumento essencial para os Marines. Propagandas de página inteira em jornais e revistas e comerciais de televisão nas manhãs de domingo também pretendiam obter o apoio da opinião pública e, conseqüentemente, comover os legisladores.

Nesses comerciais, o objetivo principal das empresas era tentar convencer a opinião pública e os congressistas de que o Osprey seria importante também para fins civis, melhorando a logística do país. O V-22 revolucionaria a aviação civil dos EUA. Apesar de o projeto estar longe de ser um sucesso, essa possibilidade convenceu diversos legisladores, que estavam recheados de documentos contendo dados enviesados e registros de manutenção falsificados (JONES, 2004, p. 46). Esses argumentos foram abraçados por muitos legisladores, como o Senador Ted Stevens (R-AK), um poderoso membro do Comitê de Apropriação do Senado, que defendia que “a velocidade e o raio de alcance do V-22 tornariam as áreas rurais e remotas do país mais acessíveis” (GRIFFITHS, 1989, p. 92).

Todavia, apesar de esse ser um importante argumento na época, em

realidade, o V-22 nunca poderia ser utilizado para o transporte de civis, especialmente devido às suas poucas garantias de segurança. O equipamento tinha tantos defeitos e sua manutenção era tão cara que o uso civil era economicamente impossível.

A Bell e a Boeing mantinham informações sobre o Osprey à disposição e essas eram utilizadas pelos contratantes para atrair apoio, combater as críticas e as “desinformações”, além de demonstrar para a mídia e o público que o V-22 fazia valer a pena os dólares investidos no projeto. Além da campanha publicitária na mídia, um informativo especial foi criado, o já citado “*Osprey Fax*”, que continha informações sobre a utilidade e a força de combate do Osprey.

Ao mencionar a utilidade desses esforços, JONES (2004, p. 298) ilustra o que segue:

Os esforços finais que os contratantes empregaram para promover o Osprey foram atividades de relações públicas. Por exemplo, a Bell-Boeing começaram um programa de piloto convidado para membros do Congresso, os Marines e o setor privado. O objetivo era criar uma afinidade com a aeronave entre os membros da comunidade política (Forman 1994, 9-10). Além disso, os contratantes lançaram um programa de conscientização do Congresso que incluía eventos, como o “Dia de Apreciação do Tilt-Rotor” e o pouso de uma aeronave de demonstração no Capitólio. O informativo *Osprey Fax*, anúncios de página inteira em jornais e revistas e comerciais de televisão durante os programas das manhãs de domingo também se direcionavam à construção de apoio público e legislativo. Por último, a Bell-Boeing mantinham a informação sobre o Osprey livremente disponível. Esse fluxo de informações possibilitou que os contratantes atraíssem apoio, contrariassem os críticos e informações incorretas e demonstrassem para a mídia e o público que o V-22 justificava os dólares finitos da defesa.

A manutenção desses esforços lobísticos contribuiu para a permanência do programa por vários anos e a aeronave continua sendo produzida. A intensidade dos grupos de interesse das contratantes do equipamento foi decisiva. O Osprey não foi cortado do último orçamento quadrienal de defesa, editado no início de 2010 e continua pesando no bolso dos contribuintes estadunidenses, apesar de ter pouquíssima utilidade nos conflitos armados em que os EUA operam, principalmente por sua incapacidade de atuar em zonas de combate.

O caso do V-22 Osprey demonstra, de forma bastante evidente, como critérios políticos podem se tornar, em uma discussão orçamentária, mais importantes que análises racionais de custo-benefício na formação do

posicionamento dos tomadores de decisão com relação a um programa de armamentos. Apesar de a aeronave ter sido testada com sucesso em 1989, até hoje apresenta muitos problemas operacionais e o sistema de transição de helicóptero para avião não está totalmente aprimorado.

Percebendo o alto custo do projeto e o grande atraso das contratantes para desenvolver o V-22, o Presidente Bush e Richard Cheney, seu Secretário de Defesa, decidiram encerrá-lo, havendo diversos motivos para isso:

O projeto não cumpriu quaisquer exigências de prazo e limite de custos, levando mais de duas décadas para se tornar operacional, o que somente ocorreu em 2005.

Além das dificuldades naturais inerentes à criação de uma tecnologia inovadora como a do Osprey, o projeto passou por vários fracassos e acidentes durante seu desenvolvimento. Os quatro principais acidentes que ocorreram entre 1991 e 2000 ocasionaram a morte de 30 Marines.

A aeronave não pode ser utilizada em situações de combate, devido à dificuldades aerodinâmicas que a impedem de pousar rapidamente, à inexistência de um armamento em sua parte dianteira e à sua incapacidade de autorrotar se for atingido.

Havia diversos equipamentos que poderiam substituir o Osprey, como os helicópteros tradicionais que já vinham obtendo sucesso em missões de combate há décadas, como o CH-64.

Apesar de todos esses esforços, o programa do V-22 Osprey não foi encerrado, devido, principalmente, às relações íntimas entre os militares, os legisladores e as empresas contratantes, agentes que trabalham intensamente para a não aprovação dos cortes ao programa que foram propostos anualmente por Cheney, que, desde que assumiu o poder, havia percebido que teria dificuldades muito grandes para encerrar o programa (CHENEY, 2011, p. 116).

Com motivações diferentes, tanto os empresários quanto os militares e congressistas lutaram ferozmente para a manutenção do equipamento. O objetivo deste capítulo foi ilustrar, de modo mais específico, como atuam os diferentes agentes que participam de um processo decisório para realizar seus objetivos. Os Marines, os congressistas da Bancada de Apoio à Tecnologia de Rotor Giratório e as contratantes e subcontratantes do Osprey foram decisivos na manutenção do V-22. Sua prevalência no processo decisório, impondo-se sobre o Executivo, porém,

só foi possível devido às condições estruturais que permitiram a ascensão do Legislativo e, com ela, dos diversos agentes que pressionaram os tomadores de decisão para que seus interesses fossem privilegiados.

Como se observou ao longo do capítulo, os resultados dos quatro processos decisórios relacionados com a manutenção do Osprey foram fruto de uma intensa disputa política entre o Executivo e o Legislativo, cujos posicionamentos podem ser associados a interesses específicos. Percebe-se, dessa forma, uma clara proximidade entre o formato desses processos decisórios e o modelo III de Allison, porque diversos agentes influenciaram a decisão, que se distanciou profundamente das análises de custo-benefício de Bush e Cheney.

Ainda hoje, o V-22 apresenta muitas falhas e muitos analistas defendem o cancelamento dos investimentos no programa, discutindo a possibilidade de somente continuar investindo na manutenção das aeronaves existentes, mas evitando a aquisição de novas e a pesquisa e desenvolvimento no futuro (O'HANLON, 2010, p. 20). O cancelamento do Osprey, se realizado na atualidade, pouparia US\$ 1 bilhão ao ano no orçamento de defesa dos EUA.

O Osprey continua vivo, apesar de todas as razões que poderiam ter levado ao seu corte.

CONCLUSÃO

Durante o transcorrer desta tese, diversas conclusões acerca dos temas abordados já foram expostas, principalmente ao fim de cada capítulo. O objetivo desta conclusão geral, portanto, será a sistematização dessas conclusões parciais, com o cuidado de não repetir análises prévias. Tais conclusões parciais servirão de pressupostos para essa abordagem final, que será desenvolvida, como foi a tese, em uma parte teórico-conceitual, sucedida por conclusões empírico-analíticas.

A primeira observação teórica importante da tese se relaciona com a possibilidade de tratar os três modelos conceituais de Graham Allison como parte de um *continuum* de tomada de decisão, que se concentrou, nas diferentes distribuições de poder entre os tomadores de decisão, com o modelo I sendo aquele em que o poder é mais concentrado e o modelo III, conseqüentemente, o de maior divisão de poder decisório.

Para que essa ideia de complementaridade entre os modelos fosse possível, porém, algumas qualificações precisaram ser realizadas e, com esse objetivo, o capítulo 1 da tese analisou os modelos de Allison com o objetivo de permitir a argumentação de que todos têm contribuições importantes para a análise do orçamento de defesa dos Estados Unidos. De modo genérico, percebeu-se que o modelo racional contribui para a explicação das elevações e declínios dos gastos em defesa dos Estados Unidos nos momentos em que o país se inseriu ou se retirou de grandes conflitos internacionais. Os modelos organizacional e de política governamental, por outro lado, contribuem para que seja compreendida uma tendência mais notável na análise dos gastos militares estadunidenses: a manutenção de uma despesa elevada no longo prazo, independentemente das características do ambiente internacional.

Mais especificamente, os modelos de Allison foram úteis na explicação das peculiaridades dos processos decisórios examinados. Em todas as construções orçamentárias analisadas na tese, houve momentos em que a decisão foi construída a partir de premissas relacionadas com o modelo racional e etapas em que as disputas de poder descritas pelo modelo de política governamental prevaleceram. A diferença entre os processos decisórios se referiram não a aplicação dos modelos, portanto, mas à sua capacidade explicativa para o resultado de cada processo. Alguns se aproximaram mais do modelo I e outros do modelo III.

Nos processos decisórios em que o nível de ameaças internacionais era elevado e em que a configuração da política doméstica apresentava características que beneficiam o Presidente (discutidas nos capítulos 2 e 3), havia uma grande prevalência do Executivo na tomada de decisão e, nessa configuração, os modelos racional e organizacional passaram a ter maior capacidade explicativa. Nesses cenários, o Presidente²⁹⁹ e as Forças Armadas³⁰⁰ tiveram mais capacidade de moldar o resultado final do processo orçamentário.

Por outro lado, nos processos em que o orçamento de defesa foi discutido em um cenário de poucas ameaças externas e com um ambiente interno que favorecia o Legislativo, houve um aumento da capacidade explicativa do modelo de política governamental, pois os congressistas estão mais próximos dos interesses dos grupos de pressão da indústria de defesa, pelas lógicas examinadas no capítulo 3 da tese. Nesses processos orçamentários, o resultado da decisão se afastou das preocupações com o interesse nacional e se aproximou das preferências dos *lobbies*, que relacionam com critérios político-eleitorais dos tomadores de decisão, principalmente dos legisladores.

A transição do período da Guerra Fria para o pós-Guerra Fria, analisada na tese, afetou as decisões, alterando seus resultados.

Apesar de que a moldura teórica de Allison permitiu a descrição desses dois períodos de modo mais genérico³⁰¹, uma explicação mais aprofundada dessas diferentes realidades somente foi possível pela combinação dos conceitos de Allison com os formulados pelo debate agente-estrutura de Relações Internacionais, que permitiu a superação de algumas lacunas dos modelos conceituais.

Os modelos de Allison são, como todo modelo teórico, excessivamente deterministas, não prevendo a possibilidade de mudanças durante a construção de um processo decisório. Por isso, o autor não procura conceber uma moldura

²⁹⁹ O chefe do Executivo embasa suas decisões, preponderantemente, em suas percepções sobre o interesse nacional. Quando a decisão final privilegia seus posicionamentos, o modelo racional ganha poder explicativo.

³⁰⁰ Os militares de cada Serviço formulam seus pedidos orçamentários com base em uma rivalidade controlada, visando à maximização de seus benefícios, procurando não prejudicar os interesses das outras Forças Armadas. Os processos decisórios que privilegiam o posicionamento das Forças podem ser mais bem explicados pelo modelo organizacional de Allison.

³⁰¹ Nesse sentido, entende-se que os modelos de Allison atendem, plenamente, aos objetivos a que se propõem, pois a criação de modelos conceituais somente permite conclusões mais generalistas sobre questões empíricas específicas. Por outro lado, como o objetivo da tese era realizar uma análise mais aprofundada dos debates orçamentários de defesa, uma complementação das conclusões desses modelos se fez necessária.

analítica que permita a análise de como são formuladas as preferências dos agentes que participam dos processos e não aprofunda quais as variáveis que podem explicar alterações no equilíbrio de poder entre tais agentes. Além disso, a teoria de Allison se relaciona com o estudo de situações de crise, ambientes que exigem decisões rápidas e precisas, favorecendo a capacidade explicativa de modelos posicionais (DESSLER, 1989), como os elaborados pelo autor. Por outro lado, a tese analisa um processo decisório extremamente burocratizado, que se altera de acordo com diversas variáveis, as quais somente podem ser compreendidas por meio de observações de processos específicos, como as elaboradas nesta tese.

A análise do resultado dos processos de elaboração do orçamento foi possível pela descrição dos papéis que ocuparam os agentes que neles se envolveram e de como construíram suas percepções da realidade em que estavam inseridos. Como essas duas questões são variáveis, um modelo posicional não conseguiria percebê-las e a tese precisou recorrer ao realismo científico de Wight (2006), cujos conceitos de agente e de estrutura permitiram dois conjuntos de conclusões.

O primeiro é composto por conclusões mais específicas que as de Allison, mas, ainda assim, de cunho genérico.

Como o processo de decisão do orçamento de defesa dos Estados Unidos resulta da percepção dos agentes acerca de duas realidades diferentes (o interesse nacional com relação ao sistema internacional e o ambiente político-econômico doméstico) e do poder que esses agentes têm em um processo decisório específico, a análise dos processos decisórios se baseou na observação das peculiaridades de suas estruturas e de como os agentes formularam seu convencimento.

A estrutura pode ser influenciada, principalmente, pela existência de normas que regulam seus processos e por variáveis que afetam o equilíbrio de poder entre os agentes de modo mais direto. Para a tese, somente essas se mostraram relevantes, já que não houve grandes alterações normativas no período analisado. Já o posicionamento dos agentes foi fortemente influenciado pelos locais de práticas posicionados em que se inseriam; entende-se que, dos três níveis de agência estudados, o nível de agência³ foi o mais relevante para a explicação das decisões. Como se observou, os membros do Executivo têm melhores condições de captar o interesse nacional e encontrar meios de maximizar as oportunidades de sobrevivência do Estado no sistema internacional, enquanto os legisladores estão

mais próximos dos interesses políticos domésticos e, por isso, tendem a privilegiar tais interesses. Essas relações, porém, não são estáveis. Em determinados momentos, quando há uma forte ameaça externa ou quando há um período de prosperidade econômica no âmbito doméstico, as preferências podem se alterar e, além disso, podem ser influenciadas por mudanças no equilíbrio de poder entre os tomadores de decisão.

A associação do debate agente-estrutura com os modelos de Allison permitiu a construção do quadro 4 (p. 198 da tese), que enumera os cenários em que, idealmente, os debates orçamentários de defesa, nos Estados Unidos, se aproximam mais dos modelos I ou III de Allison, sendo a elaboração desse quadro a maior contribuição conceitual da tese.

A partir desse debate teórico, foi possível a comparação dos processos orçamentários de duas Administrações diferentes, sendo que as conclusões principais sobre os períodos compõem um segundo conjunto de conclusões da tese e foram as seguintes, da mais genérica para a mais específica:

O fim da Guerra Fria trouxe uma grande alteração estrutural para os debates orçamentários de defesa dos Estados Unidos. A elaboração do orçamento, durante o período de confrontação com a URSS, era marcada por uma prevalência do Executivo, que privilegiava, muitas vezes, os interesses mais gerais do país (ou seja, investimentos nos programas de armamentos que considerava mais relevantes para a contenção dos soviéticos) e, em momentos específicos, interesses organizacionais, defendidos pelos Serviços Armados. Após esse período, a estrutura do processo decisório de elaboração do orçamento passou a privilegiar o Legislativo e, conseqüentemente, os agentes que atuam domesticamente para influenciar seu resultado, o que levou a uma importante tendência de manutenção de programas de armamentos que não eram mais adequados ao novo cenário estratégico que surgiu a partir do declínio soviético. A adequação de equipamentos ao cenário estratégico não é a preocupação central dos congressistas, que se concentram na manutenção de empregos domesticamente, principalmente em um cenário de pressões econômicas, quando os *lobbies* passam a ser mais ativos.

Nesse sentido, apesar de ter havido uma redução dos gastos militares dos EUA no cenário pós-Guerra Fria, esse decréscimo foi marcado por dois vieses importantes. Em primeiro lugar, não houve uma reestruturação das Forças Armadas estadunidenses ou da indústria de defesa do país, sendo que nenhum programa

convencional de armamentos foi cortado, independentemente de sua utilidade. Dessa realidade, decorre outra consequência importante, pois a redução do orçamento de defesa dos EUA depois da Guerra Fria, quando comparada com outros cortes de defesa que se relacionam com o fim de outros conflitos armados em que o país se inseriu, foi uma das mais brandas. Mais de uma década depois do início dos cortes nos orçamentos de defesa (que se iniciaram em 1985), os contratos do governo ainda apoiavam 2,1 milhões de empregos privados no setor de defesa. O número representa 400.000 empregos a mais que no ponto base da Guerra Fria (GHOLZ; SAPOLSKI, 1999-2000, p. 6).

A manutenção dos programas de armamentos convencionais, observada na Administração Bush, pode demonstrar a grande prevalência do Congresso nos processos orçamentários do pós-Guerra Fria, pois ocorreu apesar dos grandes esforços do Executivo para cortar diversos desses programas durante toda a gestão, como analisado nos capítulos 6 e 7.

Essa falta de apoio foi ilustrada, com grande grau de profundidade, no capítulo 7, em que foi analisado um programa específico, o V-22 Osprey. Apesar de ter sido, de início, um projeto extremamente interessante, a aeronave nunca atingiu seus objetivos. O V-22 começou a ser projetado no início da década de 80 e não obteve os resultados desejados, além de ter superado as estimativas de custo iniciais. Assim mesmo, continuou a ser desenvolvido até se tornar operacional, o que somente ocorreu em 2005. O governo de George Bush tentou cortar os investimentos no Osprey desde o primeiro ano de sua gestão, por perceber a ineficácia do equipamento e seus gastos elevados (GAILLARD, 2010; WHITTLE, 2010). O Congresso, porém, manteve o programa ativo, ignorando a decisão inicial do Poder Executivo. O caso, como se observa, mostrou-se muito adequado para comprovar a hipótese da tese, de que a ascensão do Legislativo no processo decisório, ocorrida a partir do processo de declínio da ameaça soviética, alterou a lógica dos debates orçamentários e dificultou a redução dos gastos militares dos EUA, pela manutenção de programas convencionais, independentemente de sua utilidade.

A tese demonstrou, portanto, que a redução dos gastos militares no final da Guerra Fria não representou uma adequação a uma nova realidade sistêmica, mas somente um reposicionamento dos debates orçamentários para um ambiente de prevalência do Legislativo. A redução obtida se concentrou nos programas

estratégicos, que não envolvem um grande número de empregos; o formato de construção do orçamento proposto pelo Executivo foi ignorado pelo Congresso, que manteve os programas convencionais, protegendo seus interesses político-eleitorais. O orçamento, em termos financeiros, foi reduzido, mas, em realidade, gastos que seriam realizados em pouco tempo somente foram adiados, não havendo grandes consequências em médio e longo prazo. As pressões de onda de popa e onda de proa continuaram existindo, bem como a sobrecapacidade da base industrial de defesa estadunidense.

Essa visão geral dos debates orçamentários das duas gestões pode ser compreendida, de modo mais específico, pela análise empírica das discussões, o que foi realizado na segunda parte da tese.

Durante o mandato de Reagan, o processo foi iniciado pelo Executivo a partir de suas percepções com relação ao sistema internacional. Como havia uma ameaça clara, proveniente de um país que vinha aumentando substancialmente seus investimentos militares, coube a Reagan a iniciativa de acelerar os gastos dos EUA em defesa, de modo a minimizar o que considerava ser uma defasagem com relação aos soviéticos. A princípio, esse procedimento pode ser associado ao modelo I de Allison, pois o ambiente internacional condicionou a tomada de decisão, que se aproximou do que o ator central considerou relevante para o país. O modelo II de Allison também ganha relevância, pois cada Força teve liberdade para formular seus pedidos orçamentários. Como o Congresso, durante essa Administração, mostrou-se amplamente favorável às demandas do Presidente, o resultado do processo decisório pode ser posicionado entre os modelos I e II de Allison. Em diferentes momentos do processo decisório no Executivo, um ou outro modelo emergiu, com a ressalva de que a aplicação dos modelos, isoladamente, não produz resultados satisfatórios.

O primeiro perde poder explicativo porque o resultado final das decisões não se relaciona diretamente com cálculos de custo benefício que visem exclusivamente ao atendimento do interesse nacional. Além disso, a noção de que o orçamento de defesa dos EUA deveria refletir o aumento dos gastos na URSS era fundada em informações imprecisas: os gastos militares dos soviéticos eram somente estimados e as comparações com os equipamentos estadunidenses não levavam em consideração a alta vantagem tecnológica dos EUA (STUBBING, 1984, p. 89-96). Adicionalmente, observou-se que Reagan manipulou dados ao destacar a

necessidade de gastos pelos Estados Unidos.

Já o modelo II não produz explicações definitivas devido ao fato de que os militares não intencionavam, exclusivamente, a obtenção de grandes benefícios para as Forças. A preocupação central, mesmo entre eles, era a contenção da URSS. O processo orçamentário de cima para baixo (*top-down*) chegou ao seu ápice no primeiro ano da gestão Reagan (HECLO, 1984, p. 289), o que foi favorecido por uma combinação rara de fatores, que dificilmente se repetirá.

Com Bush, o modelo racional perde boa parte de sua capacidade explicativa, devido a uma configuração totalmente diferente da estrutura decisória e à ascensão de agentes que se conectavam a interesses mais específicos. O processo, por diversas razões, passou a privilegiar o Poder Legislativo e os atores domésticos que dele estão próximos.

O Presidente, percebendo a diminuição da importância relativa da URSS e a emergência de uma “nova era mundial”, buscou alterar o foco do orçamento, propondo uma forte redução dos gastos, a partir do corte de diversos programas convencionais, que considerava muito custosos e incapazes de atender às necessidades do país em um novo ambiente estratégico. Novamente, pode-se relacionar esse posicionamento, ao menos de modo geral, ao modelo racional. O resultado das decisões orçamentárias, porém, afastou-se das preferências do Executivo. Como o Congresso emergiu como agente mais relevante do processo decisório, o modelo III é o que tem maior capacidade explicativa com relação aos orçamentos de defesa da Administração Bush.

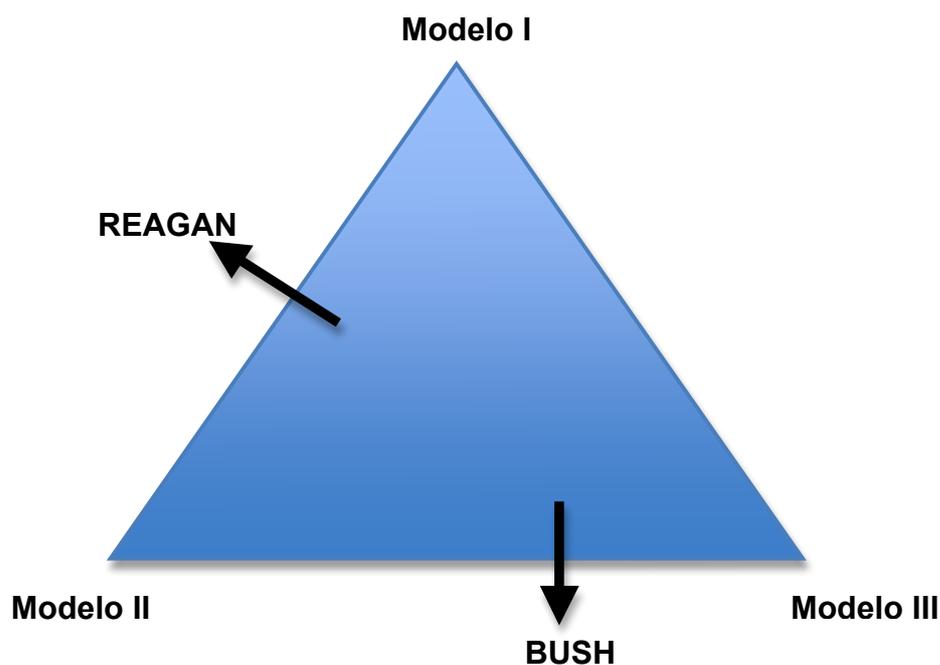
As condições estruturais em que os debates orçamentários foram realizados e a baixa popularidade de um Presidente que foi incapaz de desenvolver um plano coerente para embasar os cortes e estava diante de um Legislativo com ideologia diferente da sua, possibilitaram a ascensão do Congresso e dos *lobbies* da defesa. O modelo de política governamental de Allison ganhou grande capacidade explicativa e as possibilidades de cortes profundos e de reorganização do orçamento de defesa dos Estados Unidos foram deixadas de lado.

Os dois cenários analisados, portanto, demonstram as razões para que os gastos militares dos EUA sejam, ao longo dos anos, tendentes à estabilidade. Quando há o aumento das ameaças internacionais, os recursos para os programas militares tendem a ser elevados, o que decorre de uma percepção do Executivo de que a defesa do país precisa ser garantida pelo aumento dos investimentos nas

Forças. Por outro lado, quando as ameaças cessam e a perspectiva racional poderia prever uma redução dos gastos, o que é perceptível, em realidade, é uma ascensão do Congresso e a manutenção dos investimentos, principalmente dos programas convencionais, pela lógica paroquial com que os legisladores tomam suas decisões. Ao protegerem os empregos, os congressistas atendem aos interesses dos agentes de que estão próximos a eles, impedindo uma reestruturação da defesa estadunidense.

Graficamente, se forem posicionados os resultados dos processos decisórios de Reagan e Bush no *continuum* formulado no capítulo 1 da tese, tem-se o que segue:

GRÁFICO 4 – A POSIÇÃO DOS PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS DE DEFESA DE REAGAN E BUSH COM RELAÇÃO AOS MODELOS DE ALLISON



Optou-se por uma figura triangular para a construção do gráfico acima porque todas as decisões analisadas, compreendem características dos três modelos de Allison. Como se observa pela ilustração, as decisões da gestão Reagan estiveram mais próximas dos modelos 1 e 2. Como a decisão foi concentrada no Executivo, seu resultado pode ser associado às percepções do Presidente com relação ao sistema internacional e aos interesses nas Forças, que selecionaram os programas de armamentos que mais se aproximavam de suas

preferências.

Ao contrário, na gestão Bush, as decisões estiveram mais próximas dos interesses dos *lobbies* de defesa, que também se conectavam às preferências das Forças de manter os programas convencionais. Por isso, graficamente, tem-se uma aproximação com esses dois lados do triângulo.

A partir dessas observações, entende-se que a tese atingiu, de modo satisfatório, os propósitos previstos pela sua introdução, conseguindo responder aos principais questionamentos lá realizados. Observou-se que a tendência à manutenção dos gastos militares estadunidenses decorre de fatores estruturais e agenciais, pois a prevalência do Executivo no processo ocorre em momentos em que há incentivos ao aumento dos gastos com armamentos (devido à elevação das ameaças) e, ao contrário, a ascensão do Legislativo impede os esforços de redução do orçamento realizados pelo Presidente.

Não se pode afirmar, porém, que essa lógica é imutável e que os Estados Unidos sempre tenderão a manter seus investimentos em defesa elevados. Como a tese trabalhou com uma ótica transformacional de Relações Internacionais, alterações na configuração estrutural do ambiente internacional ou do ambiente doméstico podem levar a resultados diferentes. Apesar dessa possibilidade, entende-se que a ocorrência dessas alterações dificilmente se concretizará empiricamente, ao menos no curto prazo.

Propostas como a de Rivlin (1984, p. 7-8), que defende que o Congresso deve ter sua responsabilidade diminuída no que diz respeito à escolha de sistema de armas e deve somente discutir a taxa de crescimento apropriada para o orçamento de defesa, são antigas, mas nunca foram consideradas. Os interesses políticos, ao longo dos anos, têm se sobressaído sobre o pensamento estratégico, o que pode ser associado à complexa combinação de variáveis agenciais e estruturais apresentadas pela tese.

Diversos autores, como Shuman (1992, p. 51), afirmam que há grandes oportunidades e espaços para que os EUA cortem seus gastos militares. A realização desses cortes, porém, quando o debate chega ao plenário do Congresso e os legisladores passam a tratar de programas de armamentos específicos, é extremamente difícil. Aparentemente, apesar de que a tese não se debruçou sobre as gestões posteriores a George H. W. Bush, essa lógica tem se mantido até a atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AARON, H. J. Policy for the Nineties. In: AARON, H. J. (org.) *Setting National Priorities: policy for the nineties*. Washington, EUA: The Brooking Institution, 1990.
- ABBOTT, K. W.; SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, v. 54, n. 3, p. 421-456, 2000.
- ACKERMAN, F. *Reaganomics: rhetoric vs reality*. EUA: South End Press, 1999.
- ADAMS, G.; CAIN, S. A. Defense Dilemmas in the 1990s. *International Security*, v. 13, n. 4, p. 5-15, 1989.
- ALEXANDER, R. M. (org.). *The Classics of Interest Group Behavior*. EUA: Thomson Wadsworth, 2006.
- ALLISON, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
- ALLISON, G. T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. EUA: Little Brown & Co., 1971.
- ALLISON, G. T.; HALPERIN, M. H. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, v. 24, Supplement: Theory and Policy in International Relations, p. 40-79, 1972.
- ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, EUA: Longman, 1999.
- ALONS, G. C. Predicting a State's Foreign Policy: state preferences between domestic and international constraints. *Foreign Policy Analysis*, v. 3, p. 211-232, 2007.
- AMERICANS FOR DEMOCRATIC ACTION. *ADA's 1981 Voting Record*. Disponível em: <<http://www.adaction.org/media/votingrecords/1981.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- _____. *ADA's 1982 Voting Record. ADA World: a newsletter of Liberal Action*, v. 38, n. 1, 1983. Disponível em: <<http://www.adaction.org/media/votingrecords/1982.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- _____. *ADA's 1983 Voting Record*. Disponível em: <<http://www.adaction.org/media/votingrecords/1983.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- _____. *ADA's 1984 Voting Record*. Disponível em: <<http://www.adaction.org/media/votingrecords/1984.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- _____. *ADA's 1989 Voting Record. ADA World: a newsletter of Liberal Action*, v. 45, n. 1, 1990. Disponível em:

em:<http://www.adaction.org/media/votingrecords/1989.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

_____. ADA's 1990 Voting Record. *ADA Today*, v. 46, n. 1, 1991. Disponível em: <<http://www.adaction.org/media/votingrecords/1990.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

_____. ADA's 1991 Voting Record. *ADA Today: a newsletter for liberal activists*, v. 47, n. 1, 1992. Disponível em: <<http://www.adaction.org/media/votingrecords/1991.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

_____. ADA's 1992 Voting Record. *ADA Today: a newsletter for liberal activists*, v. 47, n. 3, 1992. Disponível em: <<http://www.adaction.org/media/votingrecords/1992.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

ANDRADE, L.; YOUNG, G. Presidential Agenda Setting: influences on the emphasis of foreign policy. *Political Research*, v. 49, n. 3, p. 591-605, 1996.

ARNOLD, R. D. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

ART, R. J. Congress and the Defense Budget: Enhancing Policy Oversight. *Political Science Quarterly*, v. 100, n. 2, p. 227-248, 1985.

ASHLEY, R. K. The Poverty of Neorealism. In: KEOHANE, R. O. *Neorealism and Its Critics*. EUA: Columbia University Press, 1986.

AUSTEN-SMITH, D. Campaign Contribution and Access. *American Political Science Review*, v. 89, p. 566-581, 1995.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

BARBER, J. D. *The Presidential Character*. 4 ed. EUA: Prentice Hall, 1992.

BALDWIN, D. A. (org.). *Neorealism, Neoliberalism: the contemporary debate*, New York: Columbia University Press, 1993.

BARKIN, S. Realist Constructivism. *International Studies Review*, v. 5, n. 3, p. 325-342, 2003.

BARRETT, A. W.; ESHBAUGH-SOHA, M. Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly*, v. 60, n. 1, p. 100-112, 2007.

BARTELS, L. M. Constituency Opinion and Congressional Policy Making: the Reagan defense build up. *The American Political Science Review*, v. 85, n. 2, p. 457-474, 1991.

_____. The American Public's Defense Spending Preferences in the Post-Cold War Era. *The Public Opinion Quarterly*, v. 58, n. 4, p. 479-508, 1994.

BARTLETT, B. *Reaganomics: supply-side economics in action*. EUA: Quill Editors, 1982.

_____. *The New American Economy: the failure of Reaganomics and a new way forward*. EUA: Palgrave Macmillan, 2009.

BAUM, M. A. The Constituent Foundations of the Rally-Round-the-Flag Phenomenon. *International Studies Quarterly*, v. 46, n. 2, p. 263-298, 2002.

BENDOR, J.; HAMMOND, T. H. Rethinking Allison's Models. *The American Political Science Review*, v. 86, n. 2, p. 301-322, 1992.

BENNEDSEN; M.; FELDMANN, S. E. Lobbying Legislatures. *Journal of Political Economy*, v. 110, n. 4, p. 919-946, 2002.

BENTLEY, A. F. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. 3 ed. EUA: Transaction Publishers, 1995.

BERNSTEIN, B. J. Understanding Decisionmaking, U.S. Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis: a review essay. *International Security*, v. 25, n. 1, p. 134-164, 2000.

BERRY; W. D.; LOWERY, D. An Alternative Approach to Understanding Budgetary Trade-offs. *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 3, p. 671-705, 1990.

BIRNBAUM, J. H. *The Lobbyists: how influence peddlers work their way in Washington*. EUA: Times Books, 1993.

BOLKCOM, C. *V-22 Osprey Tilt-rotor Aircraft. CRS Issue Brief for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2001.

_____. *V-22 Osprey Tilt-rotor Aircraft. CRS Issue Brief for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2002.

_____. *V-22 Osprey Tilt-rotor Aircraft. CRS Issue Brief for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2004.

BOLT, P. J.; COLETTA, D. V.; SHACKELFORD JR., C. G. *American Defense Policy*. 8 ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

BOSWORTH, B. P. Economic Policy. In. PECHMAN, J. A. (org.) *Setting National Priorities: agenda for the 1980s*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1980.

BOWER, A. G.; OSBAND, K. When More is Less: defense profit policy in a competitive environment. *The RAND Journal of Economics*, v. 22, n. 1, p. 107-119, 1991.

BOWMAN CUTTER, W.; EDELMAN, P.; KESTER, J.; SLOCOMBE, W.; SUNLEY, E. (org.) *Budget and Policy Choices 1983: Taxes, Defense, Entitlements*. Washington, EUA: Center for National Policy, 1983.

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. Reshaping the World Order: how Washington should reform international institutions. *Foreign Affairs*, March/April, 2009.

BRYANT, R. C.; KRAUSE, L. B. World Economic Interdependence. In. PECHMAN, J. A. (org.) *Setting National Priorities: agenda for the 1980s*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1980.

BRZEZINSKI, Z. *Game Plan: How to Conduct the U.S.-Soviet Contest*. EUA: Atlantic Monthly Press, 1986.

BUSH, G. H. W. *Remarks at the Aspen Institute Symposium in Aspen, Colorado*. 02 ago. 1990. Disponível em: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2128&year=1990&month=8> Acesso em: 13 jun. 2012.

BULL, H. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. 2 ed. New York: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, B. Conclusions: System versus Units in Theorizing about the Third World. In. NEUMAN, S. G. *International Relations Theory and the Third World*, New York: St. Martin's Press, 1998.

CARLSNAES, W. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, v. 36, n. 3, p. 245-270, 1992.

CARTER, R. G.; SCOTT, J. M.; ROWLING, C. M. Setting a Course: congressional foreign entrepreneurs in post-World War II U.S. Foreign Policy. *International Studies Perspectives*, v. 5, p. 278-299, 2004.

CASTRO, J.; CRAY, D.; VOORST, B. V. An Era of Limits. *Time Magazine*, 7 ago. 1989. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,958271-1,00.html>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

CATO. *The Military Budget*. In. *The Cato Handbook for Congress: policy recommendation for the 104th Congress*. Washington: Cato Institute, 1995. Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/handbook/hb104/>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

CENTER FOR ARMS CONTROL AND NON-PROLIFERATION. *U.S. Military Spending vs. The World in 2008*. EUA, 2008. Disponível em: <www.armscontrolcenter.org/policy/securityspending/articles/fy09_dod_request_global/>. Acesso em: 14 jan. 2010.

CENTER FOR DEFENSE INFORMATION, 1996. Disponível em: <<http://www.cdi.org/Issues/milspend.html>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

CHENEY, R. *In My Time: a personal and political memoir*. EUA: Threshold Editions, 2011.

_____. *Hearings on National Defense Authorization Act For Fiscal Year 1991 – H.R. 4739 And Oversight of Previously Authorized Programs Before the Committee on Armed Services*. Washington, EUA: House of Representatives. U.S. Government Printing Office, 1991.

CHERNOFF, F. Ending the Cold War: the soviet retreat and the US military buildup. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, v. 67, n. 1, p. 111-126, 1991.

_____. Scientific Realism as a Meta-Theory of International Politics. *International Studies Quarterly*, v. 46, n. 2, p. 189-207, 1992.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*. Disponível em: <www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> Acesso em: 20 jul. 2012.

CLARK, C.; CLARK, J. M. The Reemergence of the Gender Gap in 2004. In. WHITAKER, L. D. (org.). *Voting the Gender Gap*. EUA: University of Illinois, 2008.

COBB, S. A. Defense Spending and Foreign Policy in the House of Representatives. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 13, n. 3, p. 358-369, 1969.

COMMITTEE ON APPROPRIATIONS HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Department of Defense Appropriations for 1991*. Hearings before the Subcommittee on the Department of Defense of the Committee on Appropriations. Washington: U.S. Government Printing Office, 1990.

_____. *Department of Defense Appropriations for 1990*. Hearings before the Subcommittee on the Department of Defense of the Committee on Appropriations. Washington: U.S. Government Printing Office, 1989.

COMMITTEE ON APPROPRIATIONS UNITED STATES SENATE. *Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1983. Budget Overview*. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations United States Senate. Washington: U.S. Government Printing Office, 1982.

_____. *Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1992*. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations United States Senate. Washington: U.S. Government Printing Office, 1991.

COMMITTEE ON ARMED SERVICES HOUSE OF REPRESENTATIVES. Defense Industrial Base. Hearings Before the Structure of U.S. Defense Industrial Base Panel of the Committee on Armed Services. Washington: U.S. Government Printing Office, 1992.

_____. *Full Committee Hearings on Authorization and Oversight*. Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991 – H. R. 4739 and Oversight

of Previously Authorized Programs. Washington: U.S. Government Printing Office, 1991.

_____. *Procurement of Aircraft, Missiles, Tracked Combat Vehicles, Torpedoes, and Other Weapons*. Hearings on Military Posture and H.R. 5968 Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1983. Washington: U.S. Government Printing Office, 1982.

_____. *Procurement of Aircraft, Missiles, Weapons and Tracked Combat Vehicles, Ammunition, and Other Procurement*. Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1990 – H. R. 2461 and Oversight of Previously Authorized Programs. Washington: U.S. Government Printing Office, 1989.

_____. *Regional Threats and Defense Options for the 1990s*. Hearings before the Defense Policy Panel and the Department of Energy Defense Nuclear Facilities Panel. Washington: U.S. Government Printing Office, 1993.

_____. *Research, Development, Test, and Evaluation*. Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1990 – H. R. 2461 and Oversight of Previously Authorized Programs. Washington: U.S. Government Printing Office, 1989.

_____. *Seapower*. Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1990 – H. R. 2461 and Oversight of Previously Authorized Programs. Washington: U.S. Government Printing Office, 1990.

COMMITTEE ON ARMED SERVICES UNITED STATES SENATE. *Defense Builddown and Inventory Management*. Hearings Before the Committee on Armed Services. Washington: U.S. Government Printing Office, 1992.

_____. *Defense Industry and Technology*. Hearings Before the Committee on Armed Services. Washington: U.S. Government Printing Office, 1989.

_____. *Preparedness*. Hearings Before the Committee on Armed Services. Washington: U.S. Government Printing Office, 1981.

_____. *Sea Power and Force Projection*. Hearings Before the Committee on Armed Services. Washington: U.S. Government Printing Office, 1985.

_____. *Warranties on Weapon Systems*. Hearings Before the Committee on Armed Services. Washington: U.S. Government Printing Office, 1984.

COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS UNITED STATES SENATE. *Management of the Department of Defense. Pricing and Negotiating of Major Navy Shipbuilding Contracts*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1985.

COMMITTEE ON THE BUDGET HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Administration's Defense Budget*. Hearings Before the Committee on the Budget. Washington: U.S. Government Printing Office, 1990.

COMMITTEE ON THE BUDGET UNITED STATES SENATE. *The Congressional Budget Process: an explanation*. Washington, 1998. Disponível em: <http://budget.senate.gov/democratic/the_budget_process.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2010.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. *Building a 600-Ship Navy: costs, timing, and alternative approaches*. Washington: Congressional Budget Office, 1982.

_____. *Resources For Defense: a review of key issues for fiscal years 1982-1986*. Washington: Congressional Budget Office, 1981.

_____. *The Budgetary Impact of Limiting Strategic Defense Initiative Programs*. Washington: Congressional Budget Office, 1992.

_____. *The The Economic Effects of Reduced Defense Spending*. Washington: Congressional Budget Office, 1992.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC. 97th Congress. 1st Session, 1981. v. XXXVII. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1982.

_____. 97th Congress. 2nd Session, 1982. v. XXXVIII. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1983.

_____. 98th Congress. 1st Session, 1983. v. XXXIX. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1984.

_____. 98th Congress. 2nd Session, 1984. v. XXXVIII. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1985.

_____. 101st Congress. 1st Session, 1989. v. XLV. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1990.

_____. 101st Congress. 2nd Session, 1990. v. XLVI. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1991.

_____. 102nd Congress. 1st Session, 1991. v. XLVII. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1992.

_____. 102nd Congress. 2nd Session, 1992. v. XLVIII. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1993.

CONLEY, R. S. The Electoral and Policy Context of Divided Government and Presidential Support in Congress: Nixon and Bush Compared. *Polity*, v. 32, n. 4, p. 595-621, 2000.

CONOVER, P. J.; SAPIRO, V. Gender, Feminist Consciousness, and War. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 4, p. 1079-1099, 1993.

CORDESMAN, A. H. U. S. Strategy in the 1990's: requirements versus resources. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 517, p. 39-65, 1991.

CORTINHAS, J. S. *Os Grupos de Pressão e o Interesse Nacional: por que os lobbies são privilegiados pelas decisões governamentais?* In: DINIZ, E. (org.). *Estados Unidos: política externa e atuação na política internacional contemporânea*. Belo Horizonte: PUC/MG, p. 165-186, 2009a.

_____. *Power, Foreign Policy, and Interest Groups: An Analysis of the Systemic Influences over Foreign Policy Decisions*. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th ANNUAL CONVENTION "EXPLORING THE PAST, ANTICIPATING THE FUTURE", New York Marriott Marquis, NEW YORK CITY, NY, USA, 15 fev. 2009. 2009b. Disponível em: <www.allacademic.com>.

_____. Poder, Política Externa e Grupos de Pressão: uma análise das influências sistêmicas sobre a política de defesa dos Estados Unidos. In: PECEQUILO, C.; RESENDE, E.; DINIZ, E. *Os Estados Unidos no Mundo Atual*. Curitiba: Juruá, 2010.

COX, M.; STOKES, D. *U.S. Foreign Policy*. EUA: Oxford University Press, 2008.

CRABB, Jr., C. V. HOLT, P. M. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*. 3 ed. EUA: *Congressional Quarterly Press*, 1989.

DAHL, R. A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Fredericksburg: Yale University Press, 1961.

DASCHLE, T. The Water's Edge. *Foreign Policy*, n. 193, p. 3-19, 1996.

DESSLER, D. What's at Stake in the Agent-Structure Debate? *International Organization*, v. 43, n. 3, p. 441-473, 1989.

DOMKE, W. K. Waste, Weapons, and Resolve: defense posture and politics in the defense budget. *Policy Sciences*, v. 16, n. 4, p. 371-390, 1984.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. *Contending Theories of International Relations: a comprehensive survey*. 5 ed. EUA: Addison Wesley Longman Inc., 2001.

DOWELL, S. B.; BELL, J. H. *Power by the Numbers: congressional line item budgeting*. Monterey: Naval Postgraduate School, 1994.

DOYLE, M. W.; IKENBERRY, G. J. *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, 1997.

DUROSELLE, J. B. *Tout Empire Périra*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1981.

EDWARDS III, G. C.; WAYNE, S. J. *Presidential Leadership: politics and policy making*. 3 ed. EUA: Ed. St. Martins, 1994.

EISENHOWER, D. D. *Farewell Address*, 1961. Disponível em: <<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=90&page=transcript>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

ELLIS, M.; BARFF, R.; MARKUSEN, A. R. Defense Spending and Interregional Labor Migration. *Economic Geography*, v. 69, n. 2, p. 182-203, 1993.

ELLIS, R. H. Operational Readiness – Air Force. *Hearings Before the Committee on Armed Services*. Part 5 – Preparedness. Washington, EUA: U.S. Government Printing Office, 1981.

ESHBAUGH-SOHA, M. The Politics of Presidential Agendas. *Political Research Quarterly*, v. 58, n. 2, p. 257-268, 2005.

EVANGELISTA, M. Domestic Structure and International Change. In: DOYLE, M. W. IKENBERRY, G. J. *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, 1997.

EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. *International bargaining and domestic politics: double-edged diplomacy*. California: University of California Press, 1993.

FACKRELL, M. *Strike Rescue: are we on the right path?* Newport, EUA: The United States Navy War College, 1990. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA230078>>. Acesso em: 13 out. 2011.

FEDERALIST PAPERS. Disponível em: <www.foundingfathers.info/federalistpapers>. Acesso em: 12 jan. 2012.

FISHER, L. *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*. 2 ed. EUA: Congressional Quarterly Press, 1987.

FLEISHER, R.; BOND, J. R. Are There Two Presidencies? Yes, But Only for Republicans. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 3, p. 747-767, 1988.

FORDHAM, B. O. Parties, Voters, and the Use of Force Abroad. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 46, n. 4, p. 572-596, 2002.

_____. The Political and Economic Sources of Inflation in the American Military Budget. *Journal of Conflict Resolution*, v. 47, n. 5, p. 574-593, 2003.

FOYLE, D. C. *Counting the Public In: presidents, public opinion, and foreign policy*. EUA: Columbia University Press, 1999.

FUKUYAMA, F. The End of History? *The National Interest*, v.16, p. 3-28, 1989.

_____. The End of History and the Last Man. New York, EUA: Perennial, 2002.

GABLE, R. W. Interest Group as Policy Shapers. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 319, Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies, p. 84-93, 1958.

GAILLARD, L. V-22: Wonder weapon or Widow Maker? They warned us. But no one is listening. *Center For Defense Information*, 2006. Disponível em: <www.cdi.org/pdfs/gailliard%20on%20v-22.pdf> Acesso em: 10 dez. 2010.

GARRETT, G.; LANGE, P. Internationalization, Institutions and Political Change. In: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. *Internationalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press, p. 48-75, 1996.

GHOLZ, E.; SAPOLSKY, H. M.. The Defense Monopoly. *Regulation*, v. 22, n. 3, p. 39-43, 1999. Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv22n3/defensemonopoly.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

_____. Restructuring the U.S. Defense Industry. *International Security*, v. 24, n. 3, p. 5-51, 1999-2000.

GIDDENS, A. *New Rules of Sociological Method: a positive critique of interpretative sociologies*. London: Hutchinson, Basic Books, 1976.

GILPIN, R. *The Political Economy of International Relations*. EUA: Princeton University Press, 1987.

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

GORDON, M. R. Cheney Defends Budget Decisions To Cut Some Weapon Programs. *New York Times*, 26 abr. 1989. 1989a Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1989/04/26/us/cheney-defends-budget-decisions-to-cut-some-weapon-programs.html?pagewanted=1>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

_____. House Backs \$305 Billion Military Bill. *New York Times*, Nov. 10, 1989. 1989b. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1989/11/10/us/house-backs-305-billion-military-bill.html?scp=20&sq=V-22+Osprey&st=nyt>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

GOUREVITCH, P. The Second Image Reversed: the international sources of domestic politics. *International Organization*, v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978.

GRAMLICH, E. M. How Bad are The Large Deficits? In: MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

GREENBERG, E. *The House and Senate Explained: the people's guide to Congress*. EUA: W. W. Norton & Co., 1996.

GREIDER, W. *The Education of David Stockman and other Americans*. New York: E. P. Dutton, Inc., 1982.

GRIECO, J. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 485-507, 1988.

GRIFFITHS, D. Congress May Ram a Chopper Down the Pentagon's Throat. *Business Week*, p. 92, 5 jun. 1989.

HAAS, E. B. International integration: the European and the universal process. *International Organization*, v. 15, n. 3, p. 366-392, 1961.

HABERMAS, J. *On the Logic of Social Sciences*. EUA: Oxford University Press, 1988.

HAMILTON, A. *Federalist 66: Objections to the Power of the Senate To Set as a Court for Impeachments Further Considered*. 1788. Disponível em: <<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed66.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2012.

HALLORAN, R. Pentagon Aide Says Shoddy Work Adds 10% to 30% to Military Costs. *The New York Times*, New York, EUA, 2 jun. 1983, p. 1.

HAASS, R. N. The Age of Nonpolarity: what will follow U.S. dominance. *Foreign Affairs*, v. 87, n. 3, p. 44-56, 2008.

HAASS, R. N. *The Opportunity. America's Moment to Alter History's Course*. New York: Public Affairs, 2005.

HECLO, H. Executive Budget Making. In. MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

HELLER, W. W. *Introduction*. In. BOWMAN CUTTER, W.; EDELMAN, P.; KESTER, J.; SLOCOMBE, W.; SUNLEY, E. (org.) *Budget and Policy Choices 1983: Taxes, Defense, Entitlements*. Washington, EUA: Center for National Policy, 1983.

HERRNISON, P. S. Interest Groups and Campaigns: the electoral connection. In. HERRNISON, P. S.; SHAIKO, R. G.; WILCOX, C. *The Interest Group Connection: electioneering, lobbying and policymaking in Washington*. 2 ed. Washington: CQ Press, 2005.

HERZ, J. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.

HOLSTI, O. R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus. Mershon Series: Research Programs and Debates. *International Studies Quarterly*, v. 36, n. 4, p. 439-466, 1992.

HUDSON, V. M. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. EUA: Rowman and Littlefield, 2007.

HULA, K. *Lobbying Together: Interest Group Coalitions In Legislative Politics*.

Washington: Georgetown University Press, 1999.

HUNTINGTON, S. P. *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. New York, EUA: Simon & Schuster, 2003.

JACKSON, T. *Prosperity Without Growth: the transition to a sustainable economy*. 2009. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/11/11%20action%20plan%20mgi/11_action_plan_mgi> Acesso em: 17 ago. 2009.

JANDA, K.; BERRY, J. M.; GOLDMAN, J. *The Challenge of Democracy: Government in America*. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1992.

JERVIS, R. *Perception and Misperception in International Politics*. EUA: Princeton University Press, 1976.

JOHNSON, L. K.; CARUSON, K. The Seven Sins of American Foreign Policy. *PS: Political Science and Politics*, v. 36, n. 1, p. 5-10, 2003.

JONES, C. M. Roles, Politics, and the Survival of the V-22 Osprey. In. WITTKOPF, E. R.; McCORMICK, J. M. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence*. 4 ed. EUA: Rowman and Littlefield Publishers, p. 283-301, 2004.

JULIEN, B. *Les Groupes de Pression Américains: Le lobby agro-alimentaire à l'assault du pouvoir. Un modèle pour l'Europe?* Paris: Skippers, 1988.

KAGAN, R.; KRISTOL, W. *Present Dangers: crisis and opportunity in American Foreign and Defense policy*. EUA: Ed. Encounter, 2000.

KAGAN, R.; SCHMITT, G.; DONNELLY, T. *Rebuilding America's Defense: strategy, forces and resources for a new century*. Washington: Project for the New American Century, 2001.

KANNER, M. D. Show me the Money: how to teach the effect of domestic politics on national security. *PS: Political Science and Politics*, v. 37, n. 1, p. 105-110, 2004.

KAUFMANN, W. W. Defense Policy. In. PECHMAN, J. A. (org.) *Setting National Priorities: agenda for the 1980s*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1980.

KEGLEY, C. W; JONES, C. M.; WITTKOPF, E.R. *American Foreign Policy: pattern and process*. 5 ed. EUA: St. Martin's Press, 1995.

KENNEDY, P. *The Rise and Fall of the Great Powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. EUA: Random House, 1987.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and Interdependence*. 2 ed. EUA: Scott Foresman & Co., 1989.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Transational Relations and World Politics*. Cambridge, EUA: Harvard University Press, 1971.

KEOHANE, R. O.; AXELROD, R. Achieving Cooperation Under Anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. *Internationalization and Domestic Politics*. New York, EUA: Cambridge University Press, 1996.

KLEINKNECHT, W. *The Man Who Sold the World: Ronald Reagan and the Betrayal of Main Street America*. EUA: Nation Books, 2010.

KORB, L. J. How to Reduce Military Spending. *New York Times*, 21 nov. 1989. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1989/11/21/opinion/how-to-reduce-military-spending.html?scp=23&sq=V-22+Osprey&st=nyt>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

_____. Spending Without Strategy: the FY 1988 annual defense department report. *International Security*, v. 12, n. 1, p. 166-174, 1987.

_____. The 1991 Defense Budget. In. AARON, H. J. (ed.) *Setting National Priorities: policy for the nineties*. Washington, EUA: The Brooking Institution, 1990.

KOB, L. J.; BRADY, L. P. The Reagan Administration Defense Program. *International Security*, v. 9, n. 3, p. 3-18, 1985.

KRASNER, Stephen D. (org.) *International Regimes*. 4. ed. EUA: Cornell University Press, 1986.

KRATOCHWIL, F. *Rules, Norms and Decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in International Relations and domestic affairs*. EUA: Cambridge University Press, 1989.

KRAUTHAMMER, C. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1990/1991.

KULL, S.; LEATHERMAN, M.; SMITH, R. J. *Consulting the American People on National Defense Spending*. Knowledge Networks, 2012. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=142378>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

LARSON, E. V.; ORLETSKY, D. T.; LEUSCHNER, K. *Defense Planning in a Decade of Change: lessons from the base force, bottom-up review, and the quadrennial defense review*. Rand Corporation. EUA, 2001. Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR1387.pdf> Acesso em: 12 nov. 2011.

LAURANCE, E. J. The Changing Role of Congress in Defense Policy-Making. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 20, n. 2, p. 213-253, 1976.

LEBOVIC, J. H. Riding Waves or Making Waves? The Services and the U.S. Defense Budget, 1981-1993. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 4, p. 839-852, 1994.

LEE, J. R. Rallying Around the Flag: foreign policy events and presidential popularity. *Presidential Studies Quarterly*, v. 17, n. 4, p. 252-256, 1977.

LEGRO, J. Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step, *The American Political Science Review*, v. 90, n. 1, p. 118 – 137, 1996.

LELOUP, L. T. After the Blitz: Reagan and the U. S. Congressional Budget Process. *Legislative Studies Quarterly*, v. 7, n. 3, p. 321-339, 1982.

LELOUP, L. T.; SHULL, S. A. *Congress and the President: the policy connection*. EUA: Wadsworth, 1993.

LIJPHART, A. *Patterns of Democracy: govern forms and performance in thirty six countries*. EUA: Yale University Press, 1999.

LINDSAY, J. M. Testing the Parochial Hypothesis: Congress and the Strategic Defense Initiative. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 3, p. 860-876, 1991.

_____. From Deference to Activism and Back Again: Congress and the politics of American Foreign Policy. In: WITTKOPF, E. R.; McCORMICK, J. M. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence*. 4 ed. EUA: Rowman and Littlefield Publishers, 2004.

LINDSAY, J. M.; RIPLEY, R. B. Foreign and Defense Policy in Congress: a research agenda for the 1990s. *Legislative Studies Quarterly*, v. 17, n. 3, p. 417-449, 1992.

LIPPMANN, W. *Public Opinion*. New York, EUA: Ed. Macmillan, 1922.

LOBELL, S.; RIPSAN, N.; TALIAFERRO, J. *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy*. EUA: Cambridge University Press, 2009.

LOCKWOOD, D. E. *Cost Overruns in Major Weapon Systems: current dimensions of a longstanding problem*. Washington: Congressional Research Service, 1983.

LOHMANN, S. Information, Access, and Contributions: a signaling model of lobbying. *Public Choice*, v. 85, p. 267-284, 1995.

LOPES, F.; LUCINDO, L. *Aerodinâmica para Helicópteros. Federação Portuguesa de Aeromodelismo*. Disponível em: <<http://www.fpam.pt/Formacao/TecNiv1/h17bAerodinamicaHelicopteros.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2010.

LOWERY, D.; BRASHER, H. *Organized Interests and American Government*. EUA: McGraw-Hill Humanities, 2004.

LOWI, T.; GINSBERG, B.; SHEPSLE, K.; ANSOLABEHERE, S. *American Government: power and purpose*. 11 ed. EUA: Norton, 2010.

MADISON, J. *Federalist 10: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*. 1787a. Disponível em: <<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed10.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2012.

_____. *Federalist 37: Concerning the Difficulties of the Convention in Devising a Proper Form of Government*. 1787b. Disponível em: <<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed37.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2012.

_____. *Federalist 47: The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts*. 1788a. Disponível em: <<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed47.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2012.

_____. *Federalist 48: These Departments Should Not Be So Far Separated as to Have No Constitutional Control Over Each Other*. 1788b. Disponível em: <<http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed48.htm>>. Acesso em 19 jan. 2012.

MANN, T. E. *Breaking the Political Impasse*. In: AARON, H. J. (ed.) *Setting National Priorities: policy for the nineties*. Washington, EUA: The Brooking Institution, 1990.

MANNING, B. The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Policy*, vol. 55, n. 2, p. 306-324, 1977.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 943-969, 1998.

MAYER, K. R. Electoral Cycles in Federal Government Prime Cotract Awards: Stat-Level Evidence from 1988 and 1992 Presidential Elections. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 1, p. 162-185, 1995.

MAYHEW, D. R. *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven and London: Yale University Press, 1991.

MCCORMICK, J. M.; WITTKOPF, E. R. Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988. *The Journal of Politics*, v. 52, n. 4, p. 1077-1100, 1990.

MCCORMICK, J. M.; WITTKOPF, E. R.; DANNA, D. M. Politics and Bipartisanship at the Water's Edge: a note on Bush and Clinton. *Polity*, v. 30, n. 1, p. 133-149, 1997.

MEARSHEIMER, J. *A Tragédia da Política das Grandes Potências*. Lisboa: Ed. Gradiva, 2003

MERSKI, P. B. *U.S. Marine Corps Aviation: 1912 to the present*. 3 ed. Baltimore: The Nautical and Aviation Publishing Company of America, 1997.

MILLER, L. B. Presidents & Bureaucrats: the politics of Foreign Policy. *Polity*, v. 9, n. 2, p. 228-236, 1976.

MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *The Deficit Dilemma: budget policy in the Reagan Era*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1983.

MILLS, G. B.; PALMER, J. L. The Federal Budget in Flux. In. MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

MILNER, H. V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. New Jersey, EUA: Princeton University Press, 1997.

MINGST, K. A. *Essentials of International Relations*. 4 ed. New York: W. W. Norton & Company, 2009.

MINTZ, A.; DEROUEN, K. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. EUA: Cambridge University Press, 2010.

MITRANY, D. *The Functional Theory of Politics*. New York, EUA: St. Martin's Press, 1975.

MOORE, S. Contracting Out: a painless alternative to the budget cutter's knife. *Proceedings of the Academy of Political Science*, v. 36, n. 3, p. 60-73, 1987.

MORAVCSIK, A. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In. EVANS, P. B.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. D. *International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy*. EUA: University of California Press, 1993.

NEUMAN, S. G. *International Relations Theory and the Third World*, New York: St. Martin's Press, 1998.

NOWNES, A. J.; CIGLER, A. J. Public Interest Groups and the Road to Survival. *Polity*, v. 27, n. 3, p. 379-404, 1995.

NYE, J. S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. EUA: Public Affairs, 2004.

O'HANLON, M. *Defense Budgets and American Power*. Foreign Policy at Brookings. Washington: Brookings, 2010.

_____. *Unfinished Business: U. S. overseas military presence in the 21st century*. Washington: Center for a New American Security, 2008.

OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

ONEAL, J. R.; BRYAN, A. L. The Rally 'Round the Flag Effect in U.S. Foreign Policy Crises, 1950-1985. *Political Behavior*, v. 17, n. 4, 1995.

ONUFI, N. The Constitution of International Society. *European Journal of International Law*, vol. 5, n. 1, p. 1-19, 1994.

O'ROURKE, R. *V-22 Opsrey Tilt-Rotor Aircraft: background and issues for Congress*. CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2009.

OSTROM, C. W.; MARRA, R. F. U.S. Defense Spending and the Soviet Estimate. *The American Political Science Review*, v. 80, n. 3, p. 819-842, 1986.

OWEN, J. M. How Liberalism Produces Democratic Peace. *International Security*, v. 19, n. 2, p. 87-125, 1994.

PAGE, B. I.; SHAPIRO, R. Y.; DEMPSEY, G. R. What Moves Public Opinion. *The American Political Science Review*, v. 81, n. 1, p. 23-44, 1987.

PATTERSON, J. T. *Restless Giant: the United States from Watergate to Bush v. Gore*. New York: Oxford University Press, 2005.

PECEQUILO, C. S. *A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2003.

PECHMAN, J. A. (org.) *Setting National Priorities: agenda for the 1980s*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1980.

PECHMAN, J. A. Introduction and Summary. In. PECHMAN, J. A. (org.) *Setting National Priorities: agenda for the 1980s*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1980.

PETERSON, M. A. The Presidency and Organized Interests: White House patterns of interest groups liaison. *The American Political Science Review*, v. 86, n. 3, p. 612-625, 1992.

PIHL, D. S. V-22 Program. *Hearings on National Defense Authorization Act For Fiscal Year 1990 – H.R. 2461 And Oversight of Previously Authorized Programs Before the Committee on Armed Services*. House of Representatives. Washington, EUA: U.S. Government Printing Office, 1989.

PRESIDENT'S PRIVATE SECTOR SURVEY ON COST CONTROL. Washinton, 1983. Disponível em <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA324474>> Acesso em: 13 fev. 2012.

PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R. F. International Regimes: lessons from inductive analysis. In. KRASNER, Stephen D. (org.) *International Regimes*. 4 ed. EUA, Cornell University Press, p. 61-92, 1986.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

PYATT, E. Prepared Statement. *Hearings on National Defense Authorization Act For Fiscal Year 1990 – H.R. 2461 And Oversight of Previously Authorized Programs Before the Committee on Armed Services*. House of Representatives. Washington, EUA: U.S. Government Printing Office, 1989.

RAMSAY, K. W. Politics at the Water's Edge: crisis bargaining and electoral competition. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 48, n. 4, p. 459-486, 2004.

REAGAN, R. *Address Before a Joint Session of the Congress on the Program for Economic Recovery*. 18 fev. 1981. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43425>>. Acesso em: 14 jan. 2012. 1981a.

_____. *Address Before a Joint Session of the Congress Reporting on the State of the Union*. 26 jan. 1982. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=42687>>. Acesso em: 30 jan. 2012. 1982.

_____. *Address to the Nation on Defense and National Security*, 23 mar. 1983. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ApTnYwh5KvE>> Acesso em: 12 fev. 2012. 1983.

_____. *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*. 25 jan. 1984. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=40205>>. Acesso em: 30 jan. 2012. 1984.

REISCHAUER, R. *Statement Before the Subcommittee on Procurement and Military Nuclear Systems and the Subcommittee on Research and Development Committee on Armed Services of the U.S. House of Representatives*. Washington: Congressional Budget Office, 1992.

_____. The Congressional Budget Process. In: MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

RENEHAN, P. L. *Statement Before the Special Panel on Defense Procurement Procedures*. Washington: House Armed Services Committee, 1981.

RICHTER, J. G. Perpetuating the Cold War: domestic sources of international patterns of behavior. *Political Science Quarterly*, v. 107, n. 2, p. 271-301, 1992.

RIVLIN, A. M. *Defense Acquisition Procedures*. Statement Before the Committee on Governmental Affairs. Washington: United States Senate, 1981.

_____. *Defense Spending and the Economy*. Statement Before the Committee on Armed Services U.S. House of Representatives. Washington: United States Senate, 1982.

_____. Introduction. In. MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

ROSATI, J. A. Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective. *World Politics*, v. 33, n. 2, p. 234-252, 1981.

_____. The Power of Human Cognition in the Study of World Politics. *International Studies Review*, v. 2, n. 3, p. 45-75, 2000.

ROSENTHAL, A. Uprising in the House; Members Said No to Bush on Military Without a Grand Design of Their Own. *New York Times*, 29 jun. 1989. 1989a. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1989/07/29/us/uprising-house-members-said-no-bush-military-without-grand-design-their-own.html?pagewanted=1>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

ROSENTHAL, A. Pentagon May Spend More On Plane It Plans to Cancel. *New York Times*, 5 mai. 1989. 1989b. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1989/05/05/us/pentagon-may-spend-more-on-plane-it-plans-to-cancel.html?scp=5&sq=V-22+Osprey&st=nyt>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

SALISBURY, R. H. An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science*, v. 13, n. 1, p. 1-32, 1969.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *The Semi-Sovereign People: a realist's view of democracy in America*. EUA: Wadsworth Publishing, 1975.

SCHRAUFNAGEL, S.; SCHELLMAN, S.M. The Two Presidencies, 1984-98: A Replication and Extension. *Presidential Studies Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 699-707, 2001.

SCHULTZE, C. L. The Federal Budget and the Nation's Economic Health. In. AARON, H. J. (org.) *Setting National Priorities: policy for the nineties*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1990.

SHANNON, V. Norms are What States Make of Them: the political psychology of norm violation. *International Studies Quarterly*, n. 44, n. 2, p. 293-316, 2000.

SHEPSON, K. A.; WEINGAST, B. R. Legislative Politics and Budget Outcomes. In. MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

SHUMAN, H. E. *Politics and the Budget. The Struggle Between the President and the Congress*. 3 ed. EUA: Prentice Hall, 1992.

SINGER, N. M. *Cost Growth in Weapon Systems: recent experience and possible remedies*. Washington: Congressional Budget Office, 1982.

SLAUGHTER, A. M. America's Edge: power in the networked century. *Foreign Affairs*, Jan./Feb., 2009. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~slaughttr/Articles/AmericasEdgeFA.txt>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

SLOCOMBE, W.; KESTER, J. Strengthening Defense Without Breaking the Budget. In. BOWMAN CUTTER, W.; EDELMAN, P.; KESTER, J.; SLOCOMBE, W.; SUNLEY, E. (org.) *Budget and Policy Choices 1983: Taxes, Defense, Entitlements*. Washington, EUA: Center for National Policy, 1983.

SMITH, D. V. (org.). *One Hundred Years of U.S. Navy Air Power*. Annapolis: Naval Institute Press, 2010.

SMITH, H. *The Power Game: How Washington Works*. EUA: Ballantine Books, 1996.

SORENSEN, D. S. *The Process and Politics of Defense Acquisition: a reference handbook*. EUA: Praeger Security International, 2009.

STEINBRUNER, J. D. (org.). *Restructuring American foreign policy*. EUA: The Brookings Institution, 1988.

_____. Revolution in Foreign Policy. In. AARON, H. J. (org.) *Setting National Priorities: policy for the nineties*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1990.

STOCKMAN, D. A. *The Triumph of Politics: Why The Reagan Revolution Failed*. EUA: Harper & Row, 1986.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. *SIPRI Military Expenditure Database*. 2008. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls>>. Acesso em: 14 jun. 2012, 2012.

STOCKTON, P. Beyond Micromanagement: congressional budgeting for a post-Cold War military. *Political Science Quarterly*, v. 110, n. 2, p. 233-259, 1995.

STONE, C. F.; SAWHILL, I. V. (org.). *Economic Policy in the Reagan Years*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

STRANGE, S. *States and Markets*. 2 ed. EUA: Ed. Continuum, 1999.

STUBBING, R. A. The Defense Budget. In. MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

STUBBING, R. A.; MENDEL, R. A. *The Defense Game: An insider explores the astonishing realities of America's defense establishment*. EUA: Harper & Row, 1986.

SUNDQUIST, J. L.; The Crisis of Competence in Government. In. PECHMAN, J. A. (org.) *Setting National Priorities: agenda for the 1980s*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1980.

TEUNE, H. Legislative Attitudes Toward Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science*, v. 11, n. 4, p. 489-504, 1967.

THE WASHINGTON POST. Epic Political Struggle Looms/ Official Washington Realizing Reform Crusade is Not Business-as-Usual. *The Washington Post*, 8 fev. 1981, p. A1, 1981.

THOMPSON, M. V-22 Osprey: A Flying Shame. *Time Magazine*, 26 set. 2007. 2007. Disponível em: <<http://www.time.com/time/politics/article/0,8599,1665835-1,00.html>>. Acesso em 17 jan. 2010.

THRALL, A. T.; J. K. CRAMER. *American Foreign Policy and the Politics of Fear: threat inflation since 9/11*. New York, EUA: Ed. Routledge, 2009.

TOMASSINI, Luciano. *Teoria y practica de la politica internacional*. Santiago: Universidad Catolica de Chile, 1989.

TRAIN II, H. Operational Readiness – Navy. *Hearings Before the Committee on Armed Services*. Part 5 – Preparedness. Washington, EUA: U.S. Government Printing Office, 1981.

TRUMAN, D B. *The Governmental Process: political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

U.S. COMISSION ON NATIONAL SECURITY/21ST CENTURY. National Security Resource Allocation. In. BOLT, P.; COLLETA, D.; SHACKELFORD, C. *American Defense Policy*. 8 ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

VIOLA, E.; LEIS, H. R. *Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Insular, 2007.

WALKER, J. L. *Mobilizing Interest Groups in America: patrons, professions, and social movements*. EUA: The University of Michigan Press, 1991.

WALTZ, K. N. *Man, the State, and War: a theoretical analysis*. New York, EUA: Columbia University Press, 1959.

_____. Structural Realism After the Cold War. *International Security*, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

_____. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Ed. Gradiva, 2002.

WENDT, A. E. Anarchy is What States Make of It. The social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WENDT, A. E. *Social Theory of International Relations*. New York, EUA: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, A. E. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

WHITTLE, J. R. *The Dream Machine: the untold history of the notorious V-22 Osprey*. New York, EUA: Simon and Schuster, 2010.

WHOLEY, J. S. Executive Agency Retrenchment. In. MILLS, G. B.; PALMER, J. L. (org.) *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, EUA: The Urban Institute Press, 1984.

WIGHT, C. *Agents, Structures and International Relations: politics as ontology*. New York, EUA: Cambridge University Press, 2006.

WILDAVSKY, A. The Two Presidencies. *Trans-Action*, n. 4, p. 7-14, 1966.

WITTKOPF, E.; MCCORMICK, J. M. Congress, the President, and the End of the Cold War: has anything changed? *The Journal of Conflict Resolution*, v. 42, n. 4, p. 440-466, 1998.

_____. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence*. 4 ed. EUA: Rowman and Littlefield Publishers, 2004.

WOODRUFF, J. L. *A Comparative Analysis of the trends in Congressional Control of Defense Spending*. Thesis. Monterey: Naval Postgraduate School, 2006.

WRIGHT, J. *Interest Groups and Congress: lobbying, contributions and influence*. EUA: Longman Classics in Political Science, 2003.

YOUNG, Oran R. Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes. In. KRASNER, Stephen D. (org.) *International Regimes*. 4 ed. EUA, Cornell University Press, p. 93-114, 1986.

ZAKARIA, F. The Future of American Power. *Foreign Affairs*, May/June, 2008.