

AS PRESSÕES DOMÉSTICAS PELA MANUTENÇÃO DOS GASTOS COM DEFESA PELOS ESTADOS UNIDOS: O CASO DO V-22 OSPREY¹

Juliano da Silva Cortinhas²

RESUMO

O artigo analisa a importância do ambiente doméstico nas discussões do orçamento de defesa estadunidense por meio do caso do V-22 Osprey. Durante a gestão de George Bush, o Executivo propôs o encerramento do programa por quatro anos seguidos, mas o Congresso impediu o corte. A argumentação se desenvolve a partir da atuação dos três vértices do chamado Triângulo de Ferro (militares, congressistas e empresários). Apesar de ser um programa ineficiente e que apresentou custos muito mais altos do que inicialmente previsto, esse conjunto de atores garantiu a sobrevivência do Osprey devido a interesses específicos (políticos ou econômicos) que possuíam em relação ao programa. A discussão pretende demonstrar que as visões que associam as decisões estratégicas dos EUA somente ao ambiente internacional são incompletas. O caso do V-22 é paradigmático, mas não isolado. A cada ano, diversos programas de armamentos se beneficiam de sua força política doméstica para se manterem ativos. Desse modo, o artigo contribui para aprofundar o conhecimento sobre como interesses específicos comprometem decisões estratégicas naquele país.

Palavras-Chaves: V-22 Osprey. Orçamento de defesa. Triângulo de ferro. Decisões estratégicas.

¹ Este artigo é resultado, em parte, das pesquisas que o autor realizou ao longo de seu doutorado no Instituto de Relações Internacionais da UnB. Por suas contribuições intelectuais durante o doutoramento, o autor agradece aos professores Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB), Jason Mycoff (University of Delaware) e Ole Holsti (Duke University). Pelos valiosos comentários e pela leitura atenta, o autor agradece aos pareceristas anônimos da Revista da EGN.

² Doutor. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil. E-mail: jrcortinhas@yahoo.com.br / *Orcid:* <http://orcid.org/0000-0003-4529-6813>

INTRODUÇÃO

Desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos da América mantêm gastos bastante elevados em defesa. O orçamento militar daquele país, apesar de tentativas de cortes profundos por alguns presidentes, como George H. W. Bush e Barack Obama, vem sendo mantido como uma das principais bases de sua inserção internacional. Mesmo após o declínio da URSS, os processos que levam à sua diminuição tendem a ser sucedidos por aumentos em proporções semelhantes³.

As variáveis que explicam a tendência de manutenção do orçamento de defesa estadunidense estão relacionadas tanto a fenômenos internacionais, pois se referem à sua posição estratégica no sistema internacional, quanto ao exame das forças domésticas que buscam influenciar os debates orçamentários e, muitas vezes, procuram se beneficiar econômica e politicamente dos gastos militares. Apesar disso, a grande maioria dos artigos que procuram explicar o tema, como os de origem realista ou liberal, enfatizam somente o primeiro conjunto de fatores.

Essas visões são, pela sua ausência de análise do ambiente doméstico, apenas parcialmente adequadas. Não se pode compreender o gasto dos EUA com armamentos sem analisar, também, as forças políticas domésticas que atuam para aumentá-lo ou mantê-lo. Essas forças foram especialmente relevantes durante a gestão George Bush (1989-1993), principalmente porque as pressões externas sobre o país foram reduzidas após o declínio da União Soviética⁴.

Com o intuito de aprofundar esse debate, este artigo discute como e por que, ao longo do governo Bush, o Congresso evitou cortes nos gastos militares, apesar das tentativas do Executivo de reduzi-lo. As demandas do Executivo se baseavam em três razões: era necessário minimizar a crise orçamentária pela qual passavam os Estados Unidos; o aumento do orçamento de defesa promovido por Ronald Reagan já havia garantido a

³ Dados do Council of Foreign Relations, entre várias outras publicações, corroboram com a noção de que há mais tendências históricas e políticas de continuidade do que de grandes alterações no orçamento de defesa estadunidense (WALKER, 2014).

⁴ O debate teórico que embasa esse argumento foi realizado pelo autor em artigo anterior, que examinou os debates sobre os orçamentos de defesa durante as gestões de Ronald Reagan (1981-1989) e George Bush (1989-1993) e concluiu que “em todos houve pressões muito fortes pela continuidade de gastos militares elevados” (CORTINHAS, 2014, p. 77).

supremacia tecnológica necessária aos países; o declínio de seu principal adversário havia reduzido as pressões internacionais pela elevação dos gastos. A decisão do Executivo pode, portanto, ser associada ao que Graham Allison (ALLISON; ZELIKOW 1999) chamou de modelo racional de decisão (Modelo I), já que se baseava em uma análise custo-benefício da situação do país.

Naquele momento, porém, a força de agentes domésticos levou o processo decisório a se aproximar do modelo III (política burocrática) de Allison, já que a diminuição das pressões externas com o declínio da URSS abriu a oportunidade para que o Congresso se movesse por interesses políticos domésticos. Teoricamente, o artigo se baseia na aplicação de duas adaptações que buscam complementar os três modelos desenvolvidos por Allison (CORTINHAS, 2014, p. 58-59). A primeira indica que eles são parte de um continuum, sendo que o modelo III prevalece quando as pressões internacionais sobre os EUA diminuem, como no caso específico. A segunda defende que, nesse cenário, os processos decisórios somente serão compreendidos por meio de observações profundas sobre o papel dos agentes domésticos que participam dos processos, observando-se suas preferências e estratégias de pressão.

O objetivo central deste artigo é justamente esse e, para tanto, serão utilizadas as ferramentas teóricas desenvolvidas pelo modelo III de Graham Allison e uma cuidadosa análise das preferências e estratégias do chamado Triângulo de Ferro da defesa (formado por militares, empresários e congressistas).

A necessidade de aprofundamento dos embates políticos levou à escolha do estudo de caso como ferramenta metodológica. O objeto da pesquisa recairá sobre os debates acerca do programa V-22 Osprey durante a gestão de George H. W. Bush. Apesar de diversos pedidos de corte pelo Executivo, o Congresso manteve o programa ativo ao longo daqueles anos. A luta pelo Osprey foi constante e a aeronave, que teve seu primeiro contrato de pesquisa outorgado em 1986, somente se tornou operacional em 2005.

O caso permite compreender dinâmicas que podem ser aplicadas de modo correlato a outros processos decisórios relativos ao orçamento de defesa dos EUA. Observa-se que Bush, durante os quatro anos de seu mandato, solicitou ao Congresso o cancelamento de 9 programas de armamentos que considerava ineficientes. Apesar de ter travado diversas batalhas com os legisladores, nenhum dos programas foi cancelado, demonstrando que a história do Osprey é apenas uma entre as dezenas

que acontecem anualmente, mas a mais chocante devido aos problemas que o programa apresentou e aos valores envolvidos.

Inicia-se a discussão pela apresentação do V-22 Osprey e passa-se, a partir daí, à análise das tentativas do Executivo de cortá-lo. Também serão examinados os problemas principais da aeronave e, por fim, as ferramentas utilizadas por vários congressistas, pelos militares e pelos *lobbies* das empresas contratadas para mantê-lo, apesar da contrariedade do Executivo.

UM BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA

O V-22 Osprey foi resultado de um projeto desenvolvido em conjunto pelas empresas *Bell Helicopter Textron*, localizada no Texas, e *Boeing-Vertol J VX*, da Pensilvânia, que no início dos anos 80 projetaram uma aeronave de asas giratórias, 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. Desde o início, o projeto era visto com grande atenção pelos militares estadunidenses, que consideravam o projeto interessante diante das características dos combates do futuro.

A Bell vinha pesquisando a tecnologia de asa giratória desde os anos 50 e a ascensão ao poder de Reagan, que embasou o aumento do orçamento de defesa na conta de Pesquisa e Desenvolvimento, era a oportunidade que seus diretores esperavam para consolidar um projeto que pudesse render bilhões de dólares. Após vários modelos terem sido testados, o Osprey pareceu bastante atrativo e começou a ser desenvolvido em 1983. A partir daí, a Bell convidou a Boeing para se associar às pesquisas, aumentando a força política e financeira do projeto.

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\$ 1,71 bilhões e um preço máximo de US\$ 1,81 bilhões para a produção de seis protótipos da aeronave nos sete anos seguintes (WHITTLE, 2010, p. 149-151). O contrato, de início, era bastante interessante para o governo estadunidense, pois usava o modelo de preço fixo, ou seja, se os custos máximos previstos para cada aeronave fossem ultrapassados, as empresas arcariam com os valores adicionais. A Bell e a Boeing cederam ao modelo porque vislumbravam a possibilidade de

ganhos no longo prazo⁵, mesmo percebendo os riscos envolvidos.

O desenho do Osprey foi aprovado em dezembro de 1986, quando foi iniciada a fabricação dos seis protótipos previstos no contrato. Até aquele momento, todas as Forças Armadas tinham interesse no projeto. Em pouco tempo, porém, seus custos começaram a se elevar e percebeu-se que as contratadas não conseguiriam cumprir as condições previstas. Por isso, o Exército, que na fase de negociação contratual previa a aquisição de 231 Ospreys, desistiu do projeto, prejudicando seu desenvolvimento. Ao explicar a desistência da Força, o então Sub-secretário do Exército para Pesquisa, Desenvolvimento e Aquisições, General Donald S. Pihl, ressaltou que duas razões motivaram a decisão: os custos elevados e a pouca aplicação prática que a aeronave teria nas missões (PIHL, 1989, p. 357).

Após a retirada do Exército, a Força Aérea e a Marinha também diminuíram seu interesse e os *Marines* passaram a ser os únicos fiadores do programa entre os militares. Apesar disso, o primeiro voo do Osprey foi realizado em 19 de março de 1989 e, em setembro, ocorreu a primeira demonstração com sucesso da transição de helicóptero para avião, eventos que tornaram 1989 um importante marco para o desenvolvimento do V-22. Esse, porém, também foi o ano em que as maiores batalhas políticas sobre o equipamento foram iniciadas.

Do início das pesquisas até 1989, o Osprey tinha sido apoiado fortemente pelo Executivo, pelas Forças Armadas e pelo Congresso. Porém, a partir da eleição de George H. W. Bush, sua sobrevivência política passou a ser muito mais difícil. Ao concentrar grandes esforços na reconstrução da economia estadunidense, Bush procurou diminuir drasticamente o orçamento de defesa, que havia sido muito ampliado por Reagan. Os cortes foram concentrados na conta de Pesquisa e Desenvolvimento e o V-22 Osprey era um dos principais programas que Bush pretendia encerrar, pois era considerado caro e ineficiente.

O principal inimigo político do Osprey, naquele momento, passou a ser Richard (Dick) Cheney, então Secretário de Defesa. Apesar dos diversos esforços de Cheney durante os quatro anos de gestão, o Osprey nunca perdeu o apoio do Congresso e dos *Marines*, tornando-se operacional em 2005, 19 anos depois da outorga do primeiro contrato para sua produção.

⁵ Como será observado ao longo deste artigo, a aposta das empresas mostrou-se correta. A partir da concessão do primeiro contrato, elas rapidamente ultrapassaram todos os prazos e custos iniciais, tendo de arcar com parte dos prejuízos da fabricação do Osprey. Apesar disso, o governo cobriu as despesas adicionais e posteriormente outorgou novos contratos.

A seguir, o artigo descreverá as principais controvérsias em torno do programa e os agentes que participaram das discussões orçamentárias sobre o Osprey.

A BATALHA POLÍTICA PELO OSPREY DURANTE A FASE DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

Como Secretário de Defesa, uma das principais missões de Cheney era diminuir o orçamento de defesa sem comprometer a segurança dos EUA. O Osprey estava entre os nove principais programas que decidiu encerrar para poupar recursos, pois entendia que a aeronave não traria grandes avanços em relação aos helicópteros comuns.

Após tomar a decisão sobre o corte, Cheney explicou-a em audiência sobre a redução de gastos perante o Comitê de Serviços Armados da Câmara, realizada no dia 25 de abril de 1989. As explicações de Cheney eram convincentes, de acordo com Whittle (2010, p. 177). O Secretário defendia que a utilização de helicópteros comuns poderia substituir o Osprey em todas as suas principais missões e que não havia espaço para financiar o programa em uma proposta orçamentária que precisava cortar US\$ 10 bilhões dos valores aprovados no ano anterior.

Como se observa, o argumento principal de Cheney para o Congresso se baseava em uma lógica racional de custo-benefício. Diante da derrocada da principal ameaça externa e de uma profunda crise orçamentária, o foco passou a ser a redefinição das prioridades do país e a adequação do orçamento aos recursos fiscais à disposição. O próprio Secretário confirmou suas preocupações à época da tomada de decisão em sua biografia: “a tecnologia da asa giratória 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).

Alguns membros da Marinha, que já havia sido a principal cliente do projeto, passaram a concordar com a visão do Departamento de Defesa. Everett Pyatt, sub-Secretário da Marinha para Construção de Navios e Logística, em audiência perante o Comitê de Serviços Armados da Câmara dos Representantes, em 11 de maio de 1989, explicou a desistência da contratação do V-22 pela Força: o programa estava substancialmente atrasado, tinha um custo excessivo, apresentava problemas que ainda não haviam sido resolvidos e havia plataformas alternativas, que podiam

realizar as mesmas missões, com a mesma eficiência, por um custo menor (PYATT, 1989, p. 200-201).

Apesar das tentativas do Executivo de racionalizar os gastos e da desistência das três principais Forças Armadas dos EUA, os legisladores impediram que Cheney encerrasse o projeto, negando-o uma economia de US\$ 8,5 bilhões de 1989 a 1994 (GORDON, 1989a). A decisão do Congresso deu início a uma grande batalha política entre os Poderes, com uma clara prevalência do Legislativo, apesar dos esforços de Cheney para encerrar o programa. De 1989 a 1992, o Secretário tentou transferir, adiar ou rescindir suas apropriações em todos os processos orçamentários.

O quadro abaixo analisa os pedidos de cancelamento do Executivo e os valores aprovados pelo Congresso para o Osprey, por meio da concessão de investimentos na conta de Pesquisa e Desenvolvimento:

TABELA 1 – REQUERIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO BUSH PARA O OSPREY E VALORES APROVADOS PELO CONGRESSO:

	Requerimento da Administração	Valor Final aprovado (US\$)
1989	0,00	255.000.000,00
1990	0,00	403.000.000,00
1991	0,00	625.000.000,00
1992	0,00	755.000.000,00

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 Osprey era desnecessário e excessivamente caro. Somente nos quatro anos daquela Administração, o Congresso autorizou US\$ 2,04 bilhões para o armamento, recursos que poderiam ter sido muito relevantes para o equilíbrio do orçamento ou mesmo para investir em programas mais eficientes.

Os legisladores defendiam que a aeronave seria essencial em operações de pouso sob ataque em praias tomadas pelo inimigo, pois poderia se mover mais rapidamente do que helicópteros (CHENEY, 2011, p. 166). Além disso, alguns oficiais da Marinha, apesar da desistência da Força, continuavam defendendo que a aeronave também daria uma contribuição importante nas operações de resgate (FACKRELL, 1990, p. ii).

Depois que o Legislativo decidiu, no primeiro ano da gestão, manter o programa⁶, o Secretário de Defesa não efetuou o gasto dos recursos aprovados pelos legisladores. Cheney acreditava que, como o contrato era por preço fixo, se ele deixasse de realizar gastos por alguns anos, as empresas desistiriam do equipamento. “A estratégia de Cheney era matar o Osprey de fome” (WHITTLE, 2010, p. 204).

As recusas de Cheney aumentaram a rivalidade entre o Departamento de Defesa (DoD) e o Congresso, apesar dos bons relacionamentos que o Secretário havia construído durante os anos em que serviu na Câmara. Castro, Cray e Voorst (1989) retratam como as decisões sobre o Osprey afetaram a relação entre os Poderes:

O DoD gastou parte do dinheiro que o Congresso apropriou para desenvolver a aeronave, mas fontes do Congresso acusaram Cheney, que continuava a se opor ao Osprey, de violar a lei por não se mover de acordo com as direções dadas pelo Legislativo. 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.

A lógica passou a ser de um conflito não declarado entre Executivo e Legislativo: a Administração requeria o cancelamento, o Legislativo se recusava a atender os pedidos e o Executivo, como retaliação, não despendia os recursos aprovados.

No segundo processo orçamentário da gestão, as diferenças continuaram e Cheney elevou 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, o Secretário foi enfático com relação ao programa:

Finalmente, sobre o V-22, no último ano [...] 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 [...]. Aquilo com o que eu concordei com o Congresso, no ano passado, como parte do acordo da conferência, foi que nós iríamos apoiar

⁶ A manutenção do programa foi aprovada por 261 votos a 162 nas discussões orçamentárias de 1989.

integralmente a finalização da P&D. O dinheiro de P&D seria executado, mas não os fundos para aquisição. [...] Minha recomendação para o Congresso, novamente neste ano, é que não prossigamos com o V-22 (CHENEY, 1991, p. 125).

Em 1990, quando Cheney deu essa declaração ao Congresso, os *Marines* se mostraram insatisfeitos com os cortes ao programa, pois desde quando começaram a apoiar a tecnologia estimavam que aquele seria o ano em que passariam a utilizá-la em missões. Porém, diferentemente do que afirmavam as contratadas, 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 a seguir.

No ano em que tentou a reeleição (1992), Bush continuou propondo o encerramento do programa, apesar de todos os empregos com ele relacionados. Como se percebe, preocupações eleitorais, ao menos no início daquele ano, estavam em segundo plano.

Essa nova tentativa de corte aumentou a rivalidade entre o Executivo e o Congresso. Naquele ano, a prevalência dos legisladores nos debates orçamentários foi ainda maior que nos anos anteriores, o que foi decorrente da baixa popularidade de Bush, que dificilmente conseguiria a reeleição. Elevando o tom, Cheney enviou uma carta ao Legislativo, em 2 de abril de 1992, dizendo que, novamente, não iria despender os recursos que haviam sido aprovados pelo Congresso para o Osprey. Os legisladores demonstraram grande insatisfação com a carta e mesmo os que não apoiavam totalmente o programa se mostraram indignados com a intervenção. Jones (2004, p. 54-55) demonstra a gravidade da disputa, por meio da descrição da troca de acusações entre os Poderes. Enquanto o Congresso acusava Bush e Cheney de reter ilegalmente os valores apropriados, os membros do Executivo indicavam que não estavam realizando as despesas porque os valores aprovados pelo Legislativo eram insuficientes para contratar as aeronaves programadas devido às ineficiências do equipamento.

Como se percebe, as diferenças entre os posicionamentos se acirraram com o passar dos anos. O comportamento do Executivo, de acordo com o Congresso, contrariava a Lei do Orçamento de 1974, que regulava o processo orçamentário. A legislação impedia que fundos fossem retidos pelo Executivo depois de aprovados pelo Congresso e

restringia o adiamento dos gastos⁷.

Enquanto a batalha política era travada, o programa continuava avançando, apesar de apresentar sérios defeitos. Ainda em 1992, o Osprey passou da fase de testes de desenvolvimento para a fase de testes operacionais, mas continuava apresentando problemas profundos. Os detalhes e as dificuldades que surgiram, em cada um dos testes, são detalhados por Whittle (2010, p. 212-239).

Os testes operacionais foram iniciados com o protótipo 4 do V-22, que já tinha passado por diversos testes de desenvolvimento. O equipamento foi levado para a base aérea de Eglin, na Flórida, onde passou por provas severas. Após esse período, em que apresentou algumas dificuldades, o grande teste do protótipo 4 foi marcado para o dia 12 de julho de 1992. Nessa data, o V-22 faria um de seus primeiros grandes voos, deixando a base aérea de Eglin (FL) com destino à base de Quantico (VI). Apesar da expectativa, o teste foi um dos maiores fracassos do programa até hoje. Quando começava a realizar o pouso, problemas mecânicos levaram o Osprey a cair no Rio Potomac, impressionando uma série de convidados (militares, congressistas e imprensa, entre outros) que estavam acompanhando 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 finalizar os preparativos para que o Osprey chegasse a Quantico na data marcada. Como o projeto estava politicamente pressionado, a pressa na fabricação e manutenção dos protótipos comprometia seu funcionamento.

O acidente provocou a morte de 7 pessoas que estavam a bordo, entre *Marines*, mecânicos e engenheiros. Além das mortes, outro fator passou a preocupar a Administração. O Osprey não demonstrou uma habilidade prometida pelos contratadas e que era essencial para o aumento da segurança de suas missões: a de voar com somente um motor (WHITTLE, 2010, p. 235).

A controvérsia em torno do programa se tornou tão grande

⁷ O título X da Lei do Orçamento de 1974 deu ao Presidente o direito de adiar a realização de gastos ou de propor seu cancelamento, mas afirma que os adiamentos não podem ser utilizados para alterar decisões políticas, ou seja, se o Presidente pretende alterar uma política de gastos, deve propor o cancelamento. Tanto o adiamento quanto o cancelamento precisam ser aprovados pelo Congresso (COMMITTEE ON THE BUDGET UNITED STATES SENATE, 1998, p. 22-23).

que o Osprey passou a ser tema da campanha presidencial de 1992. No início dos debates, os democratas Bill Clinton e Al Gore apoiavam seu desenvolvimento, enquanto George H. W. Bush e Dan Quayle, candidatos republicanos, eram contrários. O posicionamento dos republicanos foi alterado a partir de outubro, quando as pressões eleitorais nos distritos em que o Osprey era fabricado aumentaram. Em um grande evento eleitoral, Quayle anunciou, a apenas um mês da eleição, a concessão de novo contrato à equipe de desenvolvimento do V-22, liberando mais US\$ 550 milhões para a Bell e a Boeing (BOLKCOM, 2002, p. 10).

No dia seguinte ao anúncio, Quayle e o Representante Curt Weldon (Republicano da Filadélfia, onde o Osprey é produzido) visitaram a fábrica da Boeing, em Ridley Park. Na ocasião, Weldon, um dos congressistas que mais realizou esforços para a manutenção do Osprey (WHITTLE, 2010, p. 186), fez um discurso em que comemorou a sobrevivência do programa. Quayle, apesar de fazer parte de uma gestão que lutou contra o programa, aproveitou para também discursar em favor do V-22.

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 diferencial no futuro. Os legisladores que defendiam o programa haviam garantido a sobrevivência do Osprey, depois de quatro anos de embates políticos contra o Executivo.

As intensas batalhas políticas em torno do Osprey refletiram a importância política e eleitoral de um programa ineficiente. A primeira parte deste artigo descreveu os principais embates entre Executivo e Congresso. A segunda examinará os principais defeitos operacionais da aeronave, que, apesar de graves, não comprometeram a sobrevivência da aeronave.

OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DO V-22 OSPREY

Problemas de três ordens afetaram o programa durante sua fase de desenvolvimento: mecânicos, aerodinâmicos e financeiros.

PROBLEMAS MECÂNICOS

Como já mencionado, o maior acidente que ocorreu com o Osprey durante o desenvolvimento foi decorrente de um vazamento de óleo e de uma falha mecânica no sistema de voo com apenas um motor. A aeronave

possui dois motores independentes, que movimentam os rotores localizados no extremo de suas asas. A Bell e a Boeing alegavam que, mesmo que um dos motores falhasse, os dois rotores continuariam funcionando, o que se tornaria possível devido a um complexo sistema denominado Sistema de Direção Interconectado (*ICDS – Interconnect Drive System*). De acordo com os fabricantes, a falha em um dos motores acionaria automaticamente o dispositivo, o que repetiram em todas as oportunidades em que foram questionados sobre o tema.

Porém, o sistema não funcionou na primeira ocasião em que foi verdadeiramente testado, pois os componentes não resistiram às temperaturas elevadas. Como a asa do Osprey é muito grande, a única forma de fazer com que os dois rotores se movimentem com somente um motor é conectar todo o sistema com uma série de cabos que passam pelas asas. Toda a fiação precisa estar protegida por equipamentos que não adicionem peso excessivo ao Osprey, como peças de carbono. O problema é que essas peças derretem em temperaturas elevadas e, como o vazamento de óleo provocou fogo nos rotores, o sistema falhou. Apesar da gravidade do acidente, os congressistas continuaram se recusando a encerrar o programa e, em outubro de 1992, permitiram que outro contrato fosse outorgado à Bell e à Boeing para que produzissem mais 4 protótipos do Osprey.

Apesar de mais grave, o acidente de julho de 1992 não foi a primeira ocorrência com a aeronave. Dos seis protótipos produzidos com base no primeiro contrato do V-22, dois sofreram acidentes e foram destruídos. Outro protótipo já havia sido perdido em 11 de junho de 1991, em decorrência de acidente por problemas técnicos na sua fiação.

Desde o início, as empresas contratadas justificaram que os acidentes decorriam da pressão política a que o Osprey estava submetido. Porém, após a gestão Bush, quando a pressão sobre o programa diminuiu, os acidentes e problemas técnicos continuaram ocorrendo.

Durante a gestão Clinton, quando o V-22 deixou de estar no foco dos debates políticos, os testes da aeronave passaram a ser pouco frequentes e não tinham o nível de exigência adequado para um equipamento de combate. Essa nova realidade possibilitou que o Osprey passasse vários anos sem acidentes e a terceira queda ocorreu somente em 8 de abril de 2000 e foi relacionado com problemas aerodinâmicos, que serão descritos a seguir. Em 18 de dezembro de 2000, no encerramento de um ano desastroso

para o Osprey, outro acidente relacionado com problemas mecânicos ocorreu. A aeronave número 18 apresentou dupla falha hidráulica, sendo que a primeira acendeu todas as luzes do painel, obrigando o piloto a reiniciar o sistema para verificar que componentes ainda estavam em funcionamento. Nesse momento, 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 da aeronave foram ocasionadas por falhas mecânicas e uma por problemas aerodinâmicos. Pelas características dos problemas, alguns defeitos mecânicos puderam ser corrigidos ao longo do tempo, o que levou a um aumento profundo dos custos inicialmente previstos. Apesar disso, muitos permaneceram e as limitações mecânicas do Osprey foram reconhecidas pelo GAO⁸ (Government Accountability Office), órgão do governo estadunidense responsável pela verificação de como os recursos gastos pelo país são utilizados e em que medida os programas obtêm sucesso. Ao analisar o desempenho da aeronave no Iraque, O'Rourke (2009, p. 8) cita, em relatório que preparou para o Congresso sobre o V-22, trecho de documento do GAO de março de 2009:

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.

Em grande medida, os problemas mecânicos do Osprey estão relacionados a o fato de que a Boeing e a Bell-Textron se utilizaram amplamente de subcontratos para tornar o projeto forte no Congresso, principalmente em seu momento político mais vulnerável. Apesar de

⁸ *Government Accountability Office* – órgão do governo estadunidense responsável por verificar se os recursos gastos pelo país são bem utilizados e o grau de sucesso dos programas.

contribuir para a manutenção de seus recursos, tal prática aumentou a dificuldade de compatibilização entre todos os componentes, que eram produzidos com diferentes tecnologias e sistemáticas. Havia incompatibilidade entre softwares, armamentos, sistemas hidráulicos e mecânicos no Osprey.

Como problemas mecânicos são inerentes à fase de pesquisa e desenvolvimento de quaisquer tecnologias complexas, o artigo se concentrará na análise dos problemas mais estruturais do Osprey, que são principalmente de duas ordens: aerodinâmicos e financeiros.

PROBLEMAS AERODINÂMICOS

O principal problema aerodinâmico do Osprey se refere à predisposição da aeronave de entrar no chamado estado de vortex (*vortex ring state*). Apesar de o problema ser conhecido, ele ocasionou o maior desastre relacionado com o V-22, que levou à 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 ao estado de vortex, uma das principais dificuldades do V-22 (GAILLARD, 2006). O vortex é uma condição de voo que pode ocorrer em pousos de helicóptero quando a manobra for realizada 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 leva a aeronave a cair como um corpo em queda livre. Os pilotos de helicópteros comuns podem sair facilmente dessa situação aumentando a velocidade da aeronave ou a rotação do rotor (LOPES; LUCINDO, 2010, p. 11). Essa manobra, porém, não pode ser realizada pelo V-22 devido ao posicionamento diferente de seu centro de gravidade e a dois problemas aerodinâmicos de suas pás: elas são muito rígidas e possuem alto grau de torção (47 graus), características necessárias para o voo horizontal em alta velocidade, seu grande diferencial, mas que impedem a aeronave de sair do vortex quando a manobra for necessária (GAILLARD, 2006, p. 15).

Essa condição aerodinâmica se torna ainda mais grave em situações de troca de fogo, pois a aeronave não consegue realizar manobras rápidas. Como se trata de um problema estrutural do projeto, não há solução para a questão. Desde que a aeronave se tornou totalmente operacional, o que

somente ocorreu em 2005, as operações que realizou no Afeganistão e no Iraque demonstraram suas fraquezas. Em ambos os países, o V-22 não foi submetido a missões que apresentassem possíveis riscos de combate, pois não é possível pousá-lo em alta velocidade, o que o torna um alvo fácil para os inimigos em um conflito armado.

Esse desempenho está muito aquém das expectativas iniciais sobre a aeronave. Quando começou seu desenvolvimento, os *Marines* defendiam que o V-22 Osprey representaria um avanço sensível em duas missões. Primeiramente, traria um aumento da velocidade nas operações anfíbias, pois poderia transportar um grande número de tropas de embarcações para praias tomadas pelo inimigo mais rapidamente que um helicóptero convencional (Cheney, 2011, p. 166). Além disso, os *Marines* afirmavam que o resgate de soldados ou de prisioneiros em zonas de conflito seria também aprimorado (FACKRELL, 1990). O Osprey, porém, nunca foi capaz de desempenhar tais missões.

Além da maior probabilidade de entrar em estado de vortex, outro grande problema aerodinâmico do V-22 Osprey é sua incapacidade de realizar um movimento muito importante para os helicópteros, a autorrotação. Trata-se da manobra que os helicópteros realizam 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 durante a guerra do Vietnã, mas não pode ser realizada pelo Osprey devido às suas restrições aerodinâmicas. Quando, mesmo depois de longos anos de pesquisa, ficou claro que seria impossível para o Osprey realizar essa manobra, os *Marines* deixaram de exigí-la em seus contratos (THOMPSON, 2007), o que demonstra que as necessidades da Força passaram a ser menos importantes do que sua vontade de ter o novo equipamento.

Um último problema aerodinâmico do Osprey está relacionado com seu centro de gravidade. Pela necessidade de realizar a transição de avião para helicóptero, o V-22 tem um equilíbrio muito diferente do que os helicópteros. O maior efeito negativo disso é que o Osprey não pode ter uma metralhadora frontal instalada, o que também limita sua capacidade de entrar em zonas de combate, já que não pode reagir quando atacado a partir da frente (THOMPSON, 2007).

Como se observa, os problemas aerodinâmicos do Osprey limitam severamente sua capacidade operacional, impedindo-o de se engajar em zonas de combate. Essas características limitam severamente o benefício que a aeronave entrega aos militares e, o que talvez seja mais grave, tais problemas não podem ser corrigidos, já que as características do funcionamento do V-22 exigem o desenho utilizado.

PROBLEMAS FINANCEIROS

Além dos problemas mecânicos e aerodinâmicos, o alto custo do V-22 também poderia ter sido um empecilho para a autorização de sua produção industrial. Em 1986, a estimativa de preço de cada V-22 era de US\$ 24 milhões. Os custos unitários, porém, subiram para US\$ 35 milhões em 1989, quando Bush e Cheney lutavam contra a aeronave, e chegaram a impressionantes US\$ 122 milhões em 2010, quando já estava operacional⁹. Como se nota, o custo excessivo das aeronaves já podia ser percebido no final dos anos 80, sendo esse o principal argumento para Cheney decidir encerrar o programa (CHENEY, 2011, p. 166).

Além disso, observa-se que, ao contrário do que se poderia esperar, o preço foi elevado quando a aeronave passou a ser produzida em maior escala, o que estava relacionado com seus altos custos de manutenção (GORDON, 1989a; GORDON, 1989b; ROSENTHAL, 1989a).

Todos esses aumentos e o elevado número de manutenções exigidas pelo V-22 tornam os valores totais do programa totalmente desconectados dos inicialmente previstos. 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 vezes superior que o inicialmente previsto. Whittle traz números semelhantes, observando que o total gasto de 1983 a 2010 significou um aumento de US\$ 13 bilhões sobre o estimado em 1982 para a aquisição de somente 1/3 das aeronaves (WHITTLE, 2010, p. 391).

Analisados em conjunto, os três conjuntos de problemas apresentados pelo Osprey o tornam um programa extremamente

⁹ Government Accountability Office – órgão do governo estadunidense responsável por verificar se os recursos gastos pelo país são bem utilizados e o grau de sucesso dos programas.

ineficiente. Desde o início dos anos 80, a aeronave apresentou diversas falhas mecânicas e problemas aerodinâmicos irreparáveis que o impedem de operar em zonas de conflito. Além disso, os custos estimados se mostraram, desde o início, desconectados da realidade.

De modo concreto, como pode ser explicada a manutenção dos investimentos em uma aeronave altamente custosa e que não reúne as condições para atuar nas operações mais relevantes das Forças Armadas estadunidenses?

O próximo subtítulo pretende indicar, com base no conceito de Triângulo de Ferro, uma possível resposta para a questão, construída com base na análise das forças que atuaram durante a elaboração do orçamento de defesa dos EUA.

RAZÕES PARA A SOBREVIVÊNCIA DA AERONAVE

Ao assumir a presidência, Bush fez um acordo com o Congresso para reduzir o pedido para a defesa em US\$ 10 bilhões, mas quando o Executivo começou a especificar onde os cortes seriam feitos, os congressistas perceberam que a redução poderia provocar a perda de muitos empregos em distritos eleitorais politicamente relevantes. Com o objetivo de obter uma redução definitiva e com efeitos de longo prazo, a estratégia do Executivo foi concentrar os cortes no encerramento de programas de armamentos, diminuindo as despesas de Pesquisa e Desenvolvimento.

A preocupação eleitoral levou diversos congressistas a ignorar o acordo prévio e a retroceder na ideia de cortar o orçamento, posicionamento que foi incentivado, no caso específico do V-22, pelos *Marines* e pelos fabricantes da aeronave. A sobrevivência do programa está relacionada com o conceito de Triângulo de Ferro (*Iron Triangle*) da política de defesa estadunidense. O Triângulo é formado pela atuação conjunta, para atingir objetivos militares e políticos, de congressistas, da indústria de defesa e dos militares. Smith (1996, p. 173) define o conceito como “a parceria simbiótica entre os serviços militares, os contratados de defesa e os membros do Congresso dos estados e distritos onde o gasto militar é pesado e visível”.

O artigo buscará, com base na análise da atuação dos três “vértices” do Triângulo, compreender como essa parceria foi fundamental para impedir o encerramento do programa durante os debates orçamentários da Administração Bush. O próximo subtítulo examinará a atuação dos

dois primeiros vértices do Triângulo: os congressistas e os militares. A seguir, será examinada a atuação dos lobistas das fabricantes do Osprey.

O TRIÂNGULO DE FERRO: COMO O CONGRESSO E OS MARINES DEFENDERAM O OSPREY NOS DEBATES ORÇAMENTÁRIOS

Desde que o Executivo anunciou que encerraria o V-22, os legisladores que apoiavam a tecnologia trabalharam ativamente para sua manutenção. Seu mais importante esforço foi a criação da Coalizão da Tecnologia de Asa Giratória (*Tilt-rotor Technology Coalition*) no Congresso, um grupo formado por membros do Legislativo, empresas contratadas, subcontratadas e Marines aposentados. A coalizão era o principal fórum de discussão permanente sobre o Osprey e a instituição que planejava todas as iniciativas de apoio ao equipamento no Legislativo. O grupo tinha representantes de todos os estados em que o V-22 era produzido e foi utilizado pelos próprios membros do Congresso que faziam parte da iniciativa para pressionar os demais legisladores. Troca de favores (MILNER, 1997, p. 111-112) entre os Deputados, a partir da formação da coalizão, passaram a ser comuns.

Quanto mais a pressão de Cheney sobre o Osprey aumentava, mais a coalizão pressionava o Departamento de Defesa, inclusive quando o Secretário se recusava a efetuar gastos que haviam sido apropriados pelo Legislativo. Uma das iniciativas do grupo, por exemplo, foi o envio de correspondências com a assinatura de diversos congressistas a Bush, destacando a importância da aeronave (JONES, 2004, p. 56).

Além dos legisladores, os militares tiveram papel bastante ativo nas discussões sobre o Osprey. Os Marines participaram de todos os testes e pressionaram Cheney e o Congresso pela aprovação do programa. Apesar de não disporem de muitos programas de armamentos exclusivos, três fatores davam aos Marines, durante a gestão Bush, condições privilegiadas de lutar pelo Osprey: a) a grande experiência política que haviam adquirido nos governos anteriores; b) Carter e Reagan não realizaram investimentos específicos e modernizações relevantes em seus equipamentos, o que favorecia o argumento de que precisavam de uma grande renovação tecnológica (CORDESMAN, 1991, p. 58); c) as ligações especiais entre os

Marines e os congressistas potencializavam o acesso desses militares aos legisladores¹⁰. Beneficiados por essa conjuntura favorável, os Marines, que “eram bons em conseguir o que queriam no Congresso” (WHITTLE, 2010, p. 177), trabalharam muito em prol do Osprey.

As audiências sobre o equipamento no Congresso dos EUA foram oportunidades muito utilizadas pelos *Marines*. De acordo com as opiniões expostas pelos militares nessas ocasiões, quaisquer outros equipamentos que pudessem realizar missões semelhantes ao V-22 trariam prejuízos técnicos em relação à aeronave. Posteriormente, quando o equipamento já estava em fase de produção, os *Marines* começaram a ser questionados sobre sua ineficiência em combate devido às incapacidades aerodinâmicas, à falta de armamento na parte dianteira e aos elevados custos de manutenção. Em suas respostas, os militares afirmavam que ele não foi adquirido para realizar tais missões, o que contrariava suas próprias declarações no início das pesquisas.

O apoio absoluto, mesmo diante das ineficiências do Osprey, ficou ainda mais claro quando foi revelado que os *Marines* falsificaram relatórios com resultados de testes da aeronave. A gravidade desse fato é maximizada porque esses documentos foram essenciais para convencer congressistas indecisos, evidenciando que a manutenção dos investimentos na aeronave não foi baseada em análises isentas (GAILLARD, 2006; CASTRO; CRAY; VOORST, 1989; THOMPSON, 2007¹¹).

A alteração de resultados vinha sendo realizada desde o início dos procedimentos. Quando o primeiro teste de decolagem a partir de uma embarcação foi realizado, em dezembro de 1990, os pilotos do V-22 descreveram uma série de dificuldades operacionais. Apesar disso, os *Marines* contribuíram para uma grande reportagem sobre o programa publicada no mês seguinte pela revista *Aviation Week*. A matéria afirmava que os testes vinham sendo favoráveis, incentivando os legisladores que apoiavam o projeto (WHITTLE, 2010, p. 195-196).

¹⁰ Em 1989, havia 24 veteranos dos *Marines* no Congresso.

¹¹ Nas obras citadas neste parágrafo, há diversos relatos de falsificação de resultados de testes do Osprey. Além dessa prática durante a fase de Pesquisa e Desenvolvimento, os *Marines* também manipularam registros de manutenção das aeronaves nos testes operacionais. Um dos casos mais destacados dessas falsificações foi a alteração de registros de manutenção pelo Tenente Coronel Leberman, depois da colisão que matou 4 *Marines* em 2000 (GAILLARD, 2006, p. 20).

Além de forjar resultados de testes, os militares também passaram a reduzir o padrão de eficiência mínimo exigido do equipamento e a relativizar 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, esses parâmetros foram sendo flexibilizados, como também ocorreu com a exigência da aeronave autorrotar. A redução das exigências ao Osprey acabou, com o passar dos anos, prejudicando a capacidade do V-22 de realizar missões militares (WHITTLE, 2010, p. 334-336).

Quando não havia como omitir as graves falhas do Osprey, a atuação política dos apoiadores se tornava ainda mais relevante. Em 11 de junho de 1991, depois do primeiro acidente com o Osprey, Curt Weldon passou a se manifestar publicamente e a realizar visitas aos gabinetes de outros Representantes, afirmando que 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). A campanha foi tão eficiente que o acidente não teve quaisquer efeitos políticos contrários ao V-22.

As ações dos Marines no início dos debates sobre o equipamento foram fundamentais para a manutenção do Osprey (O'ROURKE, 2009, p. 6), tanto para convencer os legisladores quanto para incentivar as empresas contratadas. Apesar disso, com o tempo os militares passaram a se manifestar menos sobre a tecnologia. A insistência de Cheney para encerrar os investimentos levou-os a entender que demonstrações claras de apoio poderiam significar uma quebra na hierarquia militar (JONES, 2004).

Tratava-se de uma aeronave que apresentava baixa eficiência e que não conseguia as cumprir missões para as quais havia sido projetada. Mesmo assim, os congressistas provenientes dos distritos em que o V-22 era produzido e os militares atuaram com tanta maestria que o Osprey foi aprovado para a realização de operações em 2005:

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 específicos 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 (THOMPSON, 2007).

Passa-se, a partir de agora, a analisar o terceiro e mais ativo vértice: os articuladores e *lobbies* das indústrias contratadas.

O TRIÂNGULO DE FERRO: COMO O LOBBY DAS EMPRESAS CONTRATADAS DO V-22 ATUOU PARA MANTER O PROGRAMA.

Durante os debates orçamentários da gestão Bush, as indústrias contratadas organizaram um esforço de lobby que se somou às pressões dos congressistas e dos militares. A pressão intensiva das indústrias, especialmente exercida sobre legisladores indecisos, é um componente importante da clara diferença entre o posicionamento do Executivo e do Legislativo sobre o Osprey.

As razões para a maior preocupação dos congressistas com interesses específicos ligados ao programa são muitas, mas a característica da representação política nos EUA parece ser a principal delas. Naquele país, os congressistas representam distritos eleitorais específicos, o que lhes permite identificar com clareza as preferências que precisam proteger para garantir o apoio do eleitorado (MILNER, 1997; WRIGHT, 2003; COX; STOKES, 2008; LOWERY; BRASHER, 2004). Ao funcionarem como canais de ligação entre o legislador e esses interesses específicos, os *lobbies* pressionam os congressistas para que seus interesses sejam atendidos, afirmando que posicionamentos favoráveis trarão reflexo nas urnas. Com o intuito de atingir seus objetivos, as indústrias contratadas utilizaram quatro estratégias fundamentais.

Primeiramente, a Bell e a Boeing contrataram diversos lobistas profissionais, como Richard Spivey e George Troutman, para vender o Osprey para a Administração e o Congresso. A luta pela manutenção do V-22, desde o início, esteve embasada em dois principais argumentos: primeiramente, afirmavam que, no futuro, a aeronave também poderia ser utilizada para fins civis; em segundo, insistiam que o programa geraria 10.000 empregos na região de Fort Worth – TX e muitos mais em outras cidades do país. Reuniões com congressistas para convencê-los de seus argumentos eram realizadas constantemente.

Além de diálogos nos gabinetes dos legisladores, os lobistas também organizaram diversos eventos para promover o Osprey. O primeiro deles ocorreu em 23 de maio de 1988, quando a fábrica da Bell em Fort Worth

recebeu mais de 2000 visitantes. As empresas acreditavam que o convite a políticos e militares para a apresentação oficial do V-22 aumentaria o apoio da aeronave no Congresso. Entre os participantes, estavam empresários, legisladores, repórteres e mais de cinquenta generais e almirantes.

A história da preparação para esse evento é reveladora. Em 3 de dezembro de 1987, um release da Bell e da Boeing para a imprensa anunciava o evento, indicando que a fuselagem do Osprey estava pronta e que o primeiro voo da aeronave seria realizado em junho de 1988. A realidade, porém, era muito diferente. Como o protótipo apresentado não estava pronto, a Bell e a Boeing contrataram produtores de Hollywood para auxiliar na “maquiagem” da aeronave (WHITTLE, 2010, p. 163-164). 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. As empresas colaram partes do protótipo com epóxi e calçaram a estrutura para que ela não caísse durante a exposição. Na cabine visitada pelos convidados, havia peças presas com fitas adesivas. O desenho do modelo não estava finalizado devido a falhas de engenharia e os sistemas mecânicos e elétricos não estavam instalados (WHITTLE, 2010, p. 161). Os participantes do evento saíram convencidos de que o desenvolvimento do Osprey estava muito mais avançado do que de fato estava.

Lobby direto e eventos midiáticos foram estratégias importantes, mas a prática mais decisiva para aumentar o poder político do Osprey foi a subcontratação, ou seja, o processo de distribuição de contratos para a fabricação de partes do equipamento.

Economicamente, a subcontratação pode ser um processo útil, pois viabiliza minimizar custos de produção de qualquer equipamento complexo. Ao longo dos anos, porém, as indústrias de defesa dos EUA passaram a utilizá-la como um instrumento político. Isso ocorreu quando perceberam que um amplo processo de subcontratação aumenta o número de congressistas relacionados com um projeto.

Uma aeronave como o Osprey precisa de uma série de instrumentos e peças que a Bell e a Boeing não fabricam. Radares, aviônicos, motores e rotores, cabos e mostradores, por exemplo, são produzidos com mais eficácia por outras empresas. Porém, em vez de distribuir os contratos para parceiras que fabriquem tais peças a um baixo custo e que, preferencialmente, estejam localizadas em regiões próximas às empresas principais, as contratadas selecionaram aliadas

a partir de critérios políticos. Quanto mais distribuídas pelo território estadunidense estivessem as subcontratadas, mais congressistas poderiam ser influenciados por elas.

O processo de subcontratação foi iniciado ainda na gestão de Reagan: antes mesmo de receberem o contrato governamental, a Bell e a Boeing organizaram um congresso com possíveis subcontratadas para que conhecessem a tecnologia da asa giratória e para que passassem a pressionar os legisladores de seus distritos a aprovar o V-22 (WHITTLE, 2010, p. 145). A partir do primeiro contrato, a subcontratação passou a ser uma prática essencial para a manutenção do Osprey. Depois de aderirem ao projeto, as subcontratadas eram encorajadas pela Bell e pela Boeing a manter contatos constantes com os legisladores de seus distritos de origem (JONES, 2004, p. 63), enfatizando o número de empregos que dependiam do projeto.

O processo de subcontratação ganhou força durante a gestão de Bush, principalmente depois que a pressão política sobre o programa aumentou. O Osprey, naquele período, chegou a ter fornecedores em 45 dos 50 estados dos EUA (GAILLARD, 2006, p. 20). Praticamente todos os Representantes e Senadores eram provenientes de estados em que o Osprey gerava empregos. Na gestão de Clinton, como destaca Jones (2004, p. 56), a subcontratação continuou sendo amplamente utilizada e passou a envolver entre 1800 a 2000 empresas subcontratadas, havendo a distribuição de mais de US\$ 353 milhões em contratos para 258 distritos eleitorais, de um total de 435. A força política da aeronave e de seus lobistas foi potencializada por esse amplo apoio.

Além dessas estratégias, uma quarta forma importante de aproximação das empresas com os tomadores de decisão foi a utilização de grandes contribuições eleitorais durante o desenvolvimento do equipamento. Essas contribuições atingiram números impressionantes nas eleições de meio-termo de 1990, quando a pressão de Cheney sobre o Osprey aumentou.

Naquele ano, o total de contribuições eleitorais pelas empresas de aviação de defesa foi de US\$ 4.507.836,00, sendo que 48% do total foi para candidatos democratas e 52% para candidatos republicanos. Como se observa, a distribuição entre os partidos foi grande, sendo que 367 membros eleitos para a Câmara receberam contribuições de empresas do setor, o que equivale a um total de 84% dos Representantes. No Senado, 86 dos eleitos, do total de 100, receberam contribuições dessas empresas. Entre as 10 maiores contribuintes, 6 possuíam contratos ligados ao *Osprey*:

*Lockheed Company, Northrop Corporation, Textron Inc, General Dynamic, Rockwell e Grumman*¹².

Todas as iniciativas de pressão sobre os tomadores de decisão acima descritas garantiram a maximização do apoio dos legisladores ao projeto. Isso ficou evidenciado em diversos momentos críticos para a sobrevivência da aeronave. O apoio alcançado pelas empresas no Legislativo, porém, não foi reproduzido no Executivo. Quando Cheney anunciou sua decisão de solicitar o corte do Osprey, o principal lobista da aeronave, Richard Spivey, mostrou-se indignado pelas tentativas de cancelar “a próxima revolução na aviação” (WHITTLE, 2010, p. 171). Spivey havia percebido que precisaria empreender grandes esforços para manter o equipamento ativo.

Por isso, durante todo o governo Bush, os esforços de lobby foram constantes e agressivos. Como resultado dessas pressões, “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. 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 realização de mobilizações de *grassroots lobbying* (passeatas e pagamento de mídia em diversos meios de comunicação), a produção de *policy papers* sobre a aeronave¹³ e outras. Jones (2004, p. 298) descreve alguns desses esforços e os resultados obtidos.

Ao longo dos últimos 30 anos, essa enorme gama de pressões e práticas políticas garantiu a manutenção do Osprey, que somente se tornou operacional em 2005, apesar da fase de pesquisa ter sido iniciada em 1983, antes mesmo da outorga do primeiro contrato às empresas. Hoje, a aeronave vem sendo utilizada nas campanhas militares dos EUA

¹² Os dados do parágrafo foram obtidos no sítio eletrônico da Fundação Open Secrets: Center for Responsive Politics, o mais importante centro de informações sobre contribuições eleitorais nos EUA. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/industries/summary.php?ind=D01&recipdetail=A&sortorder=U&mem=Y&cycle=1990>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

¹³ Tais *policy papers*, publicados para informar congressistas, militares e a opinião pública, começaram a ser publicados mensalmente, com o nome de “Osprey Fax”, em 1990, pela Bell e pela Boeing. Após os primeiros anos, o nome foi substituído para “Tiltrotor Times” e, em 1999, para “Osprey Facts”, com média de 4 edições por ano. O número de publicações diminuiu depois que o V-22 se tornou operacional. Parte dessas publicações está disponível em <http://www.iasa.com.au/folders/Publications/pdf_library/ospreypdfs/ospreyed1.htm>, acesso em: 17 jan. 2019.

em diversos cenários, a despeito de ter pouquíssima utilidade além do transporte de passageiros e equipamentos em áreas pacificadas. Por sua pouca capacidade de atuar em zonas de combate e pelos altos custos de manutenção, o Osprey continua representando um gasto excessivo para o benefício operacional que proporciona.

CONCLUSÃO

O artigo se concentrou no exame dos debates orçamentários sobre o V-22 Osprey durante a gestão de George H. W. Bush, com foco na atuação dos agentes que participaram desses processos decisórios. O texto se relaciona diretamente com uma profunda discussão teórica acerca de como os Estados Unidos tomam decisões sobre política externa e, mais especificamente, sobre seus gastos com defesa. Os diferentes posicionamentos do Executivo e do Legislativo, além da prevalência dos congressistas no processo decisório, demonstram, de forma bastante evidente, como critérios de política burocrática (ALLISON; ZELIKOW, 1999; CRABB; HOLT, 1989; GOLDSTEIN, 1999) podem se tornar mais importantes que análises racionais de custo-benefício.

No caso específico, Bush e Cheney perceberam que o Osprey deveria ser encerrado, pois os custos da aeronave superariam, em muito, os benefícios que poderia trazer. As principais alegações do Presidente e do Secretário de Defesa para cancelar o programa eram as seguintes:

- Desde o início, o projeto não cumpriu quaisquer exigências de prazo e limite de custos;

- Além das dificuldades naturais inerentes à criação de uma tecnologia inovadora, o projeto apresentou falhas em diversos testes, muitas das quais acarretaram vítimas fatais;

- A aeronave não poderia ser utilizada em situações de combate por dificuldades aerodinâmicas, que a impedem de pousar rapidamente, de possuir armamento dianteiro e de autorrotar se for atingida;

- Havia diversos equipamentos que poderiam substituir o V-22. Os próprios helicópteros tradicionais que já vinham obtendo sucesso em missões de combate há décadas, como o CH-64, seriam uma alternativa mais vantajosa.

Apesar de todos esses argumentos e do esforço realizado pelo Executivo para cancelar os investimentos, o programa não foi encerrado, devido, principalmente, às relações íntimas entre os militares, os legisladores

e as empresas contratadas, agentes que trabalharam intensamente para a não aprovação dos cortes propostos por Cheney, que, desde que assumiu o Departamento de Defesa, percebera que teria dificuldades muito grandes para encerrar o programa (CHENEY, 2011, p. 116).

O'Hanlon (2010, p. 20) é um dos autores que demonstram que o V-22 continua apresentando muitas falhas e defendem o cancelamento dos recursos para o programa ao longo de décadas. Para ele, a resposta mais adequada do governo estadunidense seria somente continuar investindo na manutenção das aeronaves que já estão operacionais, mas deixar de adquirir novos equipamentos e cancelar as pesquisas e desenvolvimentos. Ainda em 2010, o autor calculava que o cancelamento do Osprey pouparia mais de US\$ 1 bilhão ao ano no orçamento de defesa dos EUA.

Apesar de todas as deficiências da aeronave, e por motivações diferentes, empresários, militares e congressistas lutaram ferozmente pela manutenção do equipamento. A atuação dos Marines, dos congressistas da Coalizão da Tecnologia de Asa Giratória e das contratadas e subcontratadas do Osprey foi decisiva para a sobrevivência do equipamento, tornando o V-22 um caso muito interessante para ilustrar como forças políticas com interesses específicos podem prevalecer sobre o Executivo em discussões orçamentárias.

Ao examinar um caso específico, o artigo procurou aprofundar a análise de como os vértices do Triângulo de Ferro lutaram pela manutenção do equipamento. Acredita-se, porém, que o conjunto de observações trazidas especificamente sobre o V-22 é somente uma das contribuições deste artigo. Talvez, ainda mais importantes sejam as observações acerca de como operam as empresas, legisladores e militares durante os debates sobre orçamento de defesa nos EUA. O Triângulo de Ferro exerce força suficiente para dominar os debates orçamentários, principalmente quando precisa lutar pela manutenção de um programa que racionalmente deveria ser encerrado.

O caso do V-22 Osprey é paradigmático, mas não isolado. Somente na gestão de George H. W. Bush, o Presidente solicitou ao Congresso o cancelamento de 9 programas de armamentos que considerava ineficientes. Apesar de ter travado diversas batalhas com os legisladores, nenhum dos programas foi cancelado, demonstrando que a história do Osprey é apenas uma entre dezenas que acontecem anualmente. É possível afirmar, portanto, que os comportamentos políticos descritos no artigo se repetem constantemente nos Estados Unidos.

A discussão sobre o V-22, nesse sentido, contribui para compreender os fatores domésticos que levam os Estados Unidos a manterem grandes gastos militares, apesar de mudanças na conjuntura internacional ao longo das últimas décadas. Em todas as decisões sobre o orçamento de defesa, emergem pressões de agentes que lutam pela permanência de programas ineficientes. A soma dessas forças domésticas é uma variável que não pode ser desconsiderada em análises que tratam do padrão de gastos militares dos EUA e, conseqüentemente, dos próprios posicionamentos internacionais do país.

THE DOMESTIC PRESSURES FOR THE MAINTENANCE OF THE AMERICAN DEFENSE SPENDING: THE CASE OF THE V-22 OSPREY

ABSTRACT

The article analyzes the importance of the domestic environment in the American defense budget discussions through the V-22 Osprey case. During George Bush's administration, the executive proposed closing the program for four straight years, but Congress prevented the cut. The argument is based on the analysis of the performance of the three vertices of the so-called Iron Triangle (military, congressmen and businessmen). Despite being an inefficient program that had much higher costs than initially anticipated, these actors ensured the Osprey's survival because of the specific interests (political or economic) they had over the program. The discussion is intended to demonstrate that the views that associate US strategic decisions exclusively with the international environment are incomplete. The case of the V-22 is paradigmatic, but not isolated. Each year, various weapons' programs benefit from their domestic political strength to remain active. Thus, the article contributes to the understanding of how specific interests compromise strategic decisions in that country.

Keywords: V-22 Osprey. Defense Budget. Triangle of Iron. Strategic Decisions.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G. T.; ZELIKOW, Phillip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.

BOLKCOM, C. V-22 Osprey Tilt-rotor Aircraft. CRS Issue Brief for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2002.

CASTRO, J.; CRAY, D.; VOORST, B. 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: 12 jan. 2019.

CHENEY, R. Statement, in. House of Representatives. 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: U.S. Government Printing Office, 1991.

_____. *In My Time: a personal and political memoir*. EUA: Threshold Editions, 2011.

COMMITTEE ON THE BUDGET UNITED STATES SENATE. *The Congressional Budget Process: an explanation*. Washington: United States Senate, 1998. Disponível em <http://budget.senate.gov/democratic/the_budget_process.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2010.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC. 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.

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.

COX, M.; STOKES, D. *U.S. Foreign Policy*. EUA: Oxford University Press, 2008.

CRABB, Jr., C. V.; HOLT, C. M. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, 3rd ed. EUA: Congressional Quarterly Press, 1989.

FACKRELL, M. A. *Strike Rescue: are we on the right path?* Newport: The United

States Navy War College, 1990. Disponível em <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a230078.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2019.

GAILLARD, L. V-22: Wonder weapon or Widow Maker? They warned us. But no one is listening. Center For Defense Information, 2006. Disponível em <<https://www.issuelab.org/resources/431/431.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

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: 15 jan. 2019.

_____. House Backs \$305 Billion Military Bill. New York Times, 10 nov. 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: 17 jan. 2019.

GRIFFITHS, D. Congress May Ram a Chopper Down the Pentagon's Throat. Business Week, p. 92, 5 jun. 1989.

JONES, C. M. Roles, Politics, and the Survival of the V-22 Osprey, in WITTKOPF, E. R.; McCORMICK, J. M. (eds.) The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence. 4 ed. EUA: Rowman and Littlefield Publishers, p. 283-301, 2004.

LOPES, F.; LUCINDO, L. Aerodinâmica para Helicópteros. Federação Portuguesa de Aerodelismo, 2010. Disponível em <<http://www.fpam.pt/docs/00/00/02/000002wn.PDF>>. Acesso em 17 jan. 2019.

LOWERY, D.; BRASHER, H. Organized Interests and American Government. EUA: McGraw-Hill Humanities, 2004.

MILNER, H. V. Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

O'HANLON, M. Defense Budgets and American Power. Foreign Policy at Brookings. Washington, Brookings, 2010.

O'ROURKE, R. V-22 Osprey Tilt-Rotor Aircraft: background and issues for Congress. CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2009.

PIHL, D. S. V-22 Program, in House of Representatives. 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. Washington: U.S. Government Printing Office, 1989.

PYATT, E. Prepared Statement, in House of Representatives. 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. Washington: U.S. Government Printing Office, 1989.

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>>. Disponível em: 17 jan. 2019.

_____. 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: 17 jan. 2019.

THOMPSON, M. V-22 Osprey: A Flying Shame. *Time Magazine*, 26 set. 2007. Disponível em: <<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1666282,00.html>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

WALKER, D. Trends in U.S. Military Spending. Council of Foreign Relations. Disponível em <https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/pdf/2012/08/Trends%20in%20US%20Military%20Spending%202014_final.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

WHITTLE, R. *The Dream Machine: the untold history of the notorious V-22 Osprey*. New York: Simon and Schuster, 2010.

WRIGHT, J. R. *Interest Groups and Congress: lobbying, contributions and influence*. EUA: Longman Classics in Political Science, 2003.

Recebido em: 21/01/2019

Aceito em: 25/09/2019