

Shênia Kellen de Lima

**O Processo Decisório em Torno do Fechamento e do
Realinhamento de Bases Militares Domésticas dos Estados Unidos:
O Comportamento e o Desempenho Eleitoral dos Deputados**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH)
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (DCP)

Belo Horizonte, dezembro de 2012.

Shênia Kellen de Lima

**O Processo Decisório em Torno do Fechamento e do
Realinhamento de Bases Militares Domésticas dos Estados Unidos:
O Comportamento e o Desempenho Eleitoral dos Deputados**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito parcial para a obtenção do título de doutor
em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, Participação e Sociedade
Civil.

Orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia

Co-orientador: Prof. Dr. Eugenio Diniz

Belo Horizonte, dezembro de 2012.

Shênia Kellen de Lima

**O Processo Decisório em Torno do Fechamento e do
Realinhamento de Bases Militares Domésticas dos Estados Unidos:
O Comportamento e o Desempenho Eleitoral dos Deputados**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito parcial para a obtenção do título de doutor
em Ciência Política.
Área de concentração: Instituições, Participação e Sociedade
Civil.

APROVADA: 21 de dezembro de 2012.

Prof. Dr. Bruno Reis (DCP-UFMG)

Prof. Dr. Dawisson Lopes (DCP-UFMG)

Prof. Dr. Eugenio Diniz (DRI-PUC Minas - Co-orientador)

Prof. Dr. Fabiano Santos (IESP-UERJ)

Profª. Dra. Fátima Anastasia (DRI-PUC Minas e Professora Aposentada e Voluntária do DCP-UFMG - Orientadora)

Profª. Dra. Mônica Mata Machado (Faculdade Milton Campos e Professora Aposentada e Voluntária do DCP-UFMG)

Aos meus pais, Amado e Shirley.

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha orientadora, Professora Fátima Anastasia (PUC-Minas), por compartilhar, sem restrições, o seu conhecimento e a sua experiência profissional, além de me *orientar* ao longo da realização deste trabalho. Agradeço, também, ao meu co-orientador, Professor Eugenio Diniz (PUC-Minas), pela disposição para, mais uma vez, contribuir com a minha formação acadêmica e com a elaboração desta tese. Agradeço à Professora Margaret Daly Hayes (Georgetown University), que ofereceu, sistematicamente, comentários detalhados e instrutivos sobre os capítulos deste trabalho. Agradeço aos professores David Berteau e Lawrence Korb, ambos da Georgetown University, cujas aulas me serviram de inspiração e contribuíram significativamente para o aumento do meu conhecimento sobre o sistema político estadunidense. Agradeço ao Professor Scott Tollefson (National Defense University, NDU) pelos pertinentes comentários feitos a um artigo que escrevi sobre o tema desta tese. Agradeço ao Professor Manoel Santos (UFMG), pela importante colaboração referente ao capítulo 4 desta tese.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa para a realização do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDEE), na Georgetown University, entre janeiro e dezembro de 2011. Agradeço à UFMG e aos professores desta instituição que contribuíram, ao longo dos últimos seis anos, para a minha formação acadêmica.

Por fim, agradeço à minha família, ao meu noivo, Rafael Saliés, e aos meus amigos pelo apoio constante. Agradeço, também, aos colegas da UFMG e da Georgetown University, pelas válidas discussões, dentro e fora de sala de aula, e pelos comentários feitos a versões preliminares desta tese.

Resumo

Esta tese se propõe a testar a relação entre o fechamento e o realinhamento de bases militares domésticas dos Estados Unidos (*Base Realignment and Closure*, BRAC, sigla em inglês) e o desempenho eleitoral dos membros da Câmara dos Deputados (*House of Representatives*). O período de investigação se estende de 1988 a 2006. O capítulo 1 delinearão o modelo analítico que orientará este trabalho, incluindo os principais conceitos atinentes ao problema de pesquisa e os fatores que, de acordo com a literatura, conformam o comportamento dos deputados. No capítulo 2, serão analisados os antecedentes da Lei do BRAC de 1988 e por que o Congresso aprovou uma lei que limitou a sua influência sobre o fechamento e o realinhamento de bases. A primeira rodada do BRAC também será analisada. O capítulo 3, enfocará a Lei do BRAC de 1990, bem como as suas implicações para o processo decisório do BRAC e o comportamento dos deputados. Será, também, testada a hipótese referente à interferência dos deputados em tal processo, a partir da análise do comportamento destes atores ao longo das rodadas do BRAC de 1991, 1993, 1995 e 2005. No capítulo 4, será testada, para o período 1988-2006, a hipótese predominante na literatura, que afirma a existência de correlação entre os fechamentos e os realinhamentos de bases e o insucesso eleitoral dos deputados. Além disso, será apresentada nova interpretação sobre a relação entre o BRAC e os resultados eleitorais dos *incumbents* dos distritos afetados. Nas Considerações Finais, serão analisados os resultados da pesquisa, bem como as suas implicações teóricas e empíricas.

Abstract

This dissertation aims to test the relation between the closure and realignment of the United States domestic military bases (BRAC) and the electoral performance of the members of the House of Representatives. The period under analysis is 1988 to 2006. Chapter 1 outlines the analytical model that guides this work, including the main concepts pertinent to the research question and the factors that, according to the literature, shape Congressmen's behavior. Chapter 2 analyses the precedents to the Defense Base Realignment and Closure Act of 1988, and why Congress approved a law that limited its influence over the closure and realignment of bases. The first BRAC round is also analyzed in this chapter. Chapter 3 focuses on the Defense Base Realignment and Closure Act of 1990, as well as its implications for the BRAC decision making process and the behavior of Congressmen. It also tests the hypothesis referring to the interference of congressmen in the BRAC decision making process by analyzing the latter's behavior during the BRAC rounds of 1991, 1993, 1995 and 2005. Chapter 4 tests the dominant hypothesis in the literature, which states the existence of a correlation between base closures and realignments with Congressmen's electoral defeat, by examining the 1988-2006 period. A new interpretation on the relationship between the BRAC and the electoral results of incumbents in affected districts are also presented. In the closing arguments, the research results, as well as their theoretical and empirical implications, are analyzed.

SUMÁRIO

Introdução.....	20
1. Modelo Analítico	28
1.1. Arranjo Institucional.....	30
1.1.1. Fontes de Conflito entre o Executivo e o Legislativo	30
1.1.1.1. A Doutrina da Separação de Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos.....	32
1.1.1.1.1. Principais Atribuições do Executivo e do Legislativo	32
1.1.1.2. Federalismo.....	32
1.1.1.3. Bases Eleitorais e Tempo no Poder.....	35
1.1.1.4. Pluralismo, Limitações dos Partidos Políticos e Polarização Ideológica ...	36
1.1.1.5. Governos Divididos	38
1.2. Política de Defesa	40
1.3 Delegação do Legislativo para o Executivo	42
1.4 Modelos de Organização do Legislativo e seus Impactos sobre a Delegação	44
1.5 O Comportamento dos Deputados.....	46
1.5.1. O Imperativo da Reeleição e o Comportamento Particularista	46
1.5.2. Atividades em que se Engajam os Congressistas e as Consequências do Incentivo Eleitoral	48
1.5.3. O Comportamento Universalista e os Determinantes do Comportamento Legislativo	50
2. A Lei do BRAC de 1988: Antecedentes e Explicações para a sua Aprovação	53
2.1. Iniciativas do Congresso para Influenciar o Fechamento e o Realinhamento de Bases (1961-1987)	53
2.1.1. Monopólio do Executivo (1961-1976).....	53
2.1.2. A Pressão do Congresso se Intensifica (1970-1976).....	60
2.1.3. Sob o Controle do Legislativo (1977-1987).....	62
2.2. A Lei do BRAC de 1988	67
2.2.1. Contexto.....	67

2.2.2 Nem o Legislativo, Nem o Executivo	70
2.3. A Rodada do BRAC de 1988	73
3. A Lei do BRAC de 1990: Um Convite à Ação Simbólica	79
3.1. A Lei de Fechamento e Realinhamento de Bases de 1990	80
3.2. A Rodada do BRAC de 1991	85
3.3. A Rodada do BRAC de 1993	91
3.4. A Rodada do BRAC de 1995	95
3.5. Iniciativas do Executivo para Realizar Rodadas Adicionais do BRAC e a Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal 2002	99
3.6. A Rodada do BRAC de 2005	107
4. O Fechamento e o Realinhamento de Bases e o Desempenho Eleitoral dos Deputados	112
4.1. Expectativas Derivadas da Hipótese da Literatura	114
4.2. A Rodada do BRAC de 1988	115
4.3. A Rodada do BRAC de 1991	120
4.4. A Rodada do BRAC de 1993	124
4.5. A Rodada do BRAC de 1995	127
4.6. A Rodada do BRAC de 2005	130
Considerações Finais	133
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137

Gráficos

Gráfico 1. Gastos com Defesa, Operações e Manutenção (O&M) e Pessoal Militar..... 69

Gráfico 2. Gastos com Construção Militar (1985-2001)..... 89

Gráfico 3. Reduções no Âmbito da Defesa (1989-2001) 101

Gráfico 4. Gastos com Defesa e Pessoal Militar (2001-2011) 104

Quadro

Quadro 1. Resoluções de Rejeição às Recomendações da Comissão do BRAC	72
---	----

Tabelas

Tabela 1. Deputados Afetados pelo BRAC.....	116
Tabela 2. Média da Porcentagem de Votos (1988-1990).....	117
Tabela 3. Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados pelas Cinco Rodadas do BRAC nos Tempos 1 e 2 (Sem <i>Outliers</i>)	118
Tabela 4. Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados e Não Afetados pelo BRAC no Tempo 2 (Sem <i>Outliers</i>).....	119
Tabela 5. Média da Porcentagem de Votos (1990-1992).....	123
Tabela 6. Média da Porcentagem de Votos (1992-1994).....	126
Tabela 7. Média da Porcentagem de Votos (1994-1996).....	129
Tabela 8. Média da Porcentagem de Votos (2004-2006).....	131

ANEXO A

Quadro 2. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 1988.....	151
Quadro 3. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 1991.....	152
Quadro 4. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 1993.....	154
Quadro 5. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 1995.....	156
Quadro 6. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 2005.....	158

ANEXO B

Bases Importantes Fechadas e Realinhadas por Estado.....	161
--	-----

ANEXO C

Mapa 1. Califórnia: Bases Importantes Fechadas e Realinhadas (1988-2005).....	163
Mapa 2. Texas: Bases Importantes Fechadas e Realinhadas (1988-2005).....	166
Mapa 3. Virgínia: Bases Importantes Fechadas e Realinhadas (1988-2005).....	167

ANEXO D

Testes Estatísticos: Teste T e Teste de Levene.....	168
---	-----

ABREVIATURAS

AL – Alabama

AFB – Base da Força Aérea (*Air Force Base*)

AK – Alaska

AR – Arkansas

AZ – Arizona

BRAC – Fechamento e Realinhamento de Bases (*Base Realignment and Closure*)

CA – Califórnia

CBO – Secretaria de Orçamento do Congresso (*Congressional Budget Office*)

CO – Colorado

CQ – *Congressional Quarterly*

CRS – Serviço de Pesquisa do Congresso (*Congressional Research Service*)

CSIS – *Center for Strategic and International Studies*

CT – Connecticut

D – Democrata

DC – Distrito de Colúmbia

DE – Delaware

DoD – Departamento de Defesa (*Department of Defense*)

DoJ – Departamento de Justiça (*Department of Justice*)

DRIDs – Iniciativa de Reforma da Defesa (*Defense Reform Initiative Directives*)

EFI – Iniciativa de Instalações Eficientes (*Efficient Facilities Initiative*)

FBI – *Federal Bureau of Investigation*

FL – Flórida

GA – Geórgia

GAO – Tribunal de Contas da União (*General Accounting Office*)

HI – Haváí

H.R. – Projeto de Lei da Câmara dos Representantes (*House Resolution*)

IA – Iowa

ID – Idaho

IG – Auditor Geral (*Inspector General*)

IL – Illinois

IN – Indiana

JCS – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (*Joint Chiefs of Staff*)

KS – Kansas

KY – Kentucky

LA – Louisiana

MA – Massachusetts

MCAS – Estação Aérea dos Fuzileiros Navais (*Marine Corps Air Station*)

MD – Maryland

ME – Maine

MI – Michigan

MN – Minnesota

MO – Missouri

MS – Mississippi

MT – Montana

NAS – Estação Aeronaval (*Naval Air Station*)

NASc – Academia Nacional de Ciências (*National Academy of Sciences*)

NC – Carolina do Norte

ND – Dakota do Norte

NE – Nebraska

NH – New Hampshire

NJ – Nova Jersey

NM – Novo México

NV – Nevada

NY – Nova York

OEA – Secretaria de Ajuste Econômico (*Economic Adjustment Office*)

O&M – Operações e Manutenção

OMB – Secretaria de Planejamento e Orçamento (*Office of Management and Budget*)

OH – Ohio

OK – Oklahoma

OR – Óregon

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PNB – Produto Nacional Bruto

QDR – Revisão Quadrienal de Defesa (*Quadrennial Defense Review*)

R – Republicano

SC – Carolina do Sul

SD – Dakota do Sul

PA – Pensilvânia

PAC – Comitê de Ação Política

RI – Rhode Island

S.R. – Projeto de Lei do Senado

TN – Tennessee

TX – Texas

UT – Utah

VA – Virgínia

WA – Washington

WI – Wisconsin

Introdução

Esta tese se propõe a testar a relação entre o fechamento e o realinhamento de bases militares domésticas dos Estados Unidos (*Base Realignment and Closure*, BRAC, sigla em inglês) e o desempenho eleitoral dos membros da Câmara dos Deputados (*House of Representatives*). O período de investigação se estende de 1988 a 2006. Em alguns momentos, recuperar-se-ão exemplos e o contexto decisório de períodos anteriores. Em 1988, foi aprovada a Lei de Realinhamento e Fechamento de Bases, que deu início à institucionalização do processo decisório do BRAC, e criou uma comissão para selecionar as instalações a serem fechadas e realinhadas. Desde então, foram realizadas cinco rodadas de fechamentos e realinhamentos, em 1988, 1991, 1993, 1995 e 2005.

O fechamento de uma base consiste no encerramento de todas as suas missões e atividades, resultando na eliminação ou realocação de todo o seu pessoal civil e militar (DoD, 2005). O realinhamento, por sua vez, envolve a redução ou realocação de algumas missões e de parte do pessoal de bases específicas que não resultem de redução geral da estrutura de força, de pessoal ou do orçamento no nível nacional ou no âmbito do setor de defesa. Tais ações têm efeitos negativos imediatos, econômicos e sociais, sobre os distritos que têm bases fechadas ou realinhadas.

O objetivo deste trabalho é responder a duas perguntas principais. A primeira é *por que, a partir do início dos anos 90 — ou seja, após a criação da comissão criada para despolitizar o BRAC —, os deputados voltaram a interferir nas decisões relativas ao BRAC?* A segunda pergunta é: *o fechamento de bases compromete o desempenho eleitoral dos deputados? Se sim, em que medida?*

O desenvolvimento de uma infraestrutura de bases militares é um dos instrumentos empregados pelos Estados para promover a sua segurança. As bases servem para abrigar os militares e as suas operações e treinamento e podem, também, servir como plataforma de projeção de poder (SORENSEN, 2007). Elas podem ser estabelecidas no exterior, como fruto de um acordo entre Estados aliados, ou no território doméstico. Este trabalho se concentra nas bases domésticas, cujo fechamento tem efeitos distributivos — particularmente em termos da deterioração da economia dos distritos afetados —, os quais são amplamente reconhecidos pela

literatura especializada e pela comunidade política (BECKER, 2005; GOREN, 2003; HADWIGER, 1993; SORENSON, 1998, 2007).¹

Como componentes da estratégia de segurança nacional, as bases, sua configuração espacial, instalação e desmantelamento estão condicionados às relações estabelecidas entre os meios militares e os objetivos políticos do Estado. A estratégia é definida por atores políticos, com o auxílio da burocracia militar, a partir da consideração de elementos domésticos (p. ex., recursos econômicos disponíveis, base industrial de defesa etc.) e externos (estrutura do sistema internacional, terrorismo, relação com aliados etc.). Na medida em que ocorrem alterações importantes no âmbito internacional ou doméstico, a estratégia — e, conseqüentemente, a configuração da estrutura bases — deve ser revisitada.

A manutenção de bases militares envolve custos de oportunidade. Os custos fixos e operacionais associados à manutenção de bases são elevados e, naturalmente, os recursos direcionados para arcar com tais despesas deixam de ser utilizados para suprir outras necessidades das Forças Armadas ou, alternativamente, deixam de ser canalizados para áreas governamentais como educação, saúde, cultura etc. Em diversos casos, as instalações e as extensas propriedades em que se estabelecem as bases poderiam ser usadas para outros fins de modo a gerar receita para o Estado — e, inclusive, as Forças Armadas — ou beneficiar a economia local. Desse modo, a manutenção de bases obsoletas e desnecessárias é ineficiente do ponto de vista da utilização dos recursos públicos e, particularmente, da garantia da segurança nacional.² A liberação de recursos a partir da redução da estrutura de bases é especialmente apreciada em momentos de crise econômica internacional ou de déficit orçamentário elevado. Os benefícios gerados (ou seja, o incremento da segurança nacional) são difusos, pois se estendem a todos os cidadãos.

A manutenção de bases militares implica um fluxo constante de fundos governamentais para os distritos que abrigam as instalações e, desse modo, estimulam a economia local. Algumas

1

O processo decisório relativo às bases no exterior tem institucionalização mais tardia e menos desenvolvida do que o BRAC e envolve elementos exógenos ao sistema político estadunidense, como as relações de Washington com os países em que as bases estão instaladas. Além disso, a conexão entre os fechamentos dessas bases e seus potenciais efeitos domésticos — que são mais difusos do que no caso das bases situadas nos Estados Unidos — é menos visível e iniciativas de grupos de interesse no sentido de aumentar a saliência da questão têm menos chances de sucesso. Desse modo, a eliminação de bases no exterior não constitui uma preocupação importante para os deputados.

2

O termo “segurança nacional”, frequentemente empregado na literatura especializada estadunidense, é utilizado neste trabalho como sinônimo de “defesa nacional”. O termo “política de defesa” será definido no capítulo 1.

bases empregam milhares de pessoas — civis e militares — e levam à construção de escolas, hospitais, espaços recreativos etc. Comunidades pequenas ou rurais, ou que têm parte importante da sua população empregada em instalações militares, dependem dos empregos e da renda gerados pelas bases. Até mesmo distritos cuja economia é diversificada sofrem, em alguma medida, com o desmantelamento de bases no curto prazo. Além disso, as bases são reconhecidas pelo seu valor simbólico e vistas como componentes da identidade local (GAO, 1998).³

Ao avaliar as quatro primeiras rodadas do BRAC, o Tribunal de Contas dos Estados Unidos (*General Accounting Office*, GAO, sigla em inglês) sintetizou, da seguinte forma, os efeitos sobre as comunidades impactadas, tais como relatados por funcionários governamentais locais:

(...) dificuldades econômicas causadas pela notícia do fechamento iminente, queda das vendas em alguns estabelecimentos comerciais, fechamento de empresas locais importantes, desvalorização imobiliária em áreas residenciais ocupadas predominantemente pelo pessoal que trabalha nas bases e perda de capital social nas escolas, igrejas e organizações locais que se beneficiavam da participação ativa e escolarizada do contingente militar e suas famílias (GAO, 1998, p. 67, tradução da autora).ⁱ

Por exemplo: em 1988, a Comissão do Secretário de Defesa para o fechamento de bases sugeriu o realinhamento do Forte Dix. A decisão, justificada pela capacidade ociosa na categoria de treinamento do Exército, resultaria na eliminação das atividades mais importantes da base, que passaria a ser usada somente em tempos de crise (DoD, 1988). Cinco mil empregos civis seriam perdidos e a base, que permaneceu em status semi-ativo, não poderia ser utilizada para outros fins (HADWIGER, 1993). A Comissão recomendou, também, o fechamento da Base Chanute, um dos cinco maiores Centros de Treinamento de Comando da Força Aérea. A justificativa foi “(...) eficiência reduzida no comprimento da missão devido à baixa qualidade e limitação da infraestrutura e por causa de capacidade excessiva na categoria” (DoD, 1988, p. 74, tradução da autora).ⁱⁱ Apesar da afirmação da Comissão do BRAC de que o fechamento teria “impacto moderado” sobre o emprego local (p. 74), na opinião de líderes locais, os efeitos seriam mais

3

A afirmação do ex-deputado de Maine e Ex-secretário de Defesa William Cohen ilustra a importância social das bases para as comunidades locais (CSIS, 2011): “*I happen to have represented the state of Maine and I saw Dow Air Force Base leave Bangor. And we had Loring Air Force Base up in Northern Maine. What happens when you have the uniformed military that departs from your community — and they are very valuable members of that community? They attend the Lion’s Club, the Rotarian Clubs et cetera. They are part of the community. And when you remove them, guess what happens? The public doesn’t see them. The public thinks of other issues. They no longer think about defense. How many times have you heard of any debate in Iowa on the size of the defense budget? Not many because it’s not an issue for them*”.

acentuados. Um terço dos 17 mil habitantes do município de Rantoul, em Illinois, onde a base se localizava, estava empregado na instalação. Segundo estimativas da prefeitura de Rantoul, as matrículas no ensino fundamental cairiam 65% e quatro das seis escolas municipais de ensino fundamental teriam que ser fechadas (HADWIGER, 1993).

Embora os distritos sofram com o fechamento e realinhamento no curto prazo, estudos revelam que, no médio e no longo prazo, a maioria das comunidades afetadas fica em melhor situação econômica do que antes do fechamento (GAO, 2001; RAND, 1996; WATSON; BUSS, 2004; OEA, 2006). Alguns distritos experimentaram ganhos dramáticos. Por exemplo: o fechamento da Base da Força Aérea Pease, em New Hampshire, resultou na perda de 400 empregos civis. Com o auxílio do DoD e esforços da própria comunidade, mais de cinco mil novos empregos foram criados. No Forte Devens, em Boston, Massachusetts, cujo fechamento foi determinado em 1991, os 2.178 empregos perdidos foram compensados por 4.429 novos empregos (OEA, 2006). Em geral, as comunidades bem sucedidas foram as que atraíram indústrias de setores de alta tecnologia, ciências biomédicas, construção de navios e outros setores de manufatura. Em diversos lugares, nas instalações em que antes se localizavam as bases, passaram a ser oferecidos serviços de apoio à comunidade, incluindo treinamento laboral, educação (principalmente escolas técnicas) e atividades de recreação e preservação. Foram, também, estabelecidos aeroportos e plantas de manufatura (OEA, 2005, 2006).

Em um estudo conduzido em 2001, o GAO avaliou o desempenho de 62 comunidades afetadas pelas quatro primeiras rodadas do BRAC cujas bases empregavam 300 ou mais civis. 43 comunidades (69%) apresentaram taxa de desemprego igual ou menor do que a média nacional em 2000 (somente duas apresentaram taxa de desemprego superior a 10%). 33 (53%) experimentaram um crescimento de renda per capita igual ou maior que a média nacional entre 1999 e 2001 (somente três comunidades tiveram crescimento de renda per capita igual a ou menor que 1.5%) (GAO, 2001). Embora o estudo incluía análise longitudinal — comparação dos indicadores econômicos das comunidades afetadas antes e depois do fechamento — somente para duas bases (a Estação Aeronaval de Chase Field, em Beeville, Texas, e a Base da Força Aérea Castle, em Merced, Califórnia), os resultados revelam que as comunidades afetadas não ficaram em pior situação do que a média nacional após os fechamentos e realinhamentos. No caso das comunidades que circundavam a Estação Aeronaval de Chase Field, cujo fechamento foi levado a efeito em 1993, a média do crescimento real da renda per capita, que, entre 1996 e 2000, foi de

2,59%, ficou 14,52% abaixo da média nacional (3,03%). Porém, tal média foi mais de cinco vezes maior do que a observada na região no período entre 1991 e 1995 (GAO, 2001). Além disso, em 2000, o número de empregos criados após o fechamento foi 1.290, em contraposição aos 855 empregos perdidos em decorrência da ação do BRAC (OEA, 1998). A taxa de desemprego local para o mesmo ano foi de 5,4%, enquanto em 2000 tal taxa foi 5,9% (GAO, 2001). Quanto à Base Castle, fechada em setembro de 1995, as comunidades ao seu redor também experimentaram um aumento da média do crescimento real da sua renda per capita depois do fechamento da base (2,32%, entre 1996 e 1999), em relação aos cinco anos que antecederam o fechamento (0,5%, entre 1991 e 1995). A taxa de desemprego caiu de 15,4%, em 1998, para 14,1%, em 2000 (GAO, 2001). De acordo com o DoD, até 31 de dezembro de 2005, 2.181 empregos foram criados para compensar os 1.149 empregos perdidos em decorrência do fechamento da Base Castle (OEA, 2006). Ressalte-se que tanto a Estação Aeronaval de Chase Field quanto a Base Castle estavam localizadas em regiões cuja economia estava baseada na agricultura e, dada a baixa diversificação da sua economia, a sua capacidade de lidar com o impacto dos fechamentos era limitada. Ainda assim, a maioria dos indicadores econômicos revelou que as comunidades afetadas se recuperaram satisfatoriamente ao longo do tempo. De acordo com a OEA, nos 73 locais avaliados anualmente pela OEA em que ocorreram fechamentos ou realinhamentos importantes, 129 mil empregos foram criados até 31 de dezembro de 2005 para repor os 128 mil empregos perdidos (OEA, 2006).

Segundo estudo da RAND (1998), a perda de empregos decorrente dos fechamentos não afeta a taxa de desemprego local. A saída das esposas dos militares da força de trabalho contribui nesse sentido, assim como o redirecionamento de despesas realizadas no âmbito da base (como despesas médicas) para as comunidades locais. Outro estudo afirma que, em alguns casos, a oferta de empregos no local aumentou após o fechamento (HOOKER; KNETTER, 2001).

Não obstante o impacto positivo dos fechamentos sobre a maioria das comunidades locais no médio ou longo prazo, os efeitos sobre os distritos no *curto prazo* têm maior peso no cálculo dos atores movidos pela lógica eleitoral.

Os deputados temem que os efeitos imediatos dos fechamentos e realinhamentos comprometam as suas chances de reeleição. Referindo-se ao período anterior a 1988, Mayer (1999, p. 4, tradução da autora) afirma que: “a sabedoria convencional no Congresso era que uma base fechada previa desastre eleitoral, pois os eleitores recém-desempregados descontariam suas

frustrações no legislador inapto que falhou em proteger seu bem estar”.ⁱⁱⁱ Tal crença influencia o comportamento dos deputados. Como afirma Arnold (1979, p. 36, tradução da autora):

Os membros do Congresso não têm escolha a não ser proteger as bases militares situadas nos seus distritos, já que os beneficiários locais vêm tais instalações como benefícios semi-permanentes. Tão logo as comunidades locais ganham instalações militares, elas se acostumam a receber um fluxo contínuo de recursos federais. Os líderes da comunidade passam a acreditar que a saúde das economias locais depende desse fluxo e, desse modo, consideram a sua interrupção não apenas uma decepção, mas uma punição. Os congressistas trabalham para proteger as instalações não tanto em resposta aos pedidos formais que recebem para fazê-lo, mas por causa do temor de que os seus eleitores os responsabilizem pela perda de benefícios e por um desempenho econômico ruim.^{iv}

Além disso, quanto mais rapidamente os custos de uma política são sentidos, maior a probabilidade de que o eleitor manifeste a sua frustração nas urnas (ARNOLD, 1990).

Entre 1976 e 1987, nenhuma base militar obsoleta foi fechada nos Estados Unidos, em virtude de limitações legais impostas à autoridade do Executivo para deliberar sobre a questão (TWIGHT, 1989). A paralisia decisória em torno do fechamento e realinhamento de bases foi superada a partir da criação de uma comissão independente para recomendar as bases a serem fechadas ou realinhadas. A delegação das decisões sobre o BRAC visava a minimizar o impacto da influência dos atores políticos sobre o processo decisório.

Para alguns autores (v., p.ex., GOREN, 2003; COX; McCUBBINS, 1993; MAYER, 1995), a Comissão do BRAC forneceu cobertura política aos deputados. No momento em que as decisões sobre fechamentos e realinhamentos de base foram delegadas à Comissão, os legisladores se livraram da responsabilidade pelos seus efeitos negativos e, a partir de então, não teriam que se preocupar com as suas possíveis consequências políticas. Se a Comissão alterou a estrutura de incentivos dos legisladores, *por que os deputados voltaram a interferir no processo decisório do BRAC? Seriam, de fato, os deputados punidos pelo seu eleitorado por terem sido incapazes de evitar o fechamento de bases nos seus distritos?*

Não há, na literatura, evidência que permita afirmar a existência de *correlação* entre o fechamento de bases e o desempenho eleitoral dos deputados (HADWIGER, 1997; SORENSON, 2007). Baseando-se nos estudos que mostram os efeitos positivos dos fechamentos sobre as economias locais no longo prazo, Schwalbe (2004, grifo do autor, tradução da autora) afirma que:

A despeito da evidência significativa de que o fechamento de bases militares não é, necessariamente, ruim para as comunidades locais, os membros do Congresso continuam a lutar arduamente para manter suas bases abertas, pois é isso que os seus eleitores querem. Porém,

aparentemente, nenhum legislador afetado pelo processo do BRAC perdeu a reeleição subsequente [à rodada do BRAC], independentemente de como ele votou na lista do BRAC.^v

Este trabalho se propõe a preencher essa lacuna. A hipótese proposta, contrária ao que sugere a literatura e à percepção geral dos deputados, é que, *o fechamento e o realinhamento de bases, ocorridos entre 1988 e 2006, não afetaram as chances de reeleição dos deputados de maneira significativa*. Tal se deve ao fato de que a delegação de decisões impopulares à Comissão do BRAC liberou os deputados dos potenciais custos políticos decorrentes de tais decisões e, a partir de 1990, a publicidade dada às ações da Comissão permitiu que os legisladores a utilizassem como palco para jogarem para suas plateias.

O teste da hipótese da literatura será feito a partir da análise do desempenho eleitoral dos deputados cujos distritos perderam mais de 300 empregos civis — parâmetro que, de acordo com a Comissão do BRAC, define os fechamentos e realinhamentos importantes — em decorrência das cinco rodadas do BRAC. Primeiramente, verificar-se-á se há associação entre o fechamento de bases e a derrota do deputado na eleição imediatamente posterior à determinação dos fechamentos e realinhamentos pela Comissão. Variáveis de controle (como as médias da porcentagem de votos do conjunto dos deputados no âmbito nacional, dos deputados não afetados pelo BRAC, do conjunto dos deputados pertencentes ao partido político do candidato nos âmbitos estatal e federal) serão utilizadas para avaliar se, em caso de derrota do candidato, a derrota foi determinada pelo fechamento ou por outros fatores. Será, também, avaliado se os fechamentos e realinhamentos, mesmo nos casos em que não estiveram associados com o insucesso eleitoral, afetaram a porcentagem de votos dos deputados que concorreram à reeleição, por meio de uma comparação longitudinal, isto é, das porcentagens de votos dos congressistas antes e depois de cada rodada do BRAC.

Quanto à interferência dos congressistas no processo, a hipótese deste trabalho é que *as ações dos congressistas a partir de 1991 se explicam, não pela tentativa de evitar os fechamentos, efetivamente, mas pelo empenho em gerar uma imagem positiva frente ao seu eleitorado e, com isso, aumentar as suas chances de reeleição*. Os deputados sabem que as suas chances de proteger as bases situadas nos seus distritos — o que só pode ser obtido por meio da construção de uma coalizão majoritária na Câmara e no Senado em oposição às recomendações da Comissão — são praticamente nulas. Por isso, as suas ações têm caráter majoritariamente simbólico. Em outras palavras, os legisladores buscam, no processo do BRAC, uma oportunidade

para tomar posição (em oposição aos fechamentos, em geral, ou a bases específicas) e não para, efetivamente, afetar as políticas ou os seus resultados.

O teste dessa hipótese será realizado por meio da análise das estratégias empregadas pelos deputados em relação ao processo decisório do BRAC. Alguns indicadores de ação simbólica seriam: 1) discursos dos deputados em defesa das suas bases no Congresso, na Comissão do BRAC ou na mídia, 2) a introdução de resoluções contra as recomendações da Comissão do BRAC, 3) o voto para rejeitar as propostas da Comissão (especialmente voto nominal). Por outro lado, os indicadores de ação não simbólica (ou efetiva) estariam associados à tomada de medidas, por parte dos deputados, que aumentem a sua capacidade de determinar os *resultados* do processo do BRAC, como a proposição e a aprovação de leis que imponham limites às ações de outros atores ou que estabeleçam critérios específicos para a condução do processo, de modo a compatibilizá-lo com os desígnios do Congresso.

Esta introdução se seguirá de quatro capítulos. O capítulo 1 delineará o modelo analítico que orientará este trabalho, incluindo os principais conceitos atinentes ao problema de pesquisa em questão e os fatores que, segundo a literatura pertinente, conformam o comportamento dos deputados. No capítulo 2, serão analisados os antecedentes da Lei do BRAC de 1988 e por que o Congresso aprovou uma lei que limitou a sua influência sobre o fechamento e o realinhamento de bases. A primeira rodada do BRAC também será analisada. O capítulo 3 enfocará a Lei do BRAC de 1990, bem como as suas implicações para o processo decisório do BRAC e o comportamento dos deputados. Será, também, testada a hipótese referente à interferência dos deputados em tal processo, a partir da análise do comportamento destes atores ao longo das rodadas do BRAC de 1991, 1993, 1995 e 2005. No capítulo 4, será testada, para o período 1988-2006, a hipótese predominante na literatura, que afirma a existência de correlação entre os fechamentos e os realinhamentos de bases e o insucesso eleitoral dos deputados. Além disso, será apresentada nova interpretação sobre a relação entre o BRAC e os resultados eleitorais dos *incumbents* dos distritos afetados. Nas Considerações Finais, serão analisados os resultados da pesquisa, bem como as suas implicações teóricas e empíricas.

1. Modelo Analítico

Este capítulo estabelece a base teórica e conceitual para a análise do comportamento dos deputados no processo decisório em torno do BRAC. Destaque-se, primeiramente, que tal processo toma lugar em um regime democrático, ou seja, um ambiente altamente institucionalizado, que impõe limitações às decisões tomadas no âmbito governamental. De acordo com Dahl (1971), as instituições que distinguem a democracia — ou “poliarquia” — de outros regimes políticos são: *i)* representantes eleitos, cujo controle sobre as decisões governamentais é garantido constitucionalmente; *ii)* eleições livres, justas e regulares; *iii)* sufrágio universal; *iv)* direito inclusivo de candidatura aos cargos públicos; *v)* liberdade de expressão; *vi)* disponibilidade de fontes de informação alternativas protegidas por lei; e *vii)* autonomia de associação (grupos de interesse, partidos políticos etc.) (DAHL, 1971). Uma definição alternativa de democracia — que, de modo nenhum, conflita com a de Dahl — é a proposta por Sartori (1994). Segundo o autor, a democracia se caracteriza pela presença de três fatores: *i)* poder limitado da maioria; *ii)* procedimentos eleitorais; e *iii)* transmissão de poder dos representantes (ou alternância no poder).

O comportamento dos deputados será analisado a partir da abordagem do institucionalismo da escolha racional. As instituições estruturam o comportamento dos atores, os quais, dotados de preferências e de recursos, buscam maximizar a sua utilidade (HALL; TAYLOR, 2003; SHARPF, 1997). Atores racionais e auto-interessados interagem em um contexto estratégico, considerando as “regras do jogo” no cálculo que realizam sobre os meios a serem mobilizados com vistas à obtenção dos fins perseguidos. As regras, na medida em que proíbem determinados tipos de conduta e definem as competências dos atores, restringem a capacidade dos últimos de influenciar o processo decisório. As alternativas políticas são avaliadas em termos dos custos e benefícios a elas associados.

O fechamento de bases é fruto de uma decisão *política*. De acordo com Sartori (1994), a política consiste em um conjunto de decisões coletivizadas. O que distingue tais decisões dos outros tipos de decisão (individual, grupal e coletiva) é que, independentemente de quem ou do número de indivíduos que a tomam, elas são impostas a toda uma coletividade. As decisões políticas são decisões coletivizadas que, ademais, são soberanas (se sobrepõem a qualquer outro poder), inescapáveis (vigoram sobre todo o território) e sancionáveis (podem ser impostas pela

força). Além disso, elas envolvem custos internos (para os tomadores de decisão) e riscos externos (para os destinatários das políticas). Os custos internos se referem ao processo de decidir, ou seja, à dedicação em termos de tempo e energia dos que tomam as decisões. Os riscos externos estão associados aos efeitos (não necessariamente negativos) das decisões. Quanto maior o número de indivíduos que tomam as decisões, maiores os custos internos e menores os riscos externos. Desse modo, o locus em que a decisão é tomada tem reflexos sobre os resultados das políticas.

Parte da literatura especializada discute os potenciais custos e benefícios *políticos*, do ponto de vista dos congressistas (na qualidade de tomadores de decisão), associados à tomada de decisão. Arnold (1990) considera que, em regimes democráticos, a incidência de custos e benefícios das políticas, juntamente com o nexos causal que liga a política aos seus efeitos, determina as preferências políticas dos cidadãos. Em caso de que os congressistas sejam vistos pelo seu eleitorado como responsáveis pelos efeitos negativos das políticas (os mecanismos pelos quais isto acontece serão abordados abaixo), os primeiros podem ser punidos nas urnas.

As bases militares são um instrumento da política de defesa. Tal política consiste na mobilização de meios militares para a proteção de um território e de um povo, suas instituições, interesses e valores (v., p.ex., JORDAN; TAYLOR; KORB, 2009[1981]). A política de defesa, por sua vez, é um componente da política externa, que envolve o emprego de uma diversidade de meios por parte do Estado com vistas a se inserir e defender os seus interesses no cenário internacional e promover o bem estar da população. Tais meios — que podem ser diplomáticos, econômicos, culturais etc. — incluem os meios militares.

Neste capítulo, serão abordados os principais atributos e princípios do sistema político estadunidense, bem como o impacto deste sistema sobre as dinâmicas que se desenvolvem no interior do Executivo e do Legislativo e sobre as interações destes Poderes. Far-se-á, também, uma discussão sobre as relações Executivo-Legislativo no campo da política externa, especialmente na política de defesa. Em seguida, o foco recairá sobre os elementos que orientam o comportamento dos deputados, incluindo uma discussão sobre a delegação do Legislativo para o Executivo e as implicações dos modelos de organização legislativa.

Tais questões serão retomadas adiante, com o foco voltado especificamente para a política de defesa estadunidense.

1.1. Arranjo Institucional

O arranjo institucional estadunidense torna os Poderes propensos ao conflito. A permanente tensão entre o Legislativo e o Executivo em questões relativas à política externa, em geral, e à política de defesa, em particular, é salientada por diversos autores (v., p.ex., CRABB, Jr.; HERSMAN, 2000[1924]; DAVIDSON; OLESZEK; LEE, 2010; HILSMAN, 1987; HOLT, 1992; JORDAN; TAYLOR Jr.; KORB, 2009[1981]; OLESZEK, 2011; PIKA; MALTESE, 2010). Tal tensão repercute sobre o processo legislativo (OLESZEK, 2011[1992]) e o resultado das políticas.

1.1.1. Fontes de Conflito entre o Executivo e o Legislativo

1.1.1.1. A Doutrina da Separação de Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos

Nos Documentos Federalistas, os Pais Fundadores estabeleceram os elementos que norteariam a Constituição e a estrutura institucional dos Estados Unidos. O princípio da separação de poderes determinava que as instituições governamentais fossem autônomas e que se diferenciavam por suas funções e competências. Para impedir que uma instituição controlasse o governo, três Poderes foram criados — o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Como afirma James Madison no Documento Federalista 51 (2010[1787-1788], p. 7863, versão Kindle, tradução da autora):

Para que se possa criar uma fundação sólida para o exercício separado e distinto dos diferentes poderes do governo, que até certo ponto é reconhecido por todos como essencial para a preservação da liberdade, é evidente que cada departamento deve ter sua própria vontade e, conseqüentemente, deverá ser formado de maneira que os membros de cada um deles influencie o mínimo possível na escolha dos membros dos demais.^{vi}

Tal estrutura, desenhada com base no princípio do governo limitado, tinha como objetivo evitar a tirania e preservar a liberdade individual. Porém, os Pais Fundadores temiam que a separação de poderes incentivasse as instituições a atentar contra as demais em busca da expansão do seu poder (OLESZEK, 2011[1992]). Eles também reconheciam que a adesão

rigorosa à separação de poderes poderia prejudicar a governabilidade.⁴ Como, na prática, as questões com que se defrontam os tomadores de decisão estão interconectadas e a sua resolução depende do consentimento de diferentes instituições, a separação de poderes cria verdadeiros *veto players*.⁵ Quanto maior o número de *veto players*, mais difícil é alterar o status quo, gerando um contexto propício ao impasse ou à paralisia decisória.⁶ A solução para esse problema foi a conjunção da doutrina da separação de poderes (estática) com o sistema de freios e contrapesos (dinâmico).

O sistema de freios e contrapesos tem como objetivo criar uma estrutura que limita a capacidade das instituições de expandir o seu poder. Nas palavras de Hamilton (2010, p. 4503, versão Kindle, tradução da autora):

(...) a grande garantia contra a concentração gradual de diversos poderes no mesmo departamento consiste em dar àqueles que administram cada departamento os meios constitucionais e a motivação pessoal necessários para resistir ao avanço dos demais. A provisão de defesa tem que ser, como em outros casos, proporcional ao perigo do ataque. Ambição tem que ser capaz de neutralizar ambição.^{vii}

No fragmento acima, o autor não se refere à separação de poderes em termos da diferenciação funcional ou da autonomia das instituições. O foco recai sobre o desenvolvimento de mecanismos que permitam o monitoramento de cada Poder pelos demais. Para tanto, a Constituição dotou os Poderes de diferentes atribuições e recursos.

A flexibilização da doutrina de separação de poderes inspirou a célebre afirmação de Richard Neustadt (1990 [1960], p. 29, ênfase do autor, tradução da autora) de que a Convenção de 1787 estabeleceu um governo de “instituições separadas *compartilhando* poderes”.^{viii} Embora tal flexibilização tenha se dado em prol da governabilidade, ela criou uma tensão permanente entre os Poderes. Por isso, Oleszek (2011[1992], p. 5, tradução da autora) afirma que “a Constituição dá ao Congresso e ao Presidente um convite aberto à luta pelo poder”.^{ix}

⁴ De acordo com o Professor Dr. Lawrence Korb, “*the American political system was not designed to be effective*” (NOTAS DE AULA, 2011).

⁵ *Veto players* são os atores individuais ou coletivos cujo consentimento é necessário para alterar políticas. No caso de países presidencialistas como os Estados Unidos, o Presidente, o Senado e a Câmara dos Representantes são *veto players* institucionais, ao passo que, em sistemas parlamentaristas, os partidos que compõem uma coalizão governamental são chamados de *veto players* partidários (TSEBELIS, 2002).

⁶ Outros elementos que dificultam a mudança de políticas são a distância ideológica entre os *veto players* e a sua coesão interna (TSEBELIS, 2002).

1.1.1.1.1. Principais Atribuições do Executivo e do Legislativo

O

Executivo

D

iversas são as funções desempenhadas pelo Executivo estadunidense. O presidente é chefe de Estado, chefe de governo, comandante em chefe das Forças Armadas, figura importante no processo legislativo e principal tomador de decisão, especialmente no que concerne ao uso da força.

C

omo chefe de Estado, o presidente representa os interesses nacionais e figura como principal negociador no cenário internacional. Compete ao presidente firmar tratados internacionais, cuja validade está condicionada à aprovação de 2/3 do Senado. Na qualidade de chefe de governo, o presidente tem a responsabilidade de fazer cumprir as leis por meio da burocracia — organizações altamente especializadas e profissionalizadas que, sujeitas ao chefe do Executivo, implementam as políticas. O presidente tem a prerrogativa de indicar os membros do seu gabinete, os quais devem ser endossados pelo Senado. Ao receber um projeto de lei, o presidente tem autoridade para vetá-lo. O veto presidencial não é definitivo, pois pode ser revertido pelo veto do Legislativo. Embora não esteja previsto na Constituição, o presidente pode expedir decretos (*Executive Orders*), que não requerem a aprovação congressional para entrar em vigor. Os decretos devem dispor sobre o funcionamento do Executivo e a operação de agências ou servidores públicos federais, ou são elaborados para viabilizar o cumprimento das atribuições do presidente. Os poderes delegados se referem às leis em que o Legislativo concede autonomia ao Executivo para tomar decisões e que não estão sujeitos a alterações por emendas ou leis específicas. O poder de perdoar ofensas contra os Estados Unidos é atribuição exclusiva do presidente. Os poderes de prerrogativa, por sua vez, estão relacionados a decisões extremas, geralmente tomadas em momentos de crise internacional, nos quais o poder presidencial se expande (v., p.ex., JORDAN; TAYLOR Jr.; KORB, 2009[1981], p. 85).

O Legislativo

O Legislativo tem competência para declarar guerra, criar e sustentar as forças armadas e estabelecer as regras para a regulamentação destas forças. Desse modo,

O Presidente é o comandante-em-chefe do exército e da marinha, mas ele não tem nada para comandar *a não ser que* o Congresso use o poder que possui para criar e manter exércitos e para criar e manter uma marinha. Além disso, o Congresso tem poder para criar as regras que administram e regulamentam tais forças (JORDAN; TAYLOR JR.; KORB, 2009[1981], p. 83; grifo do autor, tradução da autora).^x

São, também, atribuições do Congresso a elaboração de leis e a criação e a coleta de impostos. Não obstante a elaboração de leis seja um importante trunfo do Legislativo na formulação de políticas e na circunscrição do papel das agências do governo, a antecipação da posição do presidente é fundamental, em virtude da possibilidade de que a medida seja vetada pelo Executivo. O Legislativo, por sua vez, tem autoridade para derrubar o veto presidencial, o que requer o consentimento de 2/3 da Câmara e do Senado.

Um dos poderes mais eficientes do Congresso na determinação de políticas é o “*power of the purse*”, ou seja, o poder para alocar e liberar fundos. Segundo a Constituição: “Dinheiro nenhum será retirado do Tesouro, a não ser como Consequência de Apropriação feita por Lei” (CONSTITUTION OF THE UNITED STATES, Artigo 1, Seção 9, tradução da autora).^{xi} Tal atribuição é levada a efeito em duas etapas: a autorização e a apropriação. Durante a autorização, são definidas as agências e programas que receberão financiamento governamental. A apropriação se refere à alocação de fundos para as agências e programas autorizados. De acordo com regras internas das duas casas legislativas, o Senado se incumbem da autorização e a Câmara realiza a apropriação. A partir desses instrumentos, o Congresso pode exercer influência sobre a administração governamental e a implementação de políticas.

Embora o presidente seja responsável pela implementação das leis, o Congresso se incumbem do monitoramento das atividades da burocracia. Tal monitoramento se dá a partir da coleta de informações e estudos realizados pelas equipes de apoio às comissões legislativas e da condução de audiências em que funcionários do Executivo são instados a testemunhar sobre a condução de operações pelas agências governamentais.

1.1.1.2. Federalismo

O sistema federal de governo contribui para a fragmentação do sistema político estadunidense. A sobreposição das jurisdições federal e local compele os atores políticos a operar em dois níveis distintos. Enquanto o presidente age, basicamente, no nível federal, o Legislativo atua em ambos. Daí a natureza dual do Legislativo (DAVIDSON; OLESZEC, LEE, 2010). De um lado, tem-se o Congresso que, funcionando como um órgão colegiado, debate e delibera sobre questões que afetam a população como um todo. Tal acepção corresponde à descrição de Burke do Congresso como “(...) uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o interesse do todo – na qual intenções particulares e preconceitos locais não devem servir de guia, mas sim o bem geral, resultante da razão geral do todo” (BURKE, 1774, tradução da autora, p. 28-29).^{xii} Do outro lado, está o Congresso composto por 100 senadores e 435 deputados, cada um dos quais se empenha para manter o apoio do seu eleitorado local. Em seu discurso em Bristol em Bristol, em 03 de novembro de 1774, Burke afirmou que “o Parlamento não é um Congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, interesses esses que cada um tem que manter, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados” (BURKE, 1767, tradução da autora, p. 29).^{xiii} Entretanto, os congressistas agem em ambos os papéis, ou seja, em prol do bem geral e, para alcançá-los, guardam certa autonomia em relação ao seu eleitorado, ao mesmo tempo em que representam e defendem os interesses dos seus distritos.

A dicotomia burkiana ganha relevo em momentos em que os interesses locais e nacionais se contrapõem. Por exemplo: o fechamento de bases obsoletas gera economias que podem ser utilizadas para aprimorar a segurança *nacional*. Porém, os *distritos* que abrigam bases sofrem com a piora da economia local no curto prazo. Desse modo, o desmantelamento ou a continuidade do funcionamento da base se dá, necessariamente, em detrimento de um dos níveis. Enquanto o presidente costuma defender os interesses no âmbito nacional, os deputados — conscientes dos custos da manutenção de instalações desnecessárias para os cofres públicos e a saúde financeira do país — atentam para os efeitos negativos sobre o seu eleitorado e a possibilidade de que tais ações comprometam o seu sucesso nas urnas. Por isso, eles tendem a se opor a iniciativas que resultem na redução da estrutura do DoD, especialmente quando bases localizadas no seu distrito estão cotadas para fechamento. Configura-se, assim, um dilema de

ação coletiva.⁷

O federalismo, assim como o bicameralismo e a exigência de maioria qualificada para a aprovação de determinados tipos de medidas, aumenta o número de “*veto players*” no processo político (TSEBELIS, 2002). Ao mesmo tempo em que esses elementos contribuem para a estabilidade das políticas, eles elevam a probabilidade de paralisias decisórias. No caso do BRAC, as restrições legais impostas ao Executivo impediram, por onze anos, o fechamento de bases desnecessárias. O impasse foi superado em 1988 através da criação de uma comissão para selecionar, de acordo com um conjunto de critérios definidos por lei, as instalações a serem fechadas e realinhadas.

1.1.1.3. Bases Eleitorais e Tempo no Poder

O presidente, os senadores e os deputados têm bases eleitorais diferentes e independentes. A base eleitoral do presidente e do vice-presidente compreende toda a nação e, para se elegerem, eles necessitam formar amplas coalizões. As eleições para esses cargos são indiretas, ou seja, mediante um Colégio Eleitoral. Cada estado seleciona um número de delegados igual ao número de senadores somado ao número de deputados que o representam no Congresso. A vitória de um candidato à presidência está condicionada à obtenção da maioria dos votos do Colégio Eleitoral, qual seja 270. O candidato que consegue a maioria dos votos em determinado estado ganha todos os votos daquele estado. Se nenhum deles alcança a maioria, a Câmara escolhe o presidente, com base nos estados, tendo cada estado direito a um voto. Quanto ao vice-presidente, caso nenhum candidato obtenha a maioria, cabe ao Senado escolher o vice-presidente. O presidente e o vice-presidente têm mandatos de quatro anos. Ambos podem ser reeleitos por igual período. As eleições presidenciais ocorrem a cada quatro anos, em anos pares.

No âmbito congressual, deputados e senadores têm bases eleitorais distintas. Os primeiros são eleitos pelos distritos. Nestes, o sistema é majoritário e uninominal, ou seja, o candidato mais votado é eleito como único representante do distrito. As eleições para deputado ocorrem a cada

⁷ Tal como definido por Olson (1971), o dilema da ação coletiva se refere a situações em que atores racionais e auto-interessados que compartilham interesses comuns fracassam em produzir o objetivo por eles almejado. Atraídos pelos incentivos inerentes à produção de bens públicos – ou seja, nenhum ator pode ser privado do usufruto do bem uma vez produzido –, os atores tendem a transferir os custos da consecução do bem para os demais atores. Como resultado, o bem não é produzido, a não ser que um ator ou um grupo pequeno de atores estejam dispostos a arcar com os custos da produção do bem ou que possam aplicar sanções (incentivos negativos) aos desertores.

dois anos e, a cada quatro anos, coincidem com as eleições presidenciais. Os distritos são definidos com base no tamanho da população e o número de deputados não pode exceder um para cada 30 mil habitantes. Após a realização do censo, a cada dez anos, as fronteiras dos distritos podem ser redesenhadas.

Os senadores, por sua vez, são eleitos pelos estados. Cada estado tem direito a dois senadores, com mandatos de seis anos, totalizando 100 senadores. Um terço deles é eleito a cada dois anos, também em anos pares.

A diferente duração dos mandatos do presidente, dos deputados e dos senadores incide sobre os cálculos destes atores e sobre o *timing* de suas ações. Os deputados dispõem de dois anos para mostrar empenho e serviço aos seus distritos e, com isto, se reelegerem. Já o presidente se orienta por uma perspectiva de não tão curto prazo e se concentra em temas abrangentes como a segurança e a economia nacionais. Os diferentes tempos no poder afetam, também, a produção legislativa (v., p.ex., BINDER, 2003; MAYHEW, 2005[1991]; MAYHEW, 2011). Em geral, o presidente se empenha para aprovar os componentes mais relevantes do seu programa nos dois primeiros anos do seu mandato, pois sabe que sofrerá maior resistência congressual nos dois anos seguintes. Consequentemente, o número de legislações aprovadas nos primeiros 24 meses de um mandato presidencial tende a ser maior do que o observado nos 24 meses seguintes. Em ano de eleições congressuais, os legisladores tendem a se preocupar menos com a aprovação de leis, empenhando-se para reafirmar a sua posição ideológica e revitalizar ou expandir a sua base eleitoral (BINDER, 2003).

Dadas as diferenças em termos das suas bases eleitorais e da duração dos seus mandatos, o Presidente e os congressistas tendem a abordar as questões a partir de perspectivas diferentes. No caso do BRAC, por exemplo, o presidente vê as ações de redução da estrutura do Pentágono como uma oportunidade para gerar economias e aprimorar a segurança *nacional*. Por outro lado, os deputados cujos *distritos* abrigam bases temem que os efeitos negativos do fechamento sobre o seu eleitorado prejudiquem as suas chances de reeleição. Não obstante os impactos imediatos dos fechamentos possam ser remediados ou até revertidos no médio prazo, o curto ciclo eleitoral conformam o comportamento dos deputados.

1.1.1.4. Pluralismo, Limitações dos Partidos Políticos e Polarização Ideológica

As lealdades dos legisladores são múltiplas. Eles devem satisfação àqueles que os colocaram no poder, ou seja, ao seu partido e ao seu eleitorado, além de estarem comprometidos com toda a população. Entretanto, a capacidade dos partidos políticos de punir comportamentos destoantes do indicado pelo líder é baixa. De acordo com Thurber (2009, p. 13-14, tradução da autora):

O presidente precisa lidar com partidos políticos descentralizados que, em geral, exercem pouco controle sobre o recrutamento de candidatos que concorrem sob sua legenda, administram uma disciplina fraca e têm ainda menos influência sobre seus membros. Senadores e deputados normalmente fazem sua própria campanha com seu próprio financiamento. A maneira como eles respondem às condições locais tem pouco a ver com plataformas partidárias nacionais ou com a política presidencial. Frequentemente, os membros do Congresso procuram responder aos seus próprios interesses, sem medo de represália do presidente.^{xiv}

Como afirma Mayhew (2011, p. 7, tradução da autora), “em um padrão que transcende o partido, os políticos tendem a se adaptar (...) para corresponder o seu eleitorado”.^{xv} Votos inconsistentes com a indicação do presidente podem gerar conflito entre o chefe do Executivo e congressistas do partido presidencial. Estes podem, eventualmente, deixar de apoiar o presidente em questões importantes.

Tal dinâmica pode ser alterada em momentos de alta polarização ideológica no Congresso, os quais coincidem com forte coesão partidária. Nas eleições congressuais de 1994, após terem assinado o Contrato com a América,⁸ os republicanos obtiveram, com folga, a maioria dos assentos na Câmara. O Contrato com a América, além de demonstrar a existência de um consenso sem precedentes no interior do partido, “nacionalizou” a campanha para a maioria dos candidatos (THURBER, 2009). Ao assumirem as suas funções, os republicanos estavam determinados a cumprir o Contrato. A disciplina e a coesão partidárias foram revitalizadas, contribuindo para uma concentração de poder na Câmara que se refletiu nas relações do Capitólio com a Casa Branca. Vários foram pontos de atrito entre o Presidente da Câmara Newt Gingrich e o Presidente Bill Clinton, sendo os mais representativos a paralisação do governo por duas vezes em 1995-

⁸ O Contrato com a América foi um documento no qual os membros republicanos do Congresso definiram uma série de medidas que seriam tomadas caso o Partido Republicano obtivesse maioria nas eleições de 1994. As promessas incluíam a redução do papel do governo e o equilíbrio o orçamento federal, nos cem primeiros dias de mandato. O documento está disponível em <http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html>.

1996⁹ e o escândalo deflagrado a partir da descoberta de uma relação extraconjugal de Clinton com uma estagiária da Casa Branca, o que quase levou ao impedimento do Presidente. Semelhantemente, desde que os republicanos obtiveram a maioria dos assentos na Câmara em janeiro de 2011, o Presidente Barack Obama tem tido extrema dificuldade para aprovar as principais medidas da sua plataforma eleitoral no Congresso (MANN; ORNSTEIN, 2012). Vale notar que esses momentos críticos nos governos Clinton e Obama, em que os votos na Câmara tiveram caráter marcadamente partidário (MANN; ORNSTEIN, 2008), coincidiram com a configuração de governos divididos.

1.1.1.5. Governos Divididos

Em “*Divided We Govern*”, Mayhew (2005[1991]) argumenta que o controle do Capitólio e da Casa Branca por partidos diferentes não compromete a governabilidade e que governos unificados não são mais conducentes à aprovação de leis importantes. O autor testa a influência de um conjunto de variáveis — governo unificado, início do mandato presidencial, ativismo do Congresso e situação financeira do país — sobre o número de leis importantes aprovadas entre 1947 e 1949 e não encontra relação significativa entre partidos unificados e a variável dependente.¹⁰ Mayhew (2005) explica a aparente anomalia (já que, na verdade, a relação encontrada entre o número de leis aprovadas e governos unificados foi negativa) a partir da preocupação dos congressistas com o impacto das políticas sobre os seus estados e distritos. Para o autor, “a política distributiva orientada para o distrito pode interferir na atividade legislativa em qualquer momento. Essa é uma tendência particular da tendência de construção de coalizão que transcende as condições de controle partidário” (MAYHEW, 2005, p. 181, tradução da autora).^{xvi} A configuração do sistema eleitoral dos Estados Unidos induz os legisladores a beneficiar os seus distritos — prática a que a literatura costuma se referir como “*bring home the bacon*” ou “*pork*”

⁹ Nos Estados Unidos, a paralisação do governo (*government shutdown*) acontece quando do fracasso do Congresso e do Presidente de aprovar resoluções que financiem os programas governamentais ao longo de todo o ano fiscal ou de um período de tempo mais curto. Como resultado, é interrompida a oferta de diversos serviços públicos, com exceção de serviços básicos. São mantidas as polícias, as forças armadas, os bombeiros, os correios, o sistema penitenciário e o sistema de regulação de tráfego aéreo.

¹⁰ As demais variáveis independentes apresentaram relação positiva com a variável dependente.

barrel politics”—, ainda que isto se dê em detrimento da responsividade e da eficiência.¹¹

De acordo com Krehbiel (1996, 1998), a configuração de impasses na aprovação de políticas favorecidas pelo legislador mediano se deve aos arranjos institucionais que compõem o sistema político estadunidense. Impasse ou paralisia (“*gridlock*”) no processo legislativo consiste na incapacidade de aprovar uma legislação importante quando maiorias no Congresso e/ou presidente preferem esta legislação ao status quo (KREHBIEL, 1998). O impasse pode se dar em relação tanto a questões fortemente marcadas por divisões partidárias quanto a questões em que a ideologia partidária não tem impacto expressivo. São procedimentos como o veto presidencial e “*filibuster*” do Senado¹² — cuja reversão depende de maiorias qualificadas — que colocam importantes obstáculos à mudança de políticas e não a caracterização de governos como unificados ou divididos (KREHBIEL, 1996).

Os resultados encontrados por Mayhew (2005) e Krehbiel (1996, 1998) são parcialmente contestados por Binder (2003). A autora identifica na literatura a tendência de superestimar os efeitos dos arranjos institucionais estadunidenses e da doutrina de separação de poderes sobre o processo de tomada de decisão e, particularmente, nas análises de impasses no âmbito governamental. Diferentemente de Mayhew (2005), que considera na sua análise somente a oferta legislativa (número de leis efetivamente aprovadas pelo Congresso), Binder (2003) incorpora a abrangência da agenda política congressional com a introdução da demanda (o número total de projetos de lei que transitaram no Congresso em determinado período). A razão entre a oferta e a demanda permite mensurar o desempenho dos governos.

Para a autora, “o impasse é visto como a parcela de questões salientes na agenda da nação que é deixada no limbo quando o Congresso deixa de funcionar” (BINDER, 2003, p. 35, tradução da autora).^{xvii} Ao analisar o impacto de governos divididos sobre impasses no processo decisório e controlando o tamanho da agenda,¹³ Binder (2003) analisa a atividade legislativa na segunda metade do século XX. Após medir o desempenho do governo em governos unificados e divididos no período, ela conclui que governos divididos são, de fato, mais propensos a impasses do que

¹¹ Em um texto de Shepsle e Weingast (1984) demonstraram o antagonismo do comportamento dos congressistas à eficiência na utilização dos recursos públicos. Segundo os autores, “(...) *politicians pursue private purposes that need not be consonant with broader public ideals*” (SHEPSLE; WEINGAST, 1984, p. 417).

¹² O “*filibuster*” compreende um conjunto de medidas e procedimentos informais empregados por senadores estadunidenses com vistas a impedir ou adiar a votação de projetos de lei, por meio da extensão do debate por tempo indefinido. A moção que permite o fechamento do debate, que é condição para a votação da medida, exige 60 votos para ser aprovada.

¹³ A autora define o tamanho da agenda “*the range of policy ideas plausibly on the radar screens of policymaking elite and active electorates*” (BINDER, 2003, p. 36).

governos unificados.

Outra contribuição importante é o que a autora chama de “impasse unificado”, ou impasses em governos unificados. Por um momento, a autora tira o foco das relações entre o Executivo e o Legislativo e se concentra nas relações no interior do Congresso. Ela investiga os efeitos do bicameralismo, geralmente tratado na literatura em conjunto com outros componentes do arcabouço institucional que compõe o sistema político dos Estados Unidos, sobre a produção de políticas. Binder (2003, p. 45) verifica que, entre 1947 e 2000, das 96 medidas aprovadas pela Câmara, pouco mais da metade foi aprovada pelo Senado. Por outro lado, das 87 medidas aprovadas pelo Senado, a Câmara descartou ou ignorou 38. Sem negar a influência da separação de poderes sobre a produção legislativa, a autora conclui que “o bicameralismo – mais do que a separação de poderes entre o executivo e o legislativo – parece ser o fator mais importante para explicar paralisias decisórias no período do pós-guerra” (BINDER, 2003, p. 81, tradução da autora).^{xviii} A principal explicação para as “diferenças estruturais” entre a Câmara e o Senado é atribuída aos diferentes incentivos eleitorais com que se deparam estes atores.

1.2. Política de Defesa

A autonomia do Executivo se manifesta principalmente no campo da política externa, particularmente no que se refere à política de defesa. Os Pais Fundadores acreditavam que questões em que está em jogo a sobrevivência do Estado demandam ações rápidas e decisivas. Nesse sentido, em 1812, Thomas Jefferson afirmou: “Eu tenho sérias dúvidas quanto a se, em caso de guerra, o Congresso conseguiria fazer a sua parte. Temo que seja impossível que um órgão composto por 100 advogados determine as medidas necessárias em uma Guerra” (JEFFERSON, 2009, p. 226, tradução da autora).^{xix} O Presidente, que reúne características como “unidade, segredo e prontidão” (PIKA; MALTESE, 2010), tem competência e autoridade para dar a palavra final no âmbito do Executivo, independentemente de eventuais desavenças entre os seus assessores e membros do gabinete. Já o Congresso, cujo processo decisório é descentralizado e cuja decisão requer a formação de coalizões majoritárias, não estaria preparado para deliberar sobre questões militares (BLECHMAN, 1990). Alguns autores salientam o caráter paroquial do Legislativo e consideram que a participação de 535 legisladores que agem em defesa dos interesses dos seus distritos eleitorais na elaboração da política de defesa geraria

incoerência e instabilidade na condução desta política (v., p. ex., BLECHMAN, 1990; PIKA; MALTESE, 2010).¹⁴

Alguns elementos tornam o Legislativo menos propenso a se envolver diretamente na elaboração da política de defesa. Segundo Lindsay (1992-93, p. 612, grifo do autor, tradução da autora):

Considerações eleitorais reforçam a propensão de deferência ao presidente. Os membros [do Congresso] querem evitar tomar posições que os deixem vulneráveis à atribuição de culpa e, portanto, à punição nas urnas. Como a boa parte do público acredita na necessidade de se ter uma liderança presidencial forte, muitos membros acham a “estratégia de evitar a culpa” atraente.^{xx}

Para o autor, o passo acelerado das mudanças sociais e tecnológicas vai de encontro à lenta capacidade de ação do Legislativo e à questionável viabilidade e eficácia das soluções que os congressistas possam propor a determinados problemas. Além disso, o fato de que o debate no Congresso é público cria a possibilidade de que a eventual recusa de pedidos do presidente comprometa as relações dos Estados Unidos com outros países, na medida em que enfraqueceria a postura do Presidente em negociações internacionais. Com efeito, a valorização da liderança presidencial em questões de política de defesa pela população estadunidense desencoraja confrontações públicas com o chefe do Executivo. Por isso:

Se o Presidente está determinado a usar a força militar, o Congresso achará difícil pará-lo. Se a operação militar é bem sucedida, como a *Desert Storm*, haverá poucas reclamações do público sobre o abuso do poder executivo. Porém, se o conflito militar tiver resultados ruins, como ocorreu no Vietnã ou no Líbano, haverá protestos sobre o abuso do poder presidencial (JORDAN; TAYLOR Jr.; KORB, 2009[1981], p. 75-76, tradução da autora).^{xxi}

Entretanto, Lindsay (1992-93) afirma que a atuação congressional em questões de política externa é frequentemente subestimada. Em geral, não são considerados alguns dos mecanismos pelos quais o Legislativo influencia as políticas, particularmente de maneira indireta. Dois mecanismos se destacam: a antecipação, ou seja, o Presidente deve prever a posição do Congresso em questões de política de defesa a fim de evitar derrotas públicas e manter a sua credibilidade no cenário internacional; e a capacidade dos congressistas de alterar não políticas

¹⁴ Por outro lado, Pika e Maltese (2010) chamam atenção para os riscos envolvidos na dependência exclusiva do Executivo no âmbito da política de defesa. Cada presidente possui um estilo de operar e uma personalidade, o que pode gerar incerteza e falta de coesão na política, bem como exacerbar as tensões entre o Executivo e o Legislativo. Tais problemas podem ser mitigados mediante o estabelecimento de instituições que dotem de continuidade a política de segurança nacional e pela elaboração de processos e estruturas que confirmem coerência a esta política. Nessa perspectiva, que é minoritária na área, é fundamental a participação do Legislativo na elaboração de um marco institucional que conforme as decisões em questões de defesa.

específicas, mas o processo que estrutura a formulação de políticas de modo a promover o cumprimento dos interesses do Legislativo pelo Executivo ou facilitar a solução dos problemas dos grupos afetados. O autor ressalta os custos associados à condução de monitoramento das atividades agências governamentais e afirma que os legisladores têm incentivos para transferir tal incumbência para outros atores. Entretanto, Lindsay (p. 617) afirma que:

A decisão de delegar autoridade ao executivo não implica, necessariamente, que o Congresso tenha abdicado dos seus poderes. O Congresso pode ter criado um processo de tomada de decisão que incorpore os pontos de vista congressuais ou que dê ao Congresso oportunidades de influenciar o desenvolvimento ou a implementação de uma política. (...) uma redução em indicadores tradicionais de monitoramento (por exemplo, audiências, relatórios) não significa que o Congresso abandonou o monitoramento; o Congresso pode ter arquitetado procedimentos que diminuem a necessidade de policiamento ostensivo.^{xxxii}

Stevenson (2007) afirma que a influência do Congresso no campo da política de defesa se deve muito menos à sua competência para declarar guerra do que pela elaboração de leis que estabelecem os objetivos do conflito e pela sua capacidade de pôr fim a conflitos. Por exemplo: em dezembro de 1969, o Legislativo aprovou uma emenda proibindo a disposição de tropas terrestres estadunidenses no Laos ou na Tailândia. Na década de 1980, foram aprovadas diversas medidas legislativas com o intuito de bloquear apoio aos Contras, na Nicarágua. Em 1986, o Congresso aprovou uma lei que proibia militares estadunidenses de operar na Nicarágua. Do mesmo modo, a liberação de recursos para manter o pessoal e as operações militares é fundamental. Em 15 de agosto de 1973, o Legislativo, preocupado com a continuação de operações aéreas em Camboja, cortou os fundos destinados às operações militares no Sudeste Asiático, que cessaram imediatamente.

Em suma, embora o Executivo tenha proeminência no âmbito da política externa, o Congresso tem, historicamente, influenciado a formulação e condução de políticas neste campo. Os mecanismos pelos quais o Legislativo exerce a sua influência devem ser considerados quando da análise dos processos decisórios no campo da política de defesa.

1.3. Delegação do Legislativo para o Executivo

Na literatura sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo, há três abordagens principais sobre a delegação. A abordagem da abdicação considera que, ao delegar funções para o

Presidente ou para a burocracia, o Congresso abre mão do papel de formulador central de política (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991). Um dos principais expoentes dessa abordagem, Lowi (2009, p. 93, tradução da autora), afirma que “política sem lei é uma delegação ampla de poder”. Na ausência de leis para orientar a condução de políticas de acordo com valores e prioridades estabelecidos pelo governo, grupos de interesse passam a interferir no processo com vistas à dos seus interesses. Entretanto, Lowi (2009) reconhece a impossibilidade de se prescindir da delegação no estado moderno e reconhece os benefícios que podem ser obtidos por meio dela. Para o autor, a delegação se torna patológica “a ponto de chegar a ser considerada boa em si mesma, fluindo para os administradores sem direção, barreiras ou salvaguardas”. (p. 93-94; grifo do autor, tradução da autora).

Em contraposição a essa perspectiva, surge, nos anos 80, a abordagem que afirma o domínio do Congresso sobre a burocracia (*congressional dominance theory*). Para os teóricos dessa corrente, a principal falha na abordagem da abdicação é o pressuposto de equivalência entre a ausência de supervisão ativa e explícita por parte do Legislativo e a falta de controle sobre a burocracia. O argumento consiste em que o Congresso pode controlar a burocracia e orientá-la na direção desejada por meio do desenvolvimento de um arcabouço institucional capaz de restringir as ações da burocracia, sem a necessidade de intervenção direta do Legislativo (COX, 2004).

De acordo com McCubbins e Schwartz (1984), a aparente incapacidade ou falta de disposição do Congresso para monitorar a burocracia expressa a sua preferência por um tipo específico de supervisão. Segundo os autores, há dois tipos de supervisão. O primeiro, chamado “patrulha policial” (*police-patrol oversight*), é contínuo, ativo e direto. O Congresso detecta possíveis violações do Executivo e suas agências a partir da análise de amostras das ações dos últimos e, ao “patrulhar”, também dissuade esses atores de infringir as regras. O Legislativo pode exercer o monitoramento por meio da leitura de documentos, inspeções in loco, audiências, estudos etc. A segunda forma de monitoramento, do tipo “alarme de incêndio” (*fire-alarm oversight*), é menos centralizada e envolve intervenção menos ativa e direta do que a primeira. O Congresso atua mediante a elaboração de regras, procedimentos e práticas informais que permitem aos cidadãos e grupos de interesse avaliar as medidas administrativas implementadas e, eventualmente, recorrer a instituições como o Judiciário ou o Legislativo em busca de providências para transgressões do Executivo. Desse modo, a intervenção congressional se dá de maneira reativa e pontual, como resposta a reclamações específicas.

McCubbins e Schwartz (1984) afirmam, ainda, que, na maior parte do tempo, o Congresso supervisiona a atuação do Executivo e suas agências através do monitoramento do tipo alarme de incêndio. Esse tipo de monitoramento é menos visível, porém mais eficiente, já que custos envolvidos — em termos de tempo, recursos e energia — no seu emprego são menores e são, em grande parte, transferidos para os grupos de interesses e cidadãos. Os congressistas só agem quando acionados (ou seja, quando “soa o alarme”) e podem levar crédito por intervirem no momento necessário. Sendo assim, o Congresso não negligencia a sua função como supervisor das ações do Executivo; simplesmente adota uma forma de supervisão menos perceptível, porém com melhor relação custo-benefício do ponto de vista congressional.

A terceira abordagem da delegação é o modelo de custo de oportunidade (*trade-off model*), que integra a literatura sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo e os modelos de organização legislativa. Tal modelo prevê que as políticas serão elaboradas da maneira mais eficiente do ponto de vista dos congressistas. Em outras palavras, “as políticas serão feitas de modo que potencializem os objetivos políticos dos legisladores, sendo que a reeleição vem antes de qualquer outra coisa” (EPSTEIN; O’HALLORAN, 1999, p. 9, tradução da autora). Nessa perspectiva, os congressistas preferirão elaborar políticas a delegá-las ao Executivo sempre que os custos de fazê-lo não excedam os custos da delegação. Do contrário, a delegação tomará lugar. Os custos de elaboração de políticas no âmbito congressional consistem, principalmente, na dificuldade de obtenção de informação — quanto mais complexa a questão, mais custosa é a obtenção de informação — e na superação de obstáculos impostos por elementos institucionais como o bicameralismo, o federalismo, a separação de poderes, os freios e contrapesos e o voto por maioria. Além disso, a troca de favores no âmbito legislativo (*logrolling*) pode tornar proibitivos os custos da tomada de decisão, levando, eventualmente, a paralisias decisórias.

1.4. Modelos de Organização do Legislativo e seus Impactos sobre a Delegação

Segundo Epstein e O’Halloran (1999), um dos fatores que incidem sobre a probabilidade de delegação do Congresso para o Executivo ou para uma terceira parte se refere às formas de organização do Legislativo. Para o modelo distributivista, o sistema eleitoral estadunidense incentiva os congressistas a apoiarem políticas que promovam os interesses do seu eleitorado. O Congresso é organizado de modo a promover tais interesses, facilitando ganhos de troca, a

cooperação e a troca de favores entre os seus membros. As comissões são compostas por *outliers* (também referidos como *high demanders* pela literatura), não representando, portanto, os interesses do legislador mediano (KREHBIEL, 1991).

Por outro lado, no modelo informacional, o foco recai sobre os ganhos derivados da especialização no âmbito congressual. As regras e procedimentos adotados pelo Legislativo buscam minimizar a incerteza quanto aos resultados das políticas por meio do desenvolvimento de conhecimento especializado e do compartilhamento dessas informações entre os legisladores. A alocação de recursos, tarefas e de direitos dos congressistas é feita de modo que eles alcancem tanto objetivos individuais quanto coletivos. Como afirma Krehbiel (1991, p. 6, tradução da autora),

Uma organização legislativa informacionalmente eficiente é a aquela em que benefícios coletivos são obtidos a partir do conhecimento especializado dos indivíduos sobre políticas e em que os benefícios distributivistas – ao invés de serem acumulados desproporcionalmente pelos que têm alta demanda – são cuidadosamente mantidos sob controle pela maioria legislativa. Tal organização restringe a capacidade de uso estratégico da informação pelos congressistas — ou seja, com vistas à obtenção de objetivos particulares — e favorece políticas que se aproximam das preferências do legislador mediano. Desse modo, as comissões promovem o acúmulo de conhecimento especializado pelos seus membros e não necessariamente os seus interesses individuais.^{xxiii}

Para Epstein e O'Halloran (1999), o debate distributivista-informacional apresenta uma falsa dicotomia, na medida em que as questões apreciadas pelo Congresso e a organização legislativa não têm caráter puramente distributivista ou informacional. Algumas questões apresentam elevado grau de complexidade e incerteza em relação aos efeitos das políticas e, portanto, a elaboração de políticas requer alto grau de informação. Outras questões, cujos efeitos são relativamente conhecidos, se caracterizam por alocar benefícios para grupos ou áreas geográficas específicas.

A probabilidade de delegação varia de acordo com o tipo de questão e a forma de organização da comissão pertinente. A propensão do Congresso de delegar decisões é maior para questões que requerem alto grau de informação do que para questões distributivistas. Isso se deve aos elevados custos associados à obtenção de informação (em que o Executivo tem vantagem comparativamente ao Legislativo). Além disso, os congressistas buscam ter maior controle sobre políticas que afetem os seus estados e distritos. Porém, a busca de interesses paroquiais pelos congressistas pode levar a dilemas de ação coletiva e ineficiências que podem ser superados pela delegação de autoridade ao Executivo. O Congresso também pode delegar autoridade ao

Executivo com o objetivo de transferir a culpa ou a responsabilidade pelos efeitos de políticas impopulares ou que tenham chance considerável de não serem solucionadas, caso permaneçam a cargo do Legislativo (FIORINA, 1977).

Outras variáveis que afetam a delegação são: a existência de comissões mais ou menos homogêneas em relação à Câmara ou ao Senado e governos divididos ou unificados. A magnitude da delegação ao Executivo diminui em governos divididos (em que o grau de conflito com o Executivo é maior), aumenta quando as comissões são compostas por *outliers* e aumenta em questões consideradas intensivas em informação. De acordo com Epstein e O'Halloran, em tempos de governo dividido, o Congresso delega mais para agências independentes do que para a burocracia governamental, uma vez que as primeiras se encontram menos permeáveis à influência presidencial.

1.

5. O Comportamento dos Deputados

1.5.1. O Imperativo da Reeleição e o Comportamento Particularista

O foco deste trabalho recai sobre a atuação dos deputados no processo decisório em torno do fechamento e realinhamento de bases militares. Tal atuação será analisada a partir do contexto institucional em se dão as relações entre o Legislativo e o Executivo (particularmente, o Presidente e o DoD) e das regras e procedimentos que estruturam o comportamento dos deputados no âmbito congressual. Embora as instituições (p. ex., a separação de poderes) sejam relativamente estáveis, fatores conjunturais, de ordem econômica ou política, doméstica ou internacional, os quais mudam ao longo do tempo, podem alterar o caráter das relações entre os Poderes, gerando diferentes equilíbrios de poder. Os movimentos pendulares entre o Executivo e o Legislativo se refletem em questões específicas, como, por exemplo, o fechamento e o realinhamento de bases.

Toma-se como pressuposto que o principal objetivo dos congressistas é a reeleição (ARNOLD, 1990; MAYHEW, 1974). Em seu trabalho seminal *Congressmen in Committees*, Richard F. Fenno (1973) afirma que os principais objetivos dos deputados são a reeleição, a influência no interior da Câmara e boa política pública. Segundo o autor, “provavelmente, todos

os congressistas têm três objetivos. Porém, cada congressista tem sua própria matriz de prioridades e intensidades” (FENNO, 1973, p. 1, tradução da autora).^{xxiv} Na medida em que a reeleição condiciona os demais objetivos, assegurá-la é um imperativo estratégico. Naturalmente, a busca de outros objetivos — como, por exemplo, prestígio e influência na Câmara ou apoio a “boa” política pública — pode promover indiretamente as chances dos deputados de continuar no poder e, por isso, também, é empregada pelos legisladores. Arnold (1990, p. 5, tradução da autora) expressa a relação entre a reeleição e os outros objetivos políticos dos congressistas da seguinte forma:

(...) os membros do Congresso se importam profundamente com a reeleição. Apesar de não se preocuparem unicamente com a busca pela reeleição, a reeleição é o seu objetivo predominante. Isso significa que eles não farão nada para promover outros objetivos se tais atividades ameaçarem o seu objetivo principal. Se a reeleição não estiver ameaçada, eles estarão livres para perseguir outros objetivos, incluindo atuar de acordo com a sua visão de boa política pública ou ganhar influência dentro do Congresso.^{xxv}

A busca pela reeleição incentiva a adoção de comportamento particularista (MAYHEW, 2004; ARNOLD, 1990). Eleitos pelos distritos, os deputados se empenham na adoção de políticas que resultem em ganhos para o seu eleitorado (ou seja, benefícios concentrados). Porém, os custos de implementação de tais políticas são quase sempre impostos a toda a população (ou seja, os custos são difusos). Como afirma Arnold (1990), os públicos receptores de benefícios concentrados são mais atentos e têm maior propensão a manifestar a sua aprovação nas urnas. Esse tipo de benefício também gera oportunidade para publicidade e reivindicação de crédito pelo congressista (p. 4). Por outro lado, políticas que geram benefícios difusos por meio da imposição de custos concentrados são dificilmente percebidas pelo público em geral (BECKER, 2005). Nesse caso, os legisladores, além de não ganharem crédito por sua “boa política”, correm o risco de levar a culpa pelos efeitos negativos concentrados, que são mais visíveis. Com efeito, os congressistas “(...) têm forte aversão a propostas que impõem custos específicos aos seus eleitores porque eles acreditam que estes últimos podem culpá-los por tais custos” (ARNOLD, 1990, p. 4, tradução da autora).^{xxvi}

De fato, a caracterização do comportamento do Congresso como “paroquial” predomina na literatura (ARNOLD, 1990). Os críticos desse tipo de comportamento enfatizam que ações que resultem em ganhos para os distritos se dão, muitas vezes, em detrimento do bem-estar nacional. Por exemplo: Becker (2005, p. ix), ao justificar o título da sua obra “Fazendo a Coisa Certa” (“*Doing the Right Thing*”, tradução da autora), afirma que:

Fazer a coisa “certa” é, reconhecidamente, um conceito subjetivo; porém dialogando com a literatura sobre o Congresso em seus próprios termos, podemos argumentar que o Congresso está fazendo a coisa “certa” quando elabora políticas que conferem benefícios amplamente percebidos como sendo de interesse público, enquanto impõe custos a grupos pequenos, concentrados e, conseqüentemente, poderosos.^{xxvii}

Entretanto, Becker (2005) e outros autores que argumentam na mesma linha não tomam em devida conta o caráter dual do Congresso. Ao serem eleitos, ao mesmo tempo em que devem lidar com os problemas que assolam o país como um todo, como déficit orçamentário, desafios nos âmbitos da defesa, da saúde pública e da educação, os deputados se tornam representantes dos seus distritos eleitorais. Desse modo, é natural que eles defendam os interesses daqueles que os escolheram. Esse argumento não exclui a possibilidade de que o Congresso se empenhe, em determinados momentos, na produção de bens públicos, mas explica por que nem sempre os legisladores agem nesse sentido.

1.5.2. Atividades em que se Engajam os Congressistas e as Consequências do Incentivo Eleitoral

Segundo Mayhew (2004), o incentivo eleitoral induz os congressistas a se engajarem constantemente em três tipos de atividade. A primeira delas é fazer propaganda (*advertising*) e disseminar ideias com o intuito de criar uma imagem favorável diante dos atores políticos relevantes, os quais detêm recursos (voto, dinheiro, capacidade de fazer endossos críveis, recursos organizacionais etc.) que podem ser usados nas eleições. O congressista enfatiza características pessoais, como conhecimento, experiência, caráter, honestidade etc. O objetivo é se tornar conhecido. Nesse sentido, deputados que buscam se reeleger e que rotineiramente visitam o seu eleitorado têm vantagem em relação aos que concorrem ao cargo pela primeira vez.

Outra atividade relevante é reivindicar crédito (*credit claiming*) por ações e políticas que contem com a aprovação de atores políticos importantes. Para isso, o congressista deve ser capaz de “gerar, de maneira convincente, um sentido de responsabilidade”, por meio da demonstração da sua capacidade de fazer as coisas acontecerem no governo (MAYHEW, 2004, p. 402, versão Kindle). De acordo com Mayhew (2004, p. 402, versão Kindle, tradução da autora):

A lógica política disso, do ponto de vista do congressista, é que um ator que acredita que um membro [do Congresso] pode fazer boas coisas acontecerem o manterá, indubitavelmente, no cargo para que ele possa fazer boas coisas acontecerem no futuro. A ênfase aqui é no sucesso individual (ao invés de, digamos, o partido ou o sucesso do governo) e no congressista agente (ao invés de, digamos, expositor de pontos de vista do eleitorado). Reivindicação de crédito é extremamente importante para os congressistas e, conseqüentemente, grande parte da vida congressual consiste em uma busca incansável por oportunidades para se engajar neste tipo de atividade.^{xxviii}

A forma mais eficiente de empregar esse tipo de atividade é gerar benefícios particularistas, ou seja, que cumpram dois requisitos: *i*) os benefícios devem incidir sobre um indivíduo, grupo ou eleitorado específico — a unidade receptora deve ser de uma escala que permita que um único congressista seja reconhecido como responsável pela provisão do benefício; e *ii*) os benefícios devem ser ad hoc (diferentemente de benefícios como aposentadoria, por exemplo). Muitos desses benefícios requerem a aprovação de novas leis e dependem de decisões alocativas (ou seja, associadas à distribuição de recursos).

Ao mesmo tempo em que buscam ser reconhecidos como responsáveis pela adoção de medidas populares, os congressistas querem evitar ser responsabilizados (comportamento conhecido como *blame avoidance*) pelos resultados negativos, reais ou potenciais, de determinadas políticas. Isto pode ser feito, por exemplo, por meio de boicote a projetos de lei que imponham custos ao distrito do legislador, como o estabelecimento de instalações para a eliminação de resíduos nucleares ou o fechamento de bases militares.

O terceiro tipo de atividade em que os congressistas costumam se engajar é a tomada de posição (*position taking*) em questões de interesse dos atores políticos, o que implica criar e aproveitar oportunidades para expressar julgamentos sobre questões consideradas relevantes de modo a agradar aos atores pertinentes.

Mayhew (2004) também discute as consequências do incentivo eleitoral (também chamada de “perigos institucionais”) para o modus operandi do Congresso e o processo de elaboração de políticas. A primeira é o atraso na aprovação de políticas, sobretudo de caráter não particularista. A segunda é o particularismo, ou seja, “uma forte tendência de colocar políticas em pacotes que sejam defensáveis como benefícios particulares” (MAYHEW, 2004, p. 128, tradução da autora).^{xxix} A terceira é a tendência a recompensar grupos organizados, que têm capacidade e recursos para exercer pressão sobre o Congresso e para afetar o resultado eleitoral. A quarta é o simbolismo, ou seja, o engajamento, por parte dos congressistas, em atos “que expressam uma atitude, mas que não prescrevem nenhum efeito político” (p. 132).^{xxx} Tal comportamento se deve

ao fato de que “em grande parte das iniciativas legislativas, o pagamento eleitoral se dá para posições tomadas e não para os efeitos produzidos”.^{xxxii} Embora o peso de posições em relação às políticas seja contestado por autores que consideram os resultados das políticas relevantes para a disputa eleitoral (v., p. ex., KREHBIEL, 1992; ARNOLD, 1990), a tomada de posição é atividade recorrente e amplamente adotada pelos congressistas.

1.5.3. O Comportamento Universalista e os Determinantes do Comportamento Legislativo

Considerando que a lógica do comportamento particularista é mais intuitiva e foi suficientemente explorada pela literatura, Arnold (1990) se propõe a explicar por que, em determinadas circunstâncias, os congressistas se desviam de preocupações paroquiais e adotam o comportamento universalista, ou seja, que servem a interesses difusos, gerais ou não organizados. Na teoria da ação congressual elaborada pelo autor, o comportamento dos legisladores é *parcialmente* afetado pelas preferências políticas dos eleitores. Para Arnold (1990), tal comportamento é definido pela interação entre os líderes de coalizão, os cidadãos e os legisladores.

Um dos fatores que incidem sobre o comportamento dos congressistas são as ações dos líderes de coalizões, os quais influenciam a definição da agenda e das alternativas políticas e cujo apoio é necessário ou, pelo menos, relevante para a aprovação de políticas. Os congressistas buscam antecipar as decisões desses líderes — que compreendem outros congressistas, líderes partidários, membros do staff, o presidente, membros do staff do presidente, oficiais do Executivo, burocratas e líderes de grupos de interesse — quando da elaboração da sua estratégia. Para tanto, o legislador deve antecipar, também, as preferências dos eleitores em relação aos congressistas, em geral, e em relação a ele mesmo.

Aos congressistas interessam não somente as preferências políticas dos cidadãos em determinado momento, mas também a possibilidade de que elementos sejam incorporados a tais preferências e, desse modo, afetem resultados eleitorais no futuro. Para Arnold (1990), tanto as posições sobre políticas quanto os efeitos das políticas têm impacto sobre as preferências dos eleitores. Além disso, os julgamentos dos cidadãos podem ser feitos de forma prospectiva ou retrospectiva, ou seja, os eleitores podem discutir as possíveis consequências de determinadas políticas no futuro ou os efeitos conhecidos de políticas adotadas em governos anteriores. As posições acerca das políticas ou os efeitos das políticas podem ser associados, do ponto de vista do eleitor, ao candidato ou ao seu partido político.

Os congressistas sabem que suas ações e posições podem ser usadas contra eles nas urnas. A presença de instigadores — atores auto-interessados que, por meio da mídia e outros meios contribuem para a maior saliência de determinadas questões, destacando os custos ou benefícios

de políticas ou expondo posições específicas de políticos, estimulando a percepção dos cidadãos sobre o que está em jogo — pode alterar as opiniões e preferências políticas dos eleitores. Podem atuar como instigadores grupos de interesse, empresas ou adversários políticos.

Segundo Arnold (1990), as preferências potenciais dos cidadãos acerca de políticas específicas são determinadas pela incidência de custos e benefícios e a natureza do nexo causal entre o instrumento político (*policy instrument*) e os efeitos das políticas. Esses atributos definem a distribuição dos interesses na sociedade (p. 13). Três são os tipos de custos e benefícios, os quais variam de acordo com o seu grau de concentração ou dispersão. Os custos ou benefícios *gerais* são aqueles que recaem uniformemente sobre os membros da sociedade e são indivisíveis, ou seja, uma vez produzidos, nenhum indivíduo pode ser impedido de usufruir deles. Quando os custos ou benefícios atingem segmentos específicos da sociedade, eles são considerados *grupais*. Os *geográficos* são os que incidem desproporcionalmente sobre áreas delimitadas geograficamente, como regiões, estados ou distritos. Somente as áreas geográficas (estados e distritos) têm representação direta no Congresso.¹⁵ Além disso, a proximidade geográfica dos indivíduos afetados por benefícios ou custos *geográficos* facilita a percepção destes indivíduos, bem como a sua organização na defesa dos seus interesses, aumentando a probabilidade de que expressem a sua insatisfação nas urnas. Basicamente, os beneficiários de políticas são os seus apoiadores, ao passo que os que arcam com os custos são os seus opositores.

Como afirma Arnold (1990), os legisladores são responsivos a interesses organizados e específicos quando têm que deliberar sobre questões em que os custos e benefícios para um grupo ou para uma área geográfica são *visíveis* e que permitam aos eleitores estabelecer uma *conexão* entre as ações desses atores políticos e das políticas, por um lado, e os efeitos dessas ações e políticas, por outro. O nexo causal que liga as políticas aos seus efeitos pode ser longo ou curto. Quanto mais difícil for identificar a incidência dos custos e benefícios, mais longo será o nexo causal e menor a visibilidade. Consequentemente, menor a possibilidade de que os congressistas sejam responsabilizados por potenciais impactos negativos de políticas específicas. A probabilidade de que os eleitores percebam efeitos específicos depende da magnitude e o *timing* destes efeitos, da proximidade entre as pessoas afetadas e da presença de um instigador. Quanto mais amplos e intensos os efeitos das políticas, quanto antes tais efeitos forem sentidos e

¹⁵ Os benefícios que Arnold (1990) classifica como grupais e geográficos foram mencionados anteriormente no texto como benefícios particularistas ou concentrados. Os benefícios gerais foram antes mencionados como benefícios difusos ou universalistas.

quanto maior a proximidade geográfica entre os afetados, maior a visibilidade da questão. Além disso, a presença de um instigador, uma figura política ou um grupo de interesse, que aja no sentido de aumentar a conscientização de uma parcela da população em relação a uma questão específica, contribui para o aumento da visibilidade da questão e pode forjar a conexão entre o deputado e os efeitos negativos da política.

Este capítulo delinea o modelo teórico-conceitual que servirá como base para a análise do caso em questão, tendo em vista as perguntas de pesquisa propostas. O capítulo 2 aborda o comportamento dos deputados em relação ao fechamento e ao realinhamento de bases entre o início da década de 1960 e o final da década de 1980. O objetivo é identificar e avaliar as estratégias adotadas pelos deputados antes da criação do BRAC (ou seja, entre 1960 e 1987) e explicar a aprovação da Lei do BRAC de 1988, a qual eliminou as exigências legais que, por onze anos, impediram o fechamento de bases domésticas importantes.

2. A Lei do BRAC de 1988: Antecedentes e Explicações para a sua Aprovação

Este capítulo apresenta uma abordagem histórica e analítica do envolvimento dos deputados no processo decisório em torno do fechamento e do realinhamento de bases desde o início do governo do Presidente John F. Kennedy, durante o qual a primeira redução sistemática da estrutura de bases foi levada a efeito, até a aprovação da Lei do BRAC de 1988.

Em virtude da sua natureza distributivista e da sua relação com a segurança nacional, a eliminação ou redução da infraestrutura de bases do DoD tem sido, historicamente, alvo de disputa entre o Capitólio e a Casa Branca. Este capítulo analisa como as alterações no equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo impactaram as deliberações relativas às bases e identifica as principais estratégias empregadas pelos deputados para influenciar tal questão. O objetivo é explicar o comportamento congressual e, em particular, *por que* os congressistas aprovaram uma lei que limitou a sua capacidade de interferir nas decisões sobre as bases. Além disso, o capítulo descreve e analisa a gênese do arcabouço institucional ligado ao processo decisório do BRAC, com ênfase sobre os mecanismos criados para viabilizar a eliminação de bases desnecessárias e obsoletas.

2.1. Iniciativas do Congresso para Influenciar o Fechamento e o Realinhamento de Bases (1961-1987)

2.1.1. Monopólio do Executivo (1961-1976)

Ao assumir a presidência, em janeiro de 1961, Kennedy salientou os principais desafios enfrentados pelos Estados Unidos: uma recessão econômica e ameaças em diversas regiões do globo. Nos âmbitos da política externa e, particularmente, da segurança nacional, Kennedy defendeu a utilização de todos os meios disponíveis para fazer frente a diferentes tipos de ameaça e de conflito — convencional ou nuclear, localizado ou em grande escala. Tal estratégia, denominada *Flexible Response*, contrastava com a estratégia *New Look*, implementada pelo seu antecessor. Entre 1953 e 1960, o Presidente Dwight D. Eisenhower priorizou a Força Aérea e armamentos nucleares, em detrimento das outras Forças e de armamentos convencionais. A teoria subjacente à doutrina de retaliação massiva — um dos pilares da estratégia *New Look* — era que,

ao elevarem dramaticamente os custos de um ataque nuclear mediante a garantia de retaliação massiva, os Estados Unidos dissuadiriam os seus adversários de iniciar um ataque (v., p. ex., GADDIS, 2005; MOLLENHOFF, 1967).

Em seu *State of the Union*, em 30 de janeiro de 1961, Kennedy deixou claro que a reavaliação dos meios militares estadunidenses alcançaria, necessariamente, a infraestrutura de bases do Pentágono. Nas palavras do Presidente:

(...) nós temos que fortalecer as nossas ferramentas militares. Estamos entrando em um período de riscos incertos e grande responsabilidade em que as possibilidades militares e diplomáticas requerem uma força do Mundo Livre suficientemente poderosa para tornar qualquer agressão claramente fútil. Porém, no passado, a ausência de uma estratégia militar consistente e coerente, a falta de pressupostos básicos sobre as necessidades nacionais e as estimativas errôneas e a duplicação resultantes das rivalidades entre os departamentos militares têm dificultado a análise precisa de quão adequada – ou inadequada – é a nossa defesa.

Como consequência, eu solicitei ao Secretário de Defesa que realize uma revisão de toda a nossa estratégia de defesa – nossa habilidade de cumprir compromissos – a efetividade, vulnerabilidade e dispersão das nossas bases estratégicas, forças e sistemas de aviso – *a eficiência e economia das nossas operações e organização – a eliminação de bases e instalações obsoletas* – e a adequação, modernização e mobilidade das nossas forças convencionais e nucleares e seus sistemas de armas perante ameaças presentes e futura (STATE OF THE UNION, 1961, grifo do autor, tradução da autora).^{xxxii}

Kennedy abordou novamente a questão das bases desnecessárias em sua Mensagem Especial sobre o Orçamento para o Congresso, em 28 de março de 1961, quando a primeira série de fechamentos estava prestes a ser anunciada.

(...) O avanço tecnológico causa a obsolescência não só dos meios militares, mas também das instalações construídas para o seu emprego. Nós devemos reavaliar continuamente as nossas 7.000 instalações militares tendo em mente as nossas necessidades atuais e em caso de uma emergência. Aquelas bases e instalações que já não são necessárias devem ser desativadas e descartadas onde possível, e foi isso que orientei o Secretário de Defesa a fazer. Ele já tomou medidas para iniciar o fechamento de 73 instalações domésticas e estrangeiras consideradas supérfluas, tomando-se em consideração as nossas necessidades presentes e futuras; e estudos continuam a identificar instalações adicionais excessivas (MENSAGEM ESPECIAL AO CONGRESSO SOBRE O ORÇAMENTO, 1961, tradução da autora).^{xxxiii}

Referindo-se à redução da infraestrutura do DoD, o Secretário Assistente de Defesa para Instalações e Logística, Thomas Morris, ressaltou o caráter de urgência associado à questão no início do governo Kennedy, ao afirmar que o presidente pretendia implementar “este projeto

impopular nos primeiros 90 dias do seu governo” (Apud KAPLAN; LANDA; DREA, 2006, p. 462, tradução da autora).

Ao se tornar Secretário de Defesa, Robert S. McNamara determinou a avaliação de aproximadamente treze mil instalações militares situadas no território dos Estados Unidos e no exterior (BAUER; YOSHPE, 1971; TWIGHT, 1990). Em 30 de março de 1961, o Gabinete do Secretário da Defesa (*Office of the Secretary of Defense*, OSD, sigla em inglês) anunciou o fechamento de 52 bases domésticas, incluindo instalações grandes, como a Base da Força Aérea (*Air Force Base*, AFB, sigla em inglês) Presque Isle, em Maine; a Estação Naval em Nova Orleans, Louisiana; o Arsenal Raritan, em Nova Jersey; uma base da Marinha no Óregon; e duas bases da Força Aérea no Texas. As ações resultariam em economias em torno de US\$56.8 milhões em 1962 e na perda de 22 mil empregos civis e militares (KAPLAN; LANDA; DREA, 2006; BAUER; YOSHPE, 1971).

Os critérios para as decisões, tais como delineados pelo DoD em um documento intitulado *Procedimentos de Planejamento para a Descontinuação ou Redução Substancial de Atividades*,¹⁶ incluíam:

1. Descrição completa de cada instalação, contendo uma listagem das suas funções e os seus impactos em termos da perda de empregados civis e militares;
2. Os fatores militares ou estratégicos considerados na decisão;
3. As considerações financeiras envolvidas;
4. A possibilidade de uso posterior da instalação por outra agência governamental ou empresa privada ou de interesse privado da comunidade;
5. O impacto sobre a comunidade e os planos de agências governamentais que eventualmente passassem a atuar nas áreas afetadas ou aquisições de vulto por outras agências governamentais;
6. Uma comparação dos impactos do término das atividades em uma instalação específica relativamente à descontinuidade em outro local.

Embora o peso de cada fator sobre a decisão não tenha sido revelado, o desmantelamento de dezesseis bases de bombardeiros durante a administração McNamara revela o peso do fator estratégico sobre a tomada de decisão (SORENSEN, 1998). Os critérios revelam, também, a preocupação do Pentágono com as comunidades afetadas.

¹⁶ Disponível em SORENSON, 2007, p. 31.

No dia seguinte ao anúncio dos primeiros fechamentos, McNamara instituiu a Secretaria de Ajuste Econômico (*Office of Economic Adjustment*, OEA, sigla em inglês) para minimizar o impacto das ações e ajudar a estabelecer as condições para o crescimento econômico. Recursos públicos federais, estatais e locais e recursos privados seriam empregados na conversão das instalações desativadas durante o período de transição para uma economia centrada no setor civil. O Pentágono, em parceria com líderes locais, elaboraria estratégias para atrair indústrias para os locais afetados, além de prestar assistência e oferecer compensações aos empregados, facilitando a sua realocação no setor de defesa ou em outros setores. De acordo com o Relatório da Comissão do BRAC de 1991, entre 1961 e 1990, 158 mil empregos foram criados para substituir os 93 mil empregos perdidos em virtude do fechamento e realinhamento de bases (BRAC, 1991).

O anúncio das decisões do DoD encontrou reação imediata por parte do Poder Legislativo, que não foi consultado acerca das ações propostas. Em audiências convocadas pela Subcomissão de Instalações Militares da Comissão das Forças Armadas da Câmara, os congressistas manifestaram oposição à eliminação ou à redução das instalações. Os deputados dos distritos afetados, particularmente de Nova Jersey e do Texas, foram os maiores críticos das recomendações do Pentágono (BAUER; YOSHPE, 1971; KAPLAN, LANDA, DREA, 2006). De acordo com Mollenhoff (1967), em alguns casos, a indignação dos deputados e senadores se deveu aos fechamentos per se, mas ao fato de que teriam que enfrentar protestos promovidos pelos seus eleitores.

Os congressistas também questionaram a validade dos critérios utilizados para a escolha das bases e acusaram o DoD de fornecer informações errôneas para justificar as suas decisões. Durante a administração McNamara, as estimativas das economias geradas pelos fechamentos foram frequentemente desqualificadas por senadores, deputados e prefeitos de áreas afetadas. Em alguns casos, os congressistas se apoiaram em estudos independentes para mostrar que o Pentágono superestimava os benefícios econômicos dos fechamentos e realinhamentos, esperando, com isso, reverter decisões específicas (v. MOLLENHOFF, 1964). Em geral, tais iniciativas foram mal sucedidas, já que quase todas as decisões foram mantidas.

Alguns deputados recorreram a funcionários do governo para protestar contra os fechamentos e realinhamentos, ao passo que outros se empenharam na elaboração de leis que limitavam a autonomia do Executivo para determinar o destino das bases. Por exemplo: o Deputado Felix Edward Hébert, D-LA, intercedeu junto ao Presidente Kennedy em favor da sua

base — a Estação Naval de Nova Orleans. Por sua vez, o Deputado Samuel S. Stratton, D-NY, membro da Comissão das Forças Armadas, propôs uma medida segundo a qual, a pedido do governador do estado afetado, o Secretário de Comércio realizaria um estudo para determinar o impacto econômico das ações. As informações seriam posteriormente encaminhadas ao Congresso e ao Secretário de Defesa. A provisão, que contou com a aprovação do Presidente da Comissão das Forças Armadas, Carl Vinson, D-GA, e constou na versão do projeto de lei da Câmara, foi removida durante conferência entre a Câmara e o Senado (HADWIGER, 1993). Vale ressaltar que, ainda que a aprovação de tal medida favorecesse a disponibilidade de informações sobre o processo decisório e as bases selecionadas, caso fosse aprovada, ela não teria impacto relevante sobre a tomada de decisão per se.

A condução da primeira rodada de fechamentos foi realizada tal como anunciada, com duas exceções: uma base da Força Aérea no Texas e a Estação Naval de Nova Orleans. A Estação Naval foi retirada do escopo das ações do Pentágono após o encontro do Deputado Hébert com o presidente (KAPLAN; LANDA; DREA, 2006).

A oposição congressional se intensificou após o anúncio, em dezembro de 1963, de 33 fechamentos e realinhamentos pelo DoD (HADWIGER, 1993). As ações resultariam em economias da ordem de US\$100 milhões por ano (MOLLENHOFF, 1967) e implicariam um corte significativo de mão de obra civil, principalmente nos estaleiros navais de Boston (situado no distrito do Presidente da Câmara, John McCormack, D-MA), da Filadélfia e de São Francisco, todos eles localizados em estados democratas. O presidente hesitou em aprovar a condução dos fechamentos e os estaleiros acabaram sendo poupados (KAPLAN; LANDA; DREA, 2006).

No mesmo dia em que as ações foram comunicadas ao Congresso, John W. McCormack, D-MA, telefonou para o Presidente Lyndon B. Johnson para protestar contra o fechamento do Estaleiro de Boston (CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC, 1963, p. 435). O Senador Joseph S. Clark, D-PA, enviou um telegrama ao presidente e ao Secretário McNamara, em que solicitava a retirada do Estaleiro da Filadélfia da lista de fechamentos. Congressistas de outros estados afetados, como Nova York e Illinois, também expressaram o seu descontentamento com as reduções (KAPLAN; LANDA; DREA, 2006).

Enquanto os funcionários do governo negavam que os estaleiros haviam sido cotados para fechamento, os congressistas cujos distritos seriam potencialmente afetados afirmavam que a posição do Executivo havia sido revertida. Samuel S. Stratton, deputado democrata de Nova

York — estado mais atingido pelos fechamentos, com sete bases fechadas e um terço do total das reduções de pessoal —, afirmou ao *New York Times*, em 13 de dezembro de 1963 (Apud HADWIGER, 1993, p.55, tradução da autora), que:

Aparentemente, o critério aqui é quão alto e quão rápido você consegue gritar. Acredite em mim, nós, no estado de Nova York, iremos gritar alto e por muito tempo e vamos virar o Pentágono de cabeça para baixo antes de aceitar que os cortes em defesa sejam sempre feitos às custas do estado de Nova York.^{xxxiv}

Logo após as eleições presidenciais de 1964 e durante recesso congressional, o DoD anunciou o fechamento e a redução de atividades em mais 95 bases, os quais poupariam US\$477 milhões por ano aos cofres públicos (MOLLENHOFF, 1967).¹⁷ Nas palavras de Hadwiger (1993, p. 59, tradução da autora), “a severidade da lista de fechamento gerou um descontentamento geral no Congresso com o processo atual de fechamento de bases”.^{xxxv} Mais uma vez, a estratégia empregada pelos congressistas afetados foi de apelo a funcionários governamentais. Um artigo publicado pela Revista *Time* relata que, no dia anterior ao anúncio de novembro de 1964, os assessores de McNamara receberam 169 ligações de deputados relativas às ações propostas pelo Secretário (Apud KAPLAN; LANDA; DREA, 2006).

Ao assumir a presidência da Comissão das Forças Armadas da Câmara, em 1965, o Deputado Mendel Rivers, D-SC, se empenhou em ampliar o papel do Legislativo em questões militares (HADWIGER, 1993). Com vistas a tornar algumas bases menos vulneráveis às ações de redução do Pentágono, Rivers inseriu uma emenda ao Projeto de Lei de Autorização para Construção Militar (H.R. 8439) que autorizava aproximadamente US\$2 bilhões em construção para 427 bases durante o ano fiscal de 1966 (DEERING, 1996). A emenda determinava que o DoD apresentasse às Comissões das Forças Armadas da Câmara e do Senado um relatório detalhado sobre as propostas de fechamento 120 dias antes de implementá-las (TWIGHT, 1989). A medida também limitou o período de apresentação dessas propostas entre 01 de janeiro e 30 de abril de cada ano. Com isso, o Legislativo ganharia tempo para tentar reverter as ações do Executivo.

Durante o debate sobre a emenda na Câmara, os deputados se queixaram da incapacidade do Pentágono de prover informações e do fato de não serem consultados antes da divulgação da

¹⁷ Em 24 de abril do mesmo ano, o OSD havia anunciado 63 fechamentos ou realinhamentos que, de acordo com o Pentágono, gerariam US\$68 milhões em economias por ano (MOLLENHOFF, 1967).

lista de fechamentos e realinhamentos. Alguns congressistas afetados aproveitaram a oportunidade para defender instalações existentes nos seus distritos. De acordo com Hadwiger (1993, p. 62, tradução da autora):

Eles argumentaram que as suas bases eram estrategicamente necessárias, que o Departamento de Defesa tinha errado nos seus cálculos, que os fechamentos iriam desperdiçar investimentos em prédios e infraestrutura do Departamento de Defesa e que os fechamentos teriam consequências econômicas negativas significativas para as comunidades localizadas em torno das bases.^{xxxvi}

Logo que chegou às mãos do Presidente Johnson, o projeto de lei foi vetado. Como justificativa, o Presidente alegou que a medida ia de encontro ao princípio da separação de poderes.

Pela Constituição, o poder executivo é representado pelo Presidente. O Presidente é o comandante em chefe das forças armadas. (...) Ele não pode assinar uma medida que lhe prive de poder durante oito meses do ano, ainda que seja para propor a redução de missão ou o fechamento de qualquer base militar, e que lhe proíba de fechar, abandonar ou substancialmente reduzir a missão de qualquer instalação militar no país por um prazo que poderia ser de um ano ou mais e que deve ser 120 dias. Os tempos atuais não permitem isso. A Constituição proíbe isso (VETO DO PROJETO DE LEI DE AUTORIZAÇÃO MILITAR, 1965).^{xxxvii}

O Congresso, que não se mobilizou para derrubar o veto presidencial, se dedicou à elaboração de uma provisão exigindo que o Secretário da Defesa encaminhasse às Comissões das Forças Armadas do Senado e da Câmara um relatório detalhado dos fechamentos envolvendo contingentes de mais de 250 empregados, entre civis e militares, 30 dias antes da sua implementação. Embora exigisse o fornecimento de informações por parte do DoD, a nova medida não afetou a capacidade do DoD de reduzir a sua infraestrutura de bases. Entre 1965 e 1970, foram anunciados: 126 fechamentos e realinhamentos, em dezembro de 1965; 39, em janeiro de 1967; 40, em abril de 1969; 280, em outubro de 1969; e 341, em março de 1970 (TWIGHT, 1990). Os congressistas também se empenharam para salvar bases específicas. Emendas introduzidas à Lei de Construção Militar de 1968 proibiam o fechamento do Forte DeRussey, no Havaí, e da Academia Naval Dairy Farm, em Mariland (HADWIGGER, 1993).

Além da preocupação com o impacto dos fechamentos sobre o seu eleitorado, os congressistas temiam que a eliminação de bases fosse utilizada pelo Presidente para retaliar comportamentos não cooperativos no Capitólio (BRAC, 2005; CRS REPORT, 2004; DEERING, 1996; MAYER, 1995; SORENSON, 1998) ou para punir distritos que tivessem apoiado o candidato adversário em eleições anteriores. As reduções anunciadas após as eleições de 1964 incluíram a Mobile AFB, no Alabama, estado que votou pesadamente no candidato republicano

Barry Goldwater, adversário do Presidente Johnson na corrida presidencial de 1964. Em 1967, foi determinado o fechamento da AFB no Novo México, estado vizinho do Arizona, que também havia apoiado Goldwater. Johnson teria, também, ameaçado desativar a AFB em Amarillo, no Texas, caso o estado não o apoiasse nas eleições (SORENSEN, 2007).

2.1.2. A Pressão do Congresso se Intensifica (1970-1976)

Os sucessores de McNamara continuaram a eliminar bases sem o consentimento do Legislativo. Entretanto, no início da década de 1970, configurou-se uma alteração no equilíbrio de poder entre o Legislativo e o Executivo, a qual se refletiu sobre o processo decisório do BRAC. A guerra do Vietnã e os escândalos de Watergate marcaram o fim do período que ficou conhecido como “presidência imperial” (SCHLESINGER, Jr., 1973). Rudalevige (2005, p. 113-114, tradução da autora) descreve as relações entre o Capitólio e a Casa Branca durante tal período da seguinte forma:

(..) O Congresso delegou uma vasta gama de poderes ao Presidente para resolver várias questões. Assim, os quarenta anos de “emergência” (...) significaram que os presidentes acumularam cerca de quinhentos poderes discricionários em suas mãos como autoridade de prontidão. Esses poderes foram ativados em 1933, 1950, 1970 (para lidar com uma greve dos correios) e 1971 (para lidar com a crise no balanço de pagamento), mas nunca foram rescindidos. Ao examinar a questão, uma comissão do Senado descobriu que “essa vasta gama de poderes, tomados em conjunto, confere autoridade suficiente para governar o país sem respeitar procedimentos constitucionais. Seguramente, os presidentes podiam confiscar posses, limitar viagens ou comunicações, declarar lei marcial e nacionalizar várias indústrias; eles podiam suspender publicações das suas próprias ordens no Registro Federal (...) ou determinar a prisão de grupos suspeitos”^{xxxviii}.

A deferência congressual em relação ao Executivo se manifestava, também, no âmbito da política de defesa. Referindo-se ao deputado Carl Vinson, D-GA, que presidiu a Comissão das Forças Armadas da Câmara por mais de trinta anos, e aos seus sucessores, L. Mendel Rivers, D-SC, e Felix E. Hébert, D-LA, Blechman (1990, p. 32, tradução da autora) afirma que:

Nenhum dos três estava disposto a questionar, de perto, o Departamento de Defesa, exceto para saber por que instalações novas não poderiam ser localizadas nos seus distritos de origem. Rivers era notório por fazer isso; observadores brincavam dizendo que Charleston iria cair no mar em decorrência do peso do concreto sendo canalizado para as bases militares ali.^{xxxix}

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, o Legislativo minou a estrutura sobre a qual a presidência imperial havia se erigido (BLECHMAN, 1990; RUDALEVIDGE, 2005; SUNDQUIST, 1981). Diversas leis aprovadas no período restringiram a autoridade do Executivo para manter sigilo sobre determinadas questões e para iniciar e conduzir guerras e atividades de inteligência. Outras questões de política externa, como a exportação de armas, também foram alvos do Legislativo. O Congresso revitalizou a sua influência sobre a política orçamentária, limitando a capacidade do presidente de dispor de fundos públicos para a implementação de políticas sem o consentimento congressional, e sobre a estratégia militar, a partir da influência sobre a aquisição de armamentos. O Legislativo também começou a desenvolver recursos analíticos próprios, tornando-se, gradualmente, menos dependente do Executivo (BLECHMAN, 1990). Nesse contexto, “o Congresso teria uma propensão menor de aceitar o conhecimento especializado do Pentágono” (BECKER, 2005, p. 19, tradução da autora).^{xi}

Entre 1970 e 1973, o DoD anunciou a redução de 1.805 atividades e instalações militares ao redor do mundo, incluindo 392 fechamentos. Estimou-se que tais ações resultariam na geração de economias da ordem de US\$3.7 bilhões anuais (FLETCHER, 2006). O Legislativo reagiu por meio da convocação de audiências, nas quais alguns membros defenderam mudanças estatutárias. De acordo com Twight (1990, p. 243, tradução da autora):

O registro impresso das audiências presididas pelo Senador Symington sobre fechamento de bases apenas em Massachusetts e na Califórnia foi feito em três volumes. Alguns senadores muito poderosos foram perturbados e a hostilidade geral aos fechamentos e à maneira como a questão foi conduzida foi extrema. A intensidade da resistência congressional se refletiu sobre a proposta do Senador Claiborne Pell, de Rhode Island, de criar uma “Comissão de Fechamento de Instalações Militares” para rever as justificativas para as propostas de fechamento do DOD, um projeto de lei que teria evitado que o DOD agisse por 180 dias depois de notificar o Congresso.^{xii}

No primeiro ano do governo do Presidente Richard Nixon, foi anunciada uma lista que afetaria 274 bases. Os estados que mais perderam empregos foram Massachusetts (seis mil, com o fechamento do Estaleiro Naval de Boston) e Rhode Island (20 mil, com o fechamento dos Complexos Navais de Quonset Point e de Newport). Nova York e Pensilvânia também foram afetados, além de Maine, com o fechamento da Loring AFB, e Nova Jersey, com a eliminação do Forte Dix. A grande amplitude geográfica e o impacto econômico das ações geraram forte oposição por parte dos Estados da Nova Inglaterra (HADWIGER, 1993).

Naquele momento, especulou-se sobre a motivação política de alguns fechamentos. Boston teria sido escolhida como alvo pelo fato de Massachusetts ter sido o único estado a votar

contra o Presidente Nixon, em 1972. Em resposta à acusação, o Secretário de Defesa, Elliot Richardson, afirmou que as ações haviam sido planejadas antes das eleições presidenciais e não haviam sido baseadas em questões partidárias. Ainda assim, três anos após a tomada da decisão, alguns congressistas insistiam em que os fechamentos haviam servido punir adversários políticos do presidente. Em sessão congressual em 1976, o Deputado Joe Moakley, D-MA, afirmou:

Eu sugeriria aos meus colegas que a minha própria experiência com o fechamento do Estaleiro Naval de Boston pode acontecer com qualquer distrito congressual... Boston ainda não se recuperou do revés gigantesco. Porém, Massachusetts privou a Richard Nixon da honra que nenhum presidente teve desde George Washington – o voto unânime de todos os Estados no colégio eleitoral. Logo, foi tomada a decisão política de que Massachusetts perderia todas as suas bases militares (Apud HADWIGER, 1993, p. 71, tradução da autora).^{xlii}

Os congressistas do nordeste dos Estados Unidos se uniram para propor uma reforma do processo decisório referente às bases. Uma semana antes do anúncio dos fechamentos de 1973, os Senadores Claiborne Pell, D-RI, Edward Brooke, R-MA, e Edward Kennedy, D-MA, apresentaram um projeto de lei que recomendava a formação de uma comissão para deliberar sobre as bases a serem eliminadas ou reduzidas. A comissão analisaria os fechamentos e apresentaria relatórios ao Congresso e ao DoD, os quais deveriam ser notificados dos fechamentos pelo menos 180 dias antes da sua implementação. Uma proposta semelhante foi feita pelos membros da delegação dos estados da Nova Inglaterra, incluindo Thomas P. O'Neill, D-MA, Edward Boland, D-MA, James Burke, D-MA, Silvio Conte, R-MA, Paul Cronin, R-MA, Harold Donohue, D-MA, Father Robert Drinan, D-MA, Ella Grasso, D-CT, Torbert MacDonald, D-MA, John Joseph Moakley, D-MA, Fernand St. Germanin, D-RI, Ronald Sarasin, R-CT, e Gerry Studds, D-MA.

2.1.3 Sob o Controle do Legislativo (1977-1987)

O Capitólio se empenhou fortemente em alterar o equilíbrio de poder em relação à Casa Branca após o anúncio do fechamento e realinhamento de 147 bases pelo DoD em 1976. Ambas as casas legislativas aprovaram o Projeto de Lei de Construção Militar (H.R. 12384) que, elaborado pela Câmara, impunha fortes restrições à autonomia do Pentágono para reduzir a estrutura de bases. Além de demandar a notificação das instalações cotadas para realinhamento ou fechamento, a Seção 612 da H.R. 12384 determinava que o Pentágono notificasse as ações

nove meses antes da sua implementação e respondesse às solicitações de informações do Capitólio. Além disso, a medida condicionava os fechamentos ao cumprimento da Lei de Política Ambiental Nacional (*National Environmental Policy Act*, NEPA, sigla em inglês). Na prática, a lei impunha um atraso de um ano à condução de qualquer fechamento ou realinhamento importante (TWIGHT, 1990).

Após manifestar objeção à Seção 612, o Presidente Gerald Ford vetou o projeto de lei. Ford alegou que o limite de tempo imposto pela provisão era arbitrário e que exerceria pressões sobre o orçamento de defesa. O presidente também explicitou de que maneira a medida restringia os seus poderes de Comandante em Chefe: “(...) a seção 612 levanta uma questão séria pela sua tentativa de limitar meus poderes sobre bases militares. O Presidente tem que ser capaz, caso necessário, de mudar ou reduzir a missão em qualquer instalação militar se e quando isso for necessário”.^{xliii} Não obstante, naquele momento, o Congresso se dispôs a derrubar o veto presidencial. A tentativa foi bem sucedida na Câmara, por 270 votos a 131. Em ambas as votações, os deputados democratas votaram em peso para derrubar o veto do presidente Ford.

A medida foi reescrita, com poucas alterações, sendo a principal delas a substituição para 60 dias do prazo original para a implementação dos fechamentos. De qualquer maneira, o novo prazo entraria em vigor somente depois que os critérios do NEPA, incluindo a realização de extensos estudos ambientais, fossem obedecidos. Conforme afirmou o Deputado Richard Howard Ichord Jr., D-MO, durante a seção de revisão do texto pela Câmara:

O projeto de lei original requeria um período de espera de 12 meses. Este projeto requer apenas 60 dias, mas eu ressaltaria que na maioria dos casos se espera que um ano seria necessário para que eles cumpram com a Lei da Política Ambiental Nacional e forneçam informação ao Congresso (Apud TWIGHT, 1990, p. 244, tradução da autora).^{xliv}

O texto se aplicava ao fechamento de instalações que empregassem 500 ou mais civis e a ações que reduzissem os postos de trabalho civis em 50% ou em mil. A lei também liberava US\$3.3 bilhões em fundos para construção para mais de 400 projetos em instalações militares nos Estados Unidos e no exterior (DEERING, 2006). A nova versão da lei também requeria um maior grau de detalhamento dos relatórios do Secretário da Defesa. A justificativa para as ações teria que incluir “as consequências fiscais, econômicas (locais), orçamentárias, estratégicas e operacionais estimadas do fechamento ou redução proposta” (U. S. CODE, § 2687, tradução da autora).^{xlv} Desse modo, enquanto o Pentágono se ocupasse em cumprir os critérios legais, o

Legislativo lançaria mão do seu poder sobre o orçamento — negando os fundos necessários à implementação das reduções ou canalizando recursos para bases específicas com vistas a aumentar o valor militar da base — e da sua atribuição de elaborar leis, com vistas a evitar a implementação das ações.

A lei foi sancionada pelo Presidente Ford em 30 de setembro de 1976, sob o mesmo argumento que havia sido usado pelo Presidente Johnson para vetar o projeto de lei de construção militar em 1965. Nas palavras do presidente: “o projeto de lei que eu estou assinando nesse dia renova minha fé no sistema de freios e contrapesos estabelecido pela nossa Constituição” (Apud TWIGHT, 1990, tradução da autora).^{xlvi}

Em 01 de agosto de 1977, o Presidente Jimmy Carter sancionou a Lei de Autorização para Construção Militar para 1978 (*Military Construction Authorization Act for Fiscal Year 1978*, S. 1474, *Public Law 95-82*), que continha as mesmas provisões do ano anterior, com a exceção de que tornava permanente a medida referente às bases militares. No ano seguinte, uma emenda à seção 612 determinou que todas as instalações com 300 ou mais civis estariam sujeitos à lei, ampliando o número de bases sob o seu escopo. A lei, que foi incluída no Título 10 do Código dos Estados Unidos, Seção 2687, atou as mãos do Executivo de modo que, entre 1977 e 1988, nenhuma base com mais de 300 empregados civis foi eliminada.

O arsenal de ferramentas desenvolvidas pelo Congresso para impedir o Executivo de eliminar bases no período foi resumido por Twight (1990, p. 246, tradução da autora) da seguinte maneira:

(...) contestações judiciais com base no NEPA, audiências congressuais sobre as bases candidatas [a fechamento ou realinhamento] e sobre as justificativas detalhadas submetidas pelo DOD, demandas congressuais por estudos ambientais durante o processo de autorização e apropriação - mesmo quando não exigido por lei -, negação de verbas de projetos para a consolidação de bases, rejeição de verbas de construção para implementar fechamentos ou realinhamentos, exigência de estudos de uso alternativo, ou atrasos de um ano prévios à implementação e lei “corretiva” para bloquear completamente a decisão do DOD de fechar ou realinhar bases militares. Essas ferramentas foram empregadas com zelo.^{xlvii}

Apesar da aprovação da Lei de 1977, Carter insistiu em eliminar bases. As listas propostas pelo DoD, em 1978 e 1979, incluíam bases importantes como o Forte Dix, em Nova Jersey, o Forte Jackson, na Carolina do Sul, a Goodfellow AFB, no Texas, o Forte Monroe, na Virgínia, o Presídio de São Francisco, na Califórnia, e o Forte Sheridan e a Chanute AFB, ambos em Illinois. Houve grande resistência, principalmente por parte de estados do nordeste e do meio

oeste, que se julgaram desproporcionalmente afetados pelas ações. Porém, foram as provisões do Título 10 do Código dos Estados Unidos (HADWIGER, 1993), aliadas aos esforços envidados para salvar bases específicas, que impediram que as ações fossem levadas a efeito. Segundo o Secretário de Defesa, Harold Brown, o DoD gastava US\$1 bilhão por ano em bases que o Congresso se recusava a fechar (SORENSEN, 1998).

No Capitólio, os congressistas se esforçavam para proteger bases específicas. Em 1979, foram inseridas aos projetos de lei de autorização e apropriação de defesa medidas que proibiam o fechamento de diversas bases, principalmente no nordeste e no meio oeste. A versão do Senado do Projeto de Lei de Apropriação para Construção Militar para o Ano Fiscal de 1980 (S. 1319) bloqueava, especificamente, o fechamento da Loring AFB, em Maine. Na Câmara, provisões do projeto de lei de apropriação da defesa proibiam o fim do Treinamento do Exército no Forte Dix. Embora a provisão que protegia a Loring AFB não tenha constado na versão final do projeto de lei, o projeto de autorização militar de 1979 ordenava que o DoD reconsiderasse as suas recomendações para o Forte Dix, a Goodfellow AFB, o Forte Indiantown Gap e o Depósito do Exército New Cumberland (ambos na Pensilvânia) e o Forte Monroe. Como resultado, o Pentágono não procedeu com o fechamento da Loring AFB, o realinhamento do Forte Dix e de diversas outras ações que haviam sido previstas (HADWIGER, 1993). Além disso, houve atraso em vários fechamentos e realinhamentos.

Durante o governo do Presidente Ronald Reagan, poucas foram as propostas de redução da estrutura de bases e nenhuma delas envolveu bases importantes. Em audiência no Senado, em 02 de maio de 1985, o Secretário Assistente de Defesa Lawrence J. Korb afirmou: “Nós não temos proposto nenhum fechamento importante de base, pois as bases relativamente importantes que tiveram fechamento proposto em 1978 continuam abertas” (Apud HADWIGER, 1996, p. 122, tradução da autora).^{xlvi} Entre 1982 e 1985, as restrições legais impostas ao fechamento de bases foram alteradas marginalmente, mantendo-se, porém, os requisitos procedimentais que impediam a eliminação de bases obsoletas.

Os congressistas continuaram utilizando os projetos de lei de construção militar para proteger bases cujo fechamento ou realinhamento havia sido cogitado na década de 1970 (HADWIGER, 1993). Um dos meios empregados foi a expansão das instalações da base. Em 1982, a Subcomissão de Construção Militar da Comissão das Forças Armadas da Câmara aprovou uma medida que destinava US\$300 milhões para investimentos em bases que o

Pentágono pretendia fechar (SORENSEN, 1998). A Lei de Construção Militar de 1983 (*Military Construction Authorization Act*, 1984, *Public Law 96-130*) previa US\$38 milhões para a substituição do sistema de calefação, o aprimoramento da unidade de tratamento de resíduos e o programa de conservação de energia da Loring AFB, cujas operações haviam sido reduzidas pela Força Aérea em anos anteriores. Durante o debate sobre o projeto de lei, a Deputada Olympia Snowe, R-ME, afirmou: “Eu estou particularmente satisfeita com o trabalho da comissão porque ele demonstra o seu compromisso e o compromisso da Força Aérea com o futuro da Base Aérea Loring, localizada no meu distrito” (Apud HADWIGER, 1993, p. 118, tradução da autora).^{xlix}

O aumento do valor militar da base, através do incremento das missões nela desempenhadas e da agregação de tecnologias e armamentos recentes, foi outro meio utilizado pelos congressistas para poupar as bases e levar empregos para os seus distritos. O Deputado Joseph Addabbo, D-NY, logrou convencer o Secretário da Marinha, John Lehman, a adicionar uma unidade de C-130 à Base Aérea da Guarda Nacional Stewart, localizada no seu distrito, embora o Corpo de Fuzileiros Navais houvesse sugerido que a unidade fosse estabelecida em Cherry Point, na Carolina do Norte. Entre US\$3 e US\$5 milhões foram destinados para a implantação da nova unidade. Semelhantemente, o Deputado John Murtha, D-PA, conseguiu a transferência de uma unidade do helicóptero Apache do Corpo de Fuzileiros Navais para o seu distrito, também a contragosto do Corpo de Fuzileiros Navais. Segundo estudo dos Fuzileiros, a localização da base em um pântano produzia neblina em quase 70% dos dias do ano, afetando a condução de operações e treinamento no local (SORENSEN, 1998).

O Congresso também agiu para proteger bases mediante a aprovação da Lei de Aprimoramento dos Aeroportos e Vias Aéreas (*Airport and Airway Improvement Act of 1982*, *Public Law 97-248*). A lei determinava que os secretários da defesa e do transporte submetessem um plano ao Congresso para disponibilizar os campos aéreos para os usos militar e civil. Ao tornar conjunta a utilização dos campos, bases vulneráveis como a Chanute AFB, a Bergstrom AFB, a March AFB, a Wheeler AFB e a Estação Aeronaval Memphis foram incluídas na lista de locais potenciais para o uso militar e civil (SORENSEN, 1998). Todas essas bases foram eliminadas em rodadas do BRAC posteriores.

A proibição da liberação de fundos para conduzir os fechamentos foi outra estratégia adotada pelo Legislativo. Em 1983, deputados do Havá introduziram uma provisão ao projeto de apropriação da defesa que negava recursos para dispor da propriedade em que se localizava uma

base no seu estado, o Forte Derussy. O Congresso também se recusou a liberar fundos para a construção de instalações que substituiriam o Forte Douglas, em Utah, para a transferência da missão de treinamento de helicóptero da Estação Aeronaval Whiting Field, na Flórida, e para o Forte Rucker, no Alabama. Tampouco foram disponibilizados fundos para o estudo do fechamento da Mather AFB, na Califórnia (SORENSEN, 1998).

No Senado, diversos membros estavam insatisfeitos com o peso da manutenção de bases obsoletas sobre os cofres públicos em um período de déficit elevado. Em audiência convocada pela Comissão das Forças Armadas em fevereiro de 1985, o Secretário de Defesa, Caspar Weinberger, alertou para a necessidade de se reformar o processo que regia o fechamento de bases. Segundo o Secretário, “no momento, leva cerca de 22 meses para uma base ser fechada [depois que a decisão de fechá-la tenha sido tomada] devido ao número de obstáculos que estão nos estatutos que precisam ser superados antes de que cada fechamento de base possa ser levado a efeito” (Apud TWIGHT, p. 246, tradução da autora).¹ Em seguida, várias iniciativas surgiram no Senado para lidar com a questão das bases. A principal delas foi a apresentada pelo Senador Phil Gramm, R-TX, que propunha a suspensão da exigência de cumprimento dos requisitos do NEPA pelo DoD. Não obstante o Presidente da Comissão das Forças Armadas, Senador Barry Goldwater, R-AZ, fosse favorável à medida, esta não obteve apoio político suficiente no Congresso e o processo do BRAC permaneceu inalterado. Com efeito, no período em questão, as principais iniciativas com vistas a eliminar os obstáculos legais ao fechamento de bases partiram dos senadores, cuja ligação com as comunidades afetadas pelos fechamentos e realinhamentos é menos direta do que no caso dos deputados e para os quais se espera que os possíveis custos políticos associados ao fechamento sejam menores.

2.2. A Lei do BRAC de 1988

2.2.1. Contexto

O segundo mandato do Presidente Reagan foi marcado por mudanças nos cenários político e econômico, as quais conformaram a política de defesa estadunidense ao longo das duas décadas seguintes. Em 1986, o déficit dos Estados Unidos atingiu US\$221.2 bilhões (em dólares de 2011) (OMB, 2011), valor mais alto na história do país até aquele momento. Um dos fatores

que contribuíram para o déficit foi o vertiginoso aumento dos gastos com defesa, que passaram de US\$131 bilhões, em 1980, para US\$282 bilhões, em 1988 (Gráfico 1; OMB, 2011). De acordo com o Relatório sobre a Estrutura de Bases para o ano fiscal de 1993, o DoD possuía mais de 5.500 propriedades que ocupavam quase 27 milhões de acres de terra em fevereiro de 1988, cujos custos de manutenção eram aproximadamente US\$125 bilhões (em dólares de 2011).^{18 19 20} 54% dos recursos para a manutenção de tais custos provinham da conta de operações e manutenção, 23% da conta de pessoal militar e 10% da conta de moradia para os militares e suas famílias (GAO, 1996). Ao mesmo tempo, o fim da guerra fria se aproximava e a incompatibilidade entre os recursos e a estrutura de forças estadunidenses se tornava patente. A manutenção da ampla rede de bases militares construída para conter a União Soviética era, não apenas desnecessária, mas insustentável.

Nesse contexto, o Congresso se convenceu da necessidade de eliminar bases obsoletas e desnecessárias. Segundo Goren (2003, p. 67, tradução da autora), “o consenso era de algo precisava ser feito e que de que o momento era realmente o mais oportuno para tomar uma ação relativa ao fechamento de bases. (...) Havia um consenso para forçar um consenso acerca da questão”.^{li} O Congresso também reconheceu a importância dos fechamentos em termos econômicos, ao considerar que “o fechamento e a venda de bases supérfluas poderia ser uma importante fonte de poupança e receita” (Apud POWERS, 2003, p. 13, tradução da autora).^{lii} Não obstante, os legisladores foram incapazes de concordar em relação a *quais* bases deveriam ser

¹⁸ A conversão de dólares de 1988 para dólares de 2011 foi feita com base nos fatores de conversão desenvolvidos pela Oregon State University, disponíveis em: <http://oregonstate.edu/cla/polisci/sites/default/files/faculty-research/sahr/inflation-conversion/pdf/cv2011.pdf>. Acesso em: setembro de 2012.

¹⁹ O Relatório do DoD sobre a Estrutura de Bases para o Ano Fiscal de 1993 está disponível em: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA255427>. Acesso em 15 de junho de 2012.

²⁰ De acordo com o Relatório sobre a Estrutura de Bases para o Ano Fiscal de 1993 do DoD, os custos operacionais das bases compreendem os custos fixos de operação e manutenção das instalações de defesa que incluem: atividades de manutenção da propriedade e suas instalações, atividades de apoio (administrativas, de abastecimento, manutenção de equipamento, apoio a serviços ao pessoal etc.), construção militar e operação e manutenção de moradia para as famílias. Disponível em:

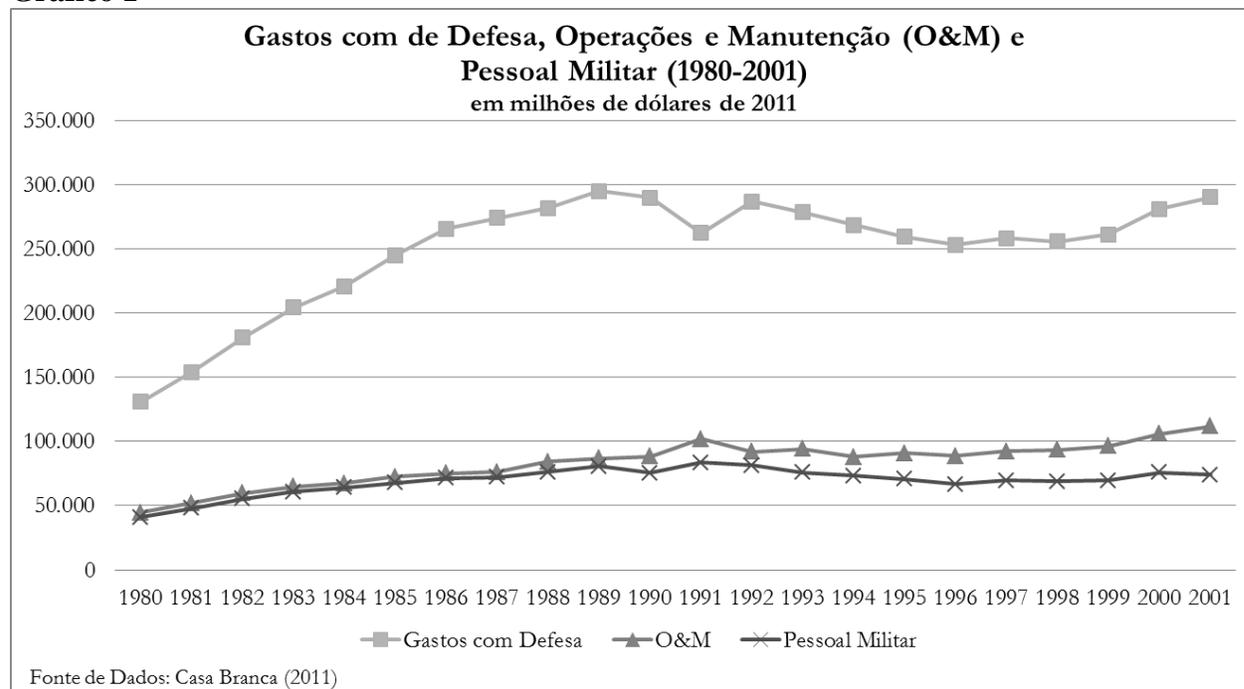
<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA255427>. Acesso em: 15 de junho de 2012.

fechadas. Em outras palavras, os congressistas eram favoráveis à elaboração de um arcabouço legal que permitisse o fechamento de bases, mas desde que tal ação não afetasse o seu distrito. Uma solução para tal impasse foi indicada, em 1984, pela Comissão Grace, designada pelo Presidente Reagan para encontrar ineficiências e desperdícios no governo federal.²¹ Em relação a bases militares obsoletas, o relatório da Comissão afirmava que:

A pesquisa chegou à conclusão de que a interferência congressual era um grande problema. Por exemplo, a obstrução do fechamento de bases que as Forças Armadas querem fechar resultou, ao longo de três anos, no desperdício de US\$367 milhões. No total, o PPSS [Pesquisa do Presidente sobre o Setor Privado] recomenda a geração de economias de US\$3.1 bilhão ao longo de três anos através do fechamento de bases supérfluas - valor equivalente a três anos de imposto de renda de 466.000 famílias de renda mediana (COMISSÃO GRACE, 1984).^{liii}

Para pôr fim ao obstrucionismo do Congresso em relação à eliminação de bases, a Comissão Grace recomendou a criação de uma comissão independente e apartidária para indicar as bases a serem fechadas e realinhadas.

Gráfico 1



²¹ Em 1982, o Presidente Reagan havia criado uma comissão com o objetivo de identificar “*inefficiencies, overlap and waste in the operation of the executive departments and agencies*” (Apud HADWIGER, 1993, p. 131, tradução do autor).

2.2.2. Nem o Legislativo, Nem o Executivo

Durante o debate do Projeto de Lei de Autorização para Defesa para os Anos Fiscais de 1988 e 1989 (H.R. 1748), a excessiva estrutura de bases do DoD voltou a ser tema de debate no Capitólio.²² O Deputado Dick Armey, R-TX, introduziu uma emenda que criava uma comissão para elaborar a lista de instalações a serem reduzidas ou eliminadas. A medida propunha a suspensão das restrições que haviam impedido o fechamento de bases por mais de uma década e resultaria em economias de até U\$5 bilhões por ano. A emenda foi rejeitada no plenário por 199 votos contra e 192 a favor. A grande maioria dos deputados que eram do mesmo partido do presidente — qual seja, o Partido Republicano — apoiou a medida (125 votaram a favor e 39 contra), ao passo que a maioria dos democratas se opôs a ela (160 contra e 67 a favor). Em seguida, membros da Comissão das Forças Armadas do Senado, incluindo o Presidente da Comissão Sam Nunn, D-GA, passaram a esboçar provisões semelhantes para o projeto de lei de autorização de defesa. Na Câmara, o Deputado Armey trabalhava em uma nova versão para a sua emenda, enquanto o Presidente da Comissão das Forças Armadas Deputado Leslie “Les” Aspin, D-WI, e o republicano mais sênior da Comissão Deputado William L. Dickinson, R-AL, elaboravam a sua versão da proposta de Armey.

Enquanto isso, a oposição tentou impedir a aprovação das novas emendas. O Presidente da Comissão de Operações Governamentais Jack Brooks, D-TX, e o Presidente da Comissão da Pesca e da Marinha Mercante Walter B. Jones, D-NC, cujos distritos possuíam bases importantes, solicitaram à Comissão do Regimento que não considerasse a emenda de Armey, alegando que as comissões a que pertenciam tinham jurisdição sobre a questão. A Comissão do Regimento assentiu e, em seguida, o Presidente da Câmara encaminhou o texto a três comissões (Operações Governamentais, Pesca e Marinha Mercante e Forças Armadas), reduzindo as chances de aprovação da emenda. As comissões fizeram várias alterações no texto, as quais concediam ao Legislativo maior oportunidade de intervenção no processo. Em julho de 1988, após a unificação das propostas das comissões, uma versão bastante diferente da original seria votada no plenário da Câmara. Porém, antes da votação, Armey conseguiu permissão para votar o texto integral

²² A descrição das iniciativas do Legislativo associadas ao fechamento de bases em 1987 e 1988 está baseada nos trabalhos de Deering (2006) e Hadwiger (1993).

(sem emendas) de um projeto de lei que continha uma versão modificada da sua emenda. A medida, aprovada na Câmara por 223 votos a favor e 186 contra, permitia que o Congresso bloqueasse os fechamentos por meio de uma resolução conjunta. As divergências entre as versões da Câmara e do Senado foram discutidas em uma conferência entre a Câmara e o Senado. A Lei 100-526, intitulada Lei de Fechamento e Realinhamento de Bases de 1988 (*Defense Base Closure and Realignment Act of 1988*), foi aprovada na Câmara e no Senado e, no dia 24 de outubro, foi sancionada.

A Lei do BRAC de 1988 (*Defense Base Realignment and Closure Act of 1988, Public Law 100-526*) previa uma única rodada de fechamentos e realinhamentos. Ao eliminar a exigência de que o processo do BRAC se submetesse às demandas estabelecidas pelo NEPA, o período de implementação das ações, que antes poderia durar entre 18 e 24 meses, foi reduzido a sete (CASSIDY, 1994). Para recomendar as bases a serem fechadas e realinhadas, a lei criou uma comissão que seria composta por doze membros indicados pelo Secretário de Defesa. A implementação das ações estava condicionada à sua aprovação pelo Presidente, que encaminharia a lista de recomendações ao Congresso. Tanto o Chefe do Executivo quanto o Legislativo teriam que aprovar ou rejeitar o documento no seu conjunto, ou seja, as recomendações da Comissão não poderiam ser alteradas. O Legislativo poderia impedir a implementação dos fechamentos e realinhamentos por meio da aprovação de uma resolução conjunta em até 45 dias após a divulgação da lista pela Comissão. Caso tal resolução não fosse introduzida ou fracassasse em qualquer uma das casas legislativas, as ações seriam levadas a efeito dentro do prazo definido por lei.

A Lei do BRAC de 1988 também avançou no referente à alocação de recursos para a implementação dos fechamentos e realinhamentos e à minimização da influência congressional sobre o processo. Até então, os fundos utilizados para implementar as ações provinham da conta de Operações e Manutenção do DoD (CASSIDY, 1992). Ao instituir a Conta do BRAC I, a lei de 1988 determinou que os custos necessários para conduzir os fechamentos, cobrir os gastos com a construção de novas instalações em bases que receberiam missões e/ou pessoal, realocar pessoal e equipamentos e prestar assistência econômica às comunidades afetadas seriam financiados pelos recursos liberados com a venda de propriedades, pelo Pentágono, após os fechamentos e realinhamentos. Sujeito à aprovação do Legislativo, o Secretário de Defesa poderia transferir fundos destinados a outras contas, como Construção Militar, para a conta do BRAC. Desse modo,

a criação da Conta do BRAC eliminou o requisito de obtenção de apropriação legislativa específica para a condução das ações, limitando a capacidade dos congressistas de utilizar o seu poder sobre a alocação de recursos para impedir a eliminação de bases (DEERING, 2006; GOREN, 2003).

Basicamente, a superação do dilema de ação coletiva em torno das bases se deu por meio de três mecanismos: a criação da Comissão do BRAC, a exigência de que as recomendações fossem votadas como um “pacote” (mecanismo “*fast track*”) e o automatismo do processo. Ao delegar a seleção das bases a uma comissão independente, os atores políticos retiraram a tomada de decisão da esfera de ação exclusiva ou de controle desproporcional do Executivo e do Legislativo. Do ponto de vista dos congressistas, a delegação da seleção das bases à comissão rompeu onexo causal que supostamente os ligava aos efeitos negativos dos fechamentos e realinhamentos sobre os seus distritos. Desse modo, a possibilidade de punição nas urnas em virtude da redução da estrutura de bases se tornaria remota. A votação integral das recomendações da Comissão e a imposição da regra da maioria para impedir a sua implementação automática limitou significativamente a margem de manobra do Congresso, na medida em que invalidou estratégias tradicionalmente utilizadas pelos congressistas para influenciar a tomada de decisão.

Quadro 1. Resoluções de Rejeição às Recomendações da Comissão do BRAC

Rodada	Resolução Proposta na Câmara ou no Senado	Votos (A Favor-Contra)
1988	Câmara (H.R.165)	43-381
1991	Câmara (H.R. 308)	60-364
1993	Senado (S.114)	12-83
1995	Câmara (H.R.102)	75-343
2005	Câmara (H.R. 65)	85-324

Fontes dos Dados: Comissão do BRAC (2005) e CRS (2005).

H.R.: Resolução Proposta na Câmara

S.: Resolução Proposta no Senado

Não obstante uma resolução para impedir os fechamentos e realinhamentos tenha sido introduzida após cada uma das rodadas do BRAC — quatro na Câmara e uma no Senado —, o

documento nunca foi aprovado (Quadro 1). Enquanto os congressistas afetados pelos fechamentos têm incentivos para rechaçar a lista da comissão, a grande maioria não tem, em geral, motivo para se opor a ela. Logo, as chances de aprovação de resoluções que reprovem os fechamentos e realinhamentos recomendados são praticamente nulas.

2.3 A Rodada do BRAC de 1988

A Comissão do BRAC de 1988 recomendou o realinhamento e o fechamento de 140 instalações militares que resultariam em economias anuais de US\$693.6 milhões (COMISSÃO DO BRAC, 1988) e representariam um corte de 3% da infraestrutura doméstica do DoD (COMISSÃO DO BRAC, 1995). Das 27 bases importantes afetadas, doze se localizavam em distritos republicanos e quinze em distritos democratas (Quadro 2, Anexo A). Dentre os distritos que perderam mais de mil empregos, quatro eram democratas — com uma perda total de 8.473 postos de trabalho — e cinco republicanos — com 9.718 empregos perdidos (BANCO DE DADOS, 2012). Embora a maioria dos distritos afetados fosse representada por deputados do partido da oposição (isto é, o Partido Democrata), os distritos republicanos perderam mais empregos do que os democratas.

A primeira reação dos congressistas à divulgação da lista da Comissão foi criticar a forma como o processo decisório foi realizado, além de apontar ou insinuar inconsistências nas análises e recomendações da Comissão. Tais críticas foram manifestadas em audiências promovidas por subcomissões da Comissão das Forças Armadas na Câmara e no Senado e durante o debate que, no âmbito de tais subcomissões e no plenário, antecedeu a votação da resolução que rejeitava as recomendações da Comissão. De acordo com a Deputada Patricia Schroeder, D-CO, “(...) Uma revisão rígida e abrangente de cada decisão de fechamento irá revelar informação imprecisa, cálculos falhos ou modelagem de má qualidade em muitos casos” (Apud FARRIER, 2010, p. 56, tradução da autora).^{liv} Além disso, alguns deputados colocaram em dúvida a capacidade da Comissão de avaliar mais de 3.800 instalações em 45 dias e questionaram as estimativas relativas às economias geradas pelos fechamentos e realinhamentos (GOREN, 2003; HADWIGER, 1993; POWERS, 2003; SORENSON, 2007).

As principais objeções dos congressistas à primeira rodada do BRAC estavam associadas à falta de transparência do processo decisório e à influência desproporcional do Executivo sobre

as decisões. Não obstante as audiências da Comissão, que contaram com a participação de funcionários do DoD e especialistas em política de defesa, tenham sido abertas ao público, as suas avaliações e deliberações foram realizadas fora da vista dos atores políticos, da mídia, de grupos de interesse e do público em geral. A falta de escrutínio público criou um isolamento que favoreceu a tomada de decisão e permitiu que a Comissão cumprisse com as suas atribuições. Nas palavras de Goren (2003, p. 70, tradução da autora), tal vácuo político:

(...) permitiu flexibilidade e experimentação nas discussões e deliberações dos comissários sem causar agitação indevida no interior da comunidade. Ele também permitiu uma avaliação mais franca e menos partidária das bases consideradas. Isso não quer dizer que não foi feita menção à política partidária e à lealdade ou que não houve preocupação em relação a que base, no distrito ou estado de quem, estava ou não estava na lista (...), mas de acordo com aqueles envolvidos no processo, tais considerações não foram os fatores preponderantes nas decisões tomadas. (...) A consideração decisiva foi fundamentada no critério mais amplo de utilidade e eficiência militar do que na viabilidade política, justamente porque a política tinha sido retirada do processo o máximo possível e estava operando sem “a luz do sol”.^{lv}

Quanto à influência do Executivo, a subordinação da Comissão ao Secretário de Defesa representava o retorno de um elemento que o Legislativo tanto havia se empenhado para eliminar, qual seja, a vantagem deste Poder no processo decisório.

Outra preocupação dos congressistas era a falta de monitoramento sobre o processo decisório. Os presidentes das Comissões das Forças Armadas da Câmara e do Senado, juntamente com o Senador Jim Saxton, R-NJ — cujo estado teria as funções de uma base (Forte Dix) dramaticamente reduzidas —, e o Deputado John Edward Porter, R-IL —, cujo distrito perderia o Forte Sheridan —, após denunciarem a resistência do DoD para liberar informações sobre as ações, solicitaram ao GAO que revisasse o trabalho e as propostas da Comissão. O relatório do GAO identificou erros procedimentais e nos dados utilizados pelo órgão, além da superestimação das economias geradas pelas ações (GAO, 1989). Apesar das críticas imediatas à Comissão, os deputados não se coordenaram para reverter as decisões do órgão (GOREN, 2003). Até os deputados que queriam salvar bases nos seus distritos “admitiram que era fútil barrar a lista como um todo” (CQ ALMANAC, 1989).^{lvi}

Em 03 de janeiro de 1989, o Deputado George E. Brown Jr., D-CA, propôs uma resolução rejeitando a lista da Comissão. A H.R. 165 foi introduzida no plenário da Câmara em 18 de abril e rejeitada, em votação nominal, por 43 votos a favor e 381 contra. Antes disso, com base nas audiências realizadas, a Comissão das Forças Armadas havia concluído que nenhum erro grave havia sido cometido pela Comissão e sugeriu que a resolução conjunta fosse reprovada

(CASSIDY, 1992). A maioria dos deputados (54%) que apoiaram a resolução tinha bases importantes na lista da Comissão (GOODMAN, 2005). Ressalte-se que não apenas o distrito do Deputado Brown abrigava a Norton AFB, cujo fechamento resultaria na perda de 2.133 empregos civis (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012), mas o seu estado — Califórnia — havia sido o mais afetado pela rodada de 1988. Quatro bases importantes da Califórnia foram cotadas para fechamento, ocasionando a perda de pelo menos 6.800 postos de trabalho civis e 13.500 militares (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012).

Logo que a resolução foi rejeitada, os congressistas de alguns dos estados mais afetados, como Califórnia, Illinois e Nova Jersey, ameaçaram recorrer ao processo de apropriação de recursos para inviabilizar a implementação das ações do BRAC.²³ Entretanto, líderes na Câmara e no Senado se mobilizaram para que as ações fossem levadas a efeito. O Deputado Les Aspin enviou uma carta aos congressistas afetados, afirmando que não aprovaria nenhuma iniciativa que impedisse a condução dos fechamentos e realinhamentos. Ainda assim, Nancy Pelosi, D-CA, tentou salvar o Presídio de São Francisco, cujo fechamento acarretaria a perda de 3.150 empregos civis (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Pelosi contou com o apoio do Presidente da Subcomissão de Apropriações de Defesa, John P. Murtha, D-PA, que introduziu a um projeto de construção militar uma provisão que negaria recursos a fechamentos que, de acordo com as estimativas do GAO, não produzissem economias no prazo de seis anos. A aprovação de tal medida impediria o desmantelamento do Presídio de San Francisco. Após alegar que a proposta de Murtha minaria o processo do BRAC, o Presidente da Comissão das Forças Armadas apelou à Comissão do Regimento. Tal comissão concordou com o julgamento da Comissão das Forças Armadas, mas permitiu que Pelosi e Barbara Boxer, D-CA, apresentassem emendas que impediriam a liberação de recursos para o fechamento do Presídio. Ao perceberem a falta de apoio à medida, Boxer e Pelosi desistiram de introduzi-la e o projeto de lei liberou US\$500 milhões para o fechamento e o realinhamento de bases. Embora as tentativas de manipular a apropriação de recursos tenham sido mal sucedidas no sentido de evitar a implementação do BRAC, elas permitiram que as

²³ A descrição das ações do Legislativo neste parágrafo e no seguinte está baseada em CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC 1990 (1991).

críticas dos congressistas fossem ouvidas, além de lançarem luz sobre as ações destes em defesa da sua base.

No Senado, a Comissão das Forças Armadas autorizou US\$300 milhões para a implementação do BRAC. A versão do projeto de apropriação do Senado continha uma medida semelhante à proposta pelo deputado Murtha. Em audiências realizadas pela Subcomissão de Prontidão, Sustentabilidade e Apoio, presidida pelo Senador Alan Dixon, D-IL, vários senadores criticaram as recomendações do DoD e da Comissão do BRAC. Em 26 de setembro, o Senador Sam Nunn, D-GA, que não teve nenhuma das bases localizadas no seu estado cotada para fechamento, introduziu uma emenda para retirar a provisão que inviabilizaria o fechamento de bases específicas. A emenda foi aprovada por 86 votos contra e 14 a favor. Em conferência entre as duas casas legislativas, Boxer e Pelosi inseriram uma medida ao projeto de apropriação para o ano fiscal de 1990 que exigia que o Exército e o Departamento do Interior considerassem a possibilidade de arrendamento de partes do Presídio. Como resultado, funções secundárias da base, como o hospital, a reserva do Exército, moradia e creches, foram mantidas, enquanto as suas principais funções foram desmanteladas.

Embora as restrições impostas em 1977 tenham voltado a vigorar após a primeira rodada do BRAC, o Executivo insistiu em eliminar bases obsoletas. Em janeiro de 1990, o Secretário de Defesa Dick Cheney encaminhou ao Congresso um documento recomendando o fechamento e o realinhamento de 35 bases domésticas. A lista foi rejeitada pelo Presidente da Comissão das Forças Armadas da Câmara, sob a alegação de que a iniciativa não obedecia aos procedimentos legais que regiam a questão e que a maioria das recomendações afetava distritos democratas (CQ ALMANAC 1990, 1991; GOREN, 2003). Com efeito, das 35 bases que teriam suas operações totalmente finalizadas, 29 se localizavam em distritos democratas. De acordo com um relatório produzido pelo Grupo de Estudo Democrata, 99% das perdas de emprego civis dar-se-iam em distritos democratas, ao passo que 87% do aumento de empregos dar-se-iam em distritos republicanos (MAYER, 1995). Para Les Aspin, uma nova lei deveria ser elaborada com vistas a tornar o processo mais justo (SIEHL, 2003).

Este capítulo teve como objetivo abordar duas questões principais, quais sejam as estratégias utilizadas pelos deputados para interferir no processo do BRAC antes da aprovação da

lei de 1988 e o que levou à aprovação desta lei, que limitou a influência dos congressistas sobre o processo em questão.

A primeira estratégia adotada pelos deputados consistiu em desacreditar o processo seletivo do DoD, apontando inconsistências nos dados, procedimentos e análises que levaram às recomendações, no seu conjunto, ou à eliminação ou redução de instalações específicas. Em alguns casos, os congressistas solicitaram ao GAO que avaliasse o processo *ex post*. Embora o monitoramento das decisões do Pentágono pelo Legislativo tenha contribuído para o aprimoramento do processo seletivo no âmbito do DoD e, posteriormente, da Comissão do BRAC, nenhuma decisão foi revertida em função de problemas metodológicos ou erros de estimativa dos custos ou das economias das ações propostas pelo Secretário de Defesa.

Outra estratégia utilizada foi o apelo direto a funcionários da Casa Branca e do DoD para proteger bases específicas (HADWIGER, 1993). Os congressistas ressaltavam os méritos das instalações, bem como os efeitos decorrentes do seu eventual fechamento ou redução sobre as comunidades locais, aparentemente, na tentativa de convencer o Executivo a mantê-las.

As demais estratégias contaram com meios próprios do Legislativo, quais sejam, a convocação de audiências, o controle sobre a alocação e liberação de recursos e a aprovação de leis dispendo sobre o fechamento e realinhamento de bases. Todos os anúncios feitos pelo Secretário da Defesa foram seguidos de audiências no âmbito das Comissões e Subcomissões das Forças Armadas da Câmara ou do Senado. As audiências serviram não apenas para pressionar e questionar funcionários do DoD, incluindo o Secretário de Defesa, e aumentar o conhecimento do Legislativo sobre o processo, mas como palco para a expressão do descontentamento dos congressistas cujas bases eram alvo das ações do DoD.

Quanto ao uso do “*power of the purse*”, as iniciativas dos congressistas podem ser classificadas em reativas ou preventivas. Em várias ocasiões, deputados e senadores se empenharam em negar recursos à implementação de ações específicas (não ao conjunto de ações) anunciadas pelo Pentágono. Esforços foram, também, empregados com vistas a incrementar instalações vulneráveis, reduzindo a probabilidade de que elas se tornassem alvo de cortes por parte do DoD. Tal se deu por meio da introdução de emendas a projetos de lei mais amplos (*omnibus bills*), principalmente projetos de construção militar e de apropriação e autorização para a defesa. Como observa Hadwiger (1993), por meio da estratégia de troca de favores (*logrolling*), os congressistas afetados pelo BRAC, que sempre constituem uma minoria,

aumentam as suas chances de impedir a eliminação das bases. Ressalte-se que, ao longo do período analisado, os congressistas mais ativos foram aqueles cujas bases constavam na lista do DoD. Independentemente da capacidade dos deputados de proteger as suas bases, a mobilização e a coordenação dos legisladores afetados explicitavam, para os seus eleitores, a preocupação e a posição dos congressistas em relação à questão.

A estratégia de reforma foi outra estratégia empregada. Ela envolve a aprovação de leis que alteram os critérios, as regras e os procedimentos que orientam o processo decisório e redefine as competências dos atores (HADWIGER, 1993). A aprovação desse tipo de lei aumenta a institucionalização do processo decisório e o seu êxito está condicionado à formação de uma coalizão majoritária favorável no âmbito Legislativo e da sanção do Executivo. Isso foi exatamente o que se observou em 1976 e em 1988, após os vetos, pelos presidentes Johnson e Ford, de projetos de lei que restringiriam a autonomia do Executivo para decidir sobre as bases.

A aprovação da lei do BRAC de 1988 foi favorecida pela aproximação do fim da guerra fria, no âmbito internacional, e por um déficit galopante, no âmbito doméstico estadunidense, o qual levou à adoção de medidas como a redução sistemática do orçamento de defesa ao longo da década seguinte. Os deputados e senadores estavam convencidos da falta de sustentabilidade da extensa estrutura de bases do Pentágono, além da necessidade de gerar economias. Porém, foi a possibilidade de delegar decisões impopulares — cujos efeitos recaem diretamente sobre os distritos e, eventualmente, estados que perdem bases — a uma comissão independente que, ao reduzir os custos políticos potencialmente associados aos fechamentos e realinhamentos, levou à superação do dilema de ação coletiva em torno da questão. Com a quebra da conexão entre os deputados e a perda de empregos e de renda acarretada por tais ações, a possibilidade de punição nas urnas estaria dramaticamente minimizada ou mesmo descartada.

O próximo capítulo tratará das rodadas do BRAC conduzidas entre 1991 e 2005. Antes, porém, serão analisadas as alterações no processo decisório do BRAC, a partir da aprovação da Lei do BRAC de 1990, e dos incentivos oferecidos aos deputados pelo novo arcabouço institucional.

3. A Lei do BRAC de 1990: Um Convite à Ação Simbólica

Este capítulo tem por objeto as rodadas do BRAC, realizadas no período compreendido entre 1990 e 2005, bem como a Lei de Fechamento e Realinhamento de Bases de 1990 (*Defense Base Realignment and Closure Act of 1990, Public Law 101-510*) e a Lei de Autorização para a Defesa para o Ano Fiscal de 2003 (*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002, Public Law 107-107*), de 2002, que alterou a lei de 1990. O principal objetivo é explicar *por que os legisladores continuaram a interferir no processo decisório do BRAC após a criação da Comissão* e identificar e avaliar as estratégias adotadas pelos deputados a partir de 1990, em face das mudanças institucionais por que passou o processo em questão. A análise aqui empreendida apresenta e discute os incentivos oferecidos pelo processo decisório do BRAC aos congressistas, cujo comportamento está orientado para a reeleição.

A Lei do BRAC de 1988 foi elaborada com vistas a pôr fim à paralisia decisória em torno do BRAC, a qual resultou das disputas entre o Executivo e o Legislativo sobre a questão e, sobretudo, dos esforços dos congressistas para impedir a eliminação de bases desnecessárias e obsoletas. Nesse sentido, o principal mecanismo utilizado foi a delegação das decisões acerca das bases a uma comissão independente — ou seja, externa ao Congresso — e apartidária. As recomendações da comissão seriam feitas com base nas propostas do Pentágono, a partir de um conjunto de critérios definidos por lei, incluindo a conformidade das propostas dos Departamentos Militares com o Plano de Estrutura de Forças do DoD.

Entretanto, o arcabouço institucional do BRAC não logrou tornar o processo impermeável à influência dos atores políticos. Este capítulo testa a hipótese de que o comportamento dos deputados (e a interferência destes atores sobre o processo) consiste em um conjunto de ações simbólicas que não visam, efetivamente, a minar o processo do BRAC ou a impedir o fechamento ou o realinhamento das bases localizadas nos seus distritos, mas convencer o seu eleitorado de que estão fazendo o máximo possível para proteger as instalações e evitar perdas para as comunidades locais. O teste de tal hipótese será conduzido, principalmente, através de análise qualitativa.

Argumenta-se, também, que a institucionalização do processo decisório do BRAC, particularmente a partir da aprovação da Lei do BRAC de 1990, que determinou que as audiências da Comissão do BRAC fossem abertas ao público, criou oportunidade para a

reivindicação de crédito por parte dos congressistas através do engajamento destes em ações simbólicas. A provisão da lei do BRAC de 1988 que, mantida na lei de 1990, previa a introdução de uma resolução conjunta rejeitando as recomendações da Comissão, bem como o debate em torno da medida, caso ela fosse apresentada, passaram a ser empregados pelos congressistas como mecanismos de expressão da sua oposição ao fechamento ou realinhamento das suas bases (ou de bases de distritos vizinhos). Além disso, ao tornar o processo decisório público, a aprovação da lei de 1990 transformou as audiências da Comissão em palco para a tomada de posição dos deputados (e, em alguns casos, senadores) em relação às bases.

3.1 A Lei de Fechamento e Realinhamento de Bases de 1990

Em 31 de julho de 1990, a Comissão das Forças Armadas da Câmara aprovou o Projeto de Lei de Autorização para a Defesa (H.R.4739), que incluía uma provisão proibindo o fechamento de bases no ano fiscal de 1991. Em debate no plenário, o Secretário Cheney afirmou que recomendaria ao Presidente que vetasse o projeto de lei caso a provisão fosse mantida. A Câmara decidiu manter a medida até que Cheney propusesse ao Congresso a criação de uma comissão independente para recomendar as bases a serem fechadas e realinhadas. Após conferência entre as duas casas legislativas, os congressistas concordaram em criar a Comissão do BRAC (CQ ALMANAC, 1990).

Em 05 de novembro de 1990, o Congresso aprovou a Lei de Realinhamento e Fechamento de Bases de 1990 (*Defense Base Realignment and Closure Act of 1990, Public Law 101-510*). Tal lei, mais específica e elaborada do que a de 1988, representou um avanço institucional no processo decisório do BRAC e contribuiu para a racionalização do processo, por meio do estabelecimento de critérios objetivos para a tomada de decisão. Entretanto, os atores políticos — especialmente os deputados — voltaram a interferir nas deliberações acerca das bases por meio de estratégias anteriormente empregadas e pelos canais criados pelo novo processo decisório.

A Lei de 1990 autorizou três rodadas do BRAC, que seriam conduzidas nos anos não eleitorais de 1991, 1993 e 1995. Também foi criada uma Comissão independente para avaliar as propostas do Pentágono e recomendar as bases a serem fechadas e realinhadas, a qual seria composta de oito membros indicados pelo Presidente. Uma das emendas à Lei do BRAC de 1990

alterou, em 2003, o número de membros para nove, com vistas a evitar empates. Antes disso, a configuração de empate implicava a permanência da base, sem alterações. Ao indicar os membros da Comissão do BRAC, o Presidente teria que consultar:

1. o Presidente da Câmara para a indicação de dois membros;
2. o líder da maioria no Senado para a indicação de dois membros;
3. o líder da minoria na Câmara para a indicação de um membro; e
4. o líder da minoria no Senado para a indicação de um membro.

Desse modo, a composição da comissão passou a refletir as composições partidárias da Câmara e do Senado e teria que contar com o apoio de ambas as casas legislativas (GOREN, 2003). Para limitar a influência do DoD, a Lei de 1990 determinou que não mais de um terço do pessoal empregado pela Comissão fosse do Departamento.

O processo de realinhamento e fechamento de bases passou a ser feito da seguinte forma:

1. Os Departamentos Militares apresentavam uma lista de bases ao Secretário de Defesa;
2. Depois de revisar as recomendações, o Secretário de Defesa encaminhava a lista à Comissão do BRAC;
3. A Comissão analisava as recomendações do DoD e retirava e/ou acrescentava bases à lista e encaminharia um relatório com a lista final ao Presidente;
4. O Presidente aceitava as recomendações da Comissão e encaminhava o documento ao Congresso ou solicitava uma revisão da lista;
5. O Congresso tinha 45 dias para rejeitar integralmente a lista, por meio da aprovação de uma Resolução Conjunta. Caso tal resolução não fosse aprovada, as ações eram automaticamente levadas a efeito dentro do prazo definido por lei.

A lei de 1990 mantinha a exigência de que as recomendações da Comissão fossem votadas em conjunto — ou seja, sem emendas —, além da determinação de que, na ausência de uma resolução conjunta do Congresso que rejeitasse as recomendações, estas seriam automaticamente levadas a efeito.

A Lei de 1990 também estabeleceu critérios para as recomendações do Secretário de Defesa, os quais serviram como parâmetro para a avaliação do processo seletivo do DoD pelo Legislativo. As propostas de fechamentos e realinhamentos do Pentágono teriam que ser feitas com base em um plano de estrutura de forças para as Forças Armadas, o qual seria desenvolvido a cada dois anos, a partir da avaliação de ameaças potenciais à segurança dos Estados Unidos ao

longo dos seis anos seguintes. Como afirma Cassidy (1992), o plano de estrutura de forças serviria, para o Legislativo, como parâmetro para avaliar se os fechamentos e realinhamentos estavam de acordo com os objetivos gerais definidos pelo Pentágono e favorecia a compreensão das justificativas do DoD. Além de tal plano, o DoD teria que encaminhar ao Congresso uma lista com as ações propostas, juntamente com um resumo do processo de seleção e a justificativa para o tipo de ação recomendada para cada instalação. Três categorias de critérios de seleção teriam que ser considerados pelo DoD:

1. **valor militar**, que se refere à capacidade da base de desempenhar missões no presente e no futuro e o impacto sobre a prontidão operacional do DoD; as condições do terreno, das instalações e do espaço aéreo onde a base se situa e em locais que potencialmente receberão novas funções ou pessoal; a capacidade de responder a contingências, mobilização, potencial aumento do efetivo militar e níveis de força no futuro; o custo das operações e as implicações em termos de efetivo militar.
2. **retorno sobre o investimento**, que se refere à extensão dos custos e das economias potencialmente decorrentes dos fechamentos e realinhamentos e o tempo (uma vez implementada a ação) necessário para que as economias excedam os custos;
3. **impacto sobre as comunidades**, que se refere aos efeitos econômicos e ambientais (custos relacionados à restauração ambiental e manejo de resíduos) sobre as comunidades que circundam a base.

Assim como na rodada do BRAC de 1988, o valor militar teria prioridade em relação aos demais critérios. Os grupos de critérios 2 e 3 contemplavam as preocupações dos congressistas com a viabilidade econômica das ações e os impactos sobre as comunidades locais (LOCKWOOD, 2004; SIEHL, 2003).

Tal como a sua antecessora, a Lei de 1990 determinou que o Secretário de Defesa prestasse assistência financeira às comunidades, bem como aos funcionários civis do DoD, durante o período de transição que se seguiria às ações do BRAC. Além de contribuir para a capacitação dos indivíduos que perdessem emprego em decorrência do BRAC, o Pentágono teria que conduzir a restauração ambiental das áreas afetadas. Diferentemente da rodada de 1988, em que os custos derivados de restauração ambiental provieram da Conta de Restauração Ambiental do DoD, os fundos utilizados para desempenhar tais funções saíam diretamente da Conta do BRAC II (GAO, 1993). Para o ano fiscal de 1991, o Congresso liberou US\$ 100 milhões para a

restauração ambiental dos locais afetados (GOREN, 2003). Com isso, o Congresso visava a garantir, sem atraso, a condução da restauração ambiental e a alienação das propriedades em questão pelo DoD (CASSIDY, 1994).

Quanto à Conta do BRAC II, ela serviria como fonte de recursos para a implementação das rodadas do BRAC de 1991, 1993 e 1995. Comparativamente à Lei do BRAC de 1988, a lei de 1990 ampliou a autonomia do DoD para liberar fundos para a realização do trabalho da Comissão, na medida em que conferiu autoridade ao Secretário de Defesa para transferir recursos da Conta do BRAC II para a Comissão, caso o Congresso se recusasse a liberar tais recursos. Como afirma Goren (2003, p. 84, tradução da autora), “(...) de certo modo, foi conferida ao secretário de defesa autoridade para passar por cima de táticas políticas que podiam ser usadas pelos membros do Congresso ou do Senado para adiar ou minar a conclusão dos fechamentos e realinhamentos”^{lvii}.

Para lidar com a falta de monitoramento sobre o processo decisório, a Lei de 1990 determinou que o GAO conduzisse um estudo detalhado do processo de seleção do Pentágono e da metodologia empregada pela Comissão para analisar a lista do Pentágono. O GAO ficou, também, incumbido de enviar relatórios ao Congresso durante e após o processo seletivo do DoD e da Comissão. Para Goren (2003), a tática congressional de envolver o GAO tinha, em alguma medida, motivações políticas, pois os legisladores acreditavam que, com isso, teriam mais munição para questionar e criticar o trabalho da Comissão. A Comissão, por sua vez, tomou medidas, como a contratação de especialistas e consultores, para aperfeiçoar o seu processo seletivo, aumentando o seu grau de profissionalização. Outra iniciativa que incrementou a capacidade de monitoramento congressional sobre o BRAC foi a determinação de que o Secretário de Defesa submetesse ao Legislativo estimativas anuais dos custos e economias relativos a cada fechamento e realinhamento, bem como o período em que as economias seriam obtidas (GAO, 1996).

Entretanto, a alteração mais importante no tocante à condução do processo do BRAC foi a exigência de que a Comissão realizasse audiências públicas e permitisse acesso público aos seus dados e procedimentos. Ao mesmo tempo em que tornou o processo decisório mais transparente e protegeu a Comissão de acusações de partidarismo na tomada de decisão (GAO, 1991), tal medida revogou o elemento que havia servido, na rodada anterior, para minimizar interferências externas sobre a tomada de decisão, qual seja, o insulamento do processo decisório. A abertura do

processo expôs a tomada de decisão a influências externas, tanto por parte das comunidades afetadas e de grupos de interesses locais quanto por parte dos legisladores, e institucionalizou a participação do Legislativo no período durante o qual as decisões eram tomadas. Desse modo, os congressistas passaram a ter oportunidade para, *ex ante*, vocalizar as suas preocupações (GOREN, 2003) e tomar posições em relação aos fechamentos e realinhamentos. De acordo com Goren (2003, p. 90, grifo do autor, tradução da autora):

A nova abertura do processo incitou os políticos a agir. Os representantes eleitos temiam que, se eles não agissem publicamente, os seus eleitores poderiam culpá-los pelas bases fechadas nos seus distritos ou estados. Perante audiências públicas, anúncios públicos das bases a serem fechadas e um sistema de longa data parcialmente constituído, não era razoável esperar que os políticos se controlassem e deixassem de influenciar o processo de fechamento de base.^{lviii}

Porém, para os legisladores, evitar o fechamento não era, necessariamente, o objetivo a ser atingido. Contanto que o eleitorado acreditasse que o seu representante estava lutando pela manutenção da base, este teria logrado o seu principal objetivo: o sucesso eleitoral. Como observa o oficial reformado da Marinha que comandou o processo do BRAC no âmbito do DoD, Robert Meyer, “os membros têm que se defender dos fechamentos e, politicamente, eles têm que se defender dos fechamentos. O fato é que eu creio que a maior parte deles não se importa; sinceramente, trata-se de um *show político* pelo qual eles têm que passar”.^{lix} (Apud GOREN, 2003, p. 95, tradução da autora, grifo do autor).

Os deputados continuaram a atrair a atenção da Comissão para instalações específicas, sob a alegação de que elas teriam sido inseridas erroneamente na lista do DoD. Líderes e grupos de interesse locais passaram a contratar consultores, especialistas e escritórios de advocacia, que combinavam conhecimento técnico com conexões políticas, para traçar estratégias visando à manutenção de bases e lobistas para pressionar o Pentágono e os membros da Comissão. Sorenson (2007, p. 55-56, tradução da autora) oferece como exemplo os casos da Flórida e de Illinois:

Escritórios de advocacia com ex-funcionários de alto escalão do governo foram particularmente efetivos já que puderam combinar a sua influência com conexões políticas. Logo, quando o estado da Flórida investiu cerca de US\$500.000 para se proteger contra fechamentos e contratar a firma Holland & Knight, ele ganhou não apenas o conhecimento jurídico do maior escritório de advocacia estatal, mas também as conexões políticas da ex-deputada Tillie Fowler, que havia se aposentado do Congresso para se juntar à firma. O escritório Bryan Cave, do Illinois, tinha um sócio ainda mais valioso na figura de Alan Dixon, que não apenas havia servido como membro

democrata do Senado pelo mesmo estado, mas que também havia tido a experiência de presidir a Comissão do BRAC de 1995.^{lx}

Os meios empregados pelos lobistas incluíam ressaltar as características das bases por eles representadas e/ou apontar pontos fracos de outras bases diante da Comissão para mostrar que estas últimas — e não as primeiras — deveriam ser eliminadas. Consequentemente, bases que não apareciam na lista não estavam totalmente imunes às ações do BRAC (SORENSEN, 1998). Com efeito, o grau de sofisticação e profissionalismo dos lobistas envolvidos com o BRAC e a quantidade de recursos empregados para salvar bases, a partir de 1990, foi sem precedentes (GOREN, 2003). Além dos congressistas, anteriormente os únicos pressionados pelo lobby dos líderes e grupos de interesse locais, diversos atores passaram a participar do processo, apelando diretamente para a Comissão. De acordo com Sorenson (1998, p. 103, tradução da autora):

Houve intenso lobby, por parte de figuras políticas e grupos de interesse, tanto para manter bases abertas quanto para fechá-las. Houve intensas brigas em torno das bases que chegariam a compor as listas iniciais das Forças Armadas. Aqueles que defendiam bases frequentemente mobilizavam quantidades de dados impressionantes para refutar quaisquer argumentos utilizados pela Força pertinente para justificar o fechamento. O objetivo era tornar o fechamento de base mais doloroso politicamente — através da sua caracterização como irracional, partidário, ou sem coração.^{lxi}

3.2. A Rodada do BRAC de 1991

O Secretário Dick Cheney anunciou a lista de recomendações do DoD em 12 de abril de 1991. Embora diversos deputados e senadores tenham objetado a ações específicas, o Congresso, em geral, demonstrou disposição para aceitar as recomendações, que julgou mais justas do que a proposta que havia sido feita por Cheney no ano anterior. Em resposta à alegação do Deputado Joseph Moakley, R-MA, de que os distritos democratas seriam os mais afetados pelas ações, Cheney disse desconhecer o número de bases localizadas em distritos democratas e republicanos e afirmou: “não há nada a ser ganho por um secretário de defesa que tente jogar com o fechamento de base por alguma finalidade política” (Apud CRS, 2004, p. 7, tradução da autora).^{lxii}

Em 01 de julho de 1991, a Comissão encaminhou ao Presidente uma lista que propunha 34 fechamentos e 48 realinhamentos. O órgão estimou que as ações custariam US\$4.5 bilhões, entre 1992 e 1997, e gerariam US\$1.5 bilhão por ano a partir de 1998 (COMISSÃO DO BRAC,

1991). Os fechamentos e realinhamentos representariam um corte de 5.4% da estrutura de bases do DoD (COMISSÃO DO BRAC, 1995). Os distritos democratas foram mais afetados do que os republicanos pelas ações do BRAC. O fechamento e realinhamento das 39 bases importantes com mais de 300 empregados civis incidiram sobre os distritos de 36 deputados, sendo 16 deles republicanos e 20 democratas. Dos distritos que perderam mais de mil postos de trabalho civis em virtude dos fechamentos, quatro eram democratas e um republicano (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012; Tabela 3).

Poucas foram as alterações feitas à lista do DoD pela Comissão. Das bases importantes que compunham a lista submetida pelo Secretário de Defesa, quatro foram retiradas e duas, cujo fechamento foi, então, recomendado, foram acrescentadas. As instalações acrescentadas foram o Forte Chaffee, no Arizona, e o Forte Dix, em Nova Jersey, ambas em distritos republicanos, cujo fechamento ocasionaria a perda de 671 e 500 postos de trabalho civis, respectivamente (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Das quatro que permaneceram abertas, três — o Forte McClellan, no Alabama, a Whidbey Island NAS, em Washington, e a Moody AFB, na Geórgia — estavam localizadas em distritos democratas e uma — o Centro de Treinamento Naval em Orlando, na Flórida — em um distrito republicano. De acordo com a Comissão, as recomendações de fechamento do Forte McClellan²⁴ e do Centro de Treinamento Naval em Orlando pelo DoD se desviaram significativamente do plano de estrutura de forças do Pentágono. As mudanças propostas pela Comissão se deram, em geral, em benefício de distritos democratas e em detrimento de distritos republicanos. O fato de que as alterações sugeridas pela Comissão foram mínimas, porém relevantes, levou alguns deputados a questionar a independência do órgão, alegando que o seu objetivo era meramente endossar as recomendações do Pentágono (CQ ALMANAC 1991, 1992).

A Comissão também chegou a considerar a reforma do Corpo de Engenheiros do Exército, a qual resultaria no fechamento de quatro das dez divisões então existentes e pouparia US\$112 milhões por ano aos cofres públicos. Porém, em face da forte resistência com que se deparou por parte do Legislativo, a Comissão acabou desistindo da medida. Em 1991, o Congresso aprovou uma provisão à lei de apropriação do ano fiscal de 1992 que proibia qualquer ação que reduzisse o Corpo de Engenheiros. Ao votar sobre a reorganização do Corpo de

²⁴ De acordo com a Comissão, os critérios do plano de estrutura de forças violados pelo DoD foram o 1 e o 2, para o Forte McClellan, e 3 e 5, para o Centro de Treinamento Naval, em Orlando (COMISSÃO DO BRAC, 1991).

Engenheiros, o presidente da Comissão do BRAC enfatizou a existência de um “forte sentimento de muitos, mas muitos membros do Congresso”^{lxiii} de que a Comissão não deveria se envolver com o assunto (Apud CQ ALMANAC 1991, 1992, tradução da autora). Alguns membros expressaram temor de que a inclusão do Corpo de Engenheiros às recomendações da Comissão comprometesse o pacote de bases (CQ ALMANAC 1991, 1992).

A lista proposta pela Comissão foi aprovada pelo Presidente George Bush em 10 de julho. Imediatamente, vários congressistas manifestaram preocupação com o impacto dos fechamentos sobre os distritos e os estados afetados, particularmente com o crescimento potencial do desemprego (SIEHL, 2003). Alguns democratas afirmaram que os seus distritos haviam sido mais afetados do que os republicanos (CQ ALMANAC 1991, 1992). Em audiência na Subcomissão de Instalações Militares da Câmara, em 23 de julho, diversos membros se opuseram às recomendações da Comissão e se queixaram da falta de coordenação entre os Departamentos Militares. Alguns deputados disseram temer que o fechamento de algumas instalações médicas aumentasse os custos médicos para as comunidades locais. Na semana seguinte, alguns questionaram a validade das propostas dos militares e pressionaram pela reversão das recomendações da Comissão em diversos casos específicos (SIEHL, 2003). Três dias após o anúncio da lista do Pentágono, o Deputado Thomas M. Foglietta, D-PA, divulgou um relatório apontando falhas nas avaliações do Pentágono, com o intuito de reverter a proposta de fechamento do Estaleiro Naval da Philadelphia. O relatório, assinado por 31 deputados de distritos de estados próximos ao estaleiro, como Pensilvânia, Nova Jersey e Delaware, não logrou proteger o estaleiro. Outra estratégia utilizada pelos deputados foi defender as suas bases em audiências da Comissão. Sobre audiências realizadas em 22 e 23 de maio, o Congressional Quarterly Almanac 1991 (1992, tradução da autora) afirma que:

Durante esses dois dias, 150 legisladores representando 30 estados subiram ao palanque em salas de audiência no Capitólio para pedir à comissão para reconsiderar as suas instalações locais ameaçadas. As suas técnicas de lobby compreendiam desde esforços individuais até sofisticadas apresentações de grupo feitas por delegações de estados inteiros.^{lxiv}

Em 30 de julho, o Congresso reprovou, por 60 votos a favor e 364 contra, a Resolução 308, que rejeitava a lista da Comissão. A medida foi introduzida pelos deputados Thomas Foglietta, D-PA, cujo Estaleiro Naval da Philadelphia estava cotado para fechamento, e Olympia J. Snowe, R-MA, que queria evitar a eliminação da Loring AFB, que estava localizada no seu

estado. Em geral, os deputados que votaram a favor da medida ou tinham bases do seu distrito ou tinham vizinhos cujas bases constavam na lista (CQ ALMANAC 1991, 1992). Tal comportamento é compatível com a expectativa de que os deputados afetados aproveitem a oportunidade de votar contra a lista da Comissão para se posicionar contrariamente ao BRAC, ainda que tal ação não tenha comprometido (e não vise a comprometer) a implementação das ações.

Após o fracasso da resolução, os congressistas recorreram ao *logrolling* para amenizar o impacto dos fechamentos nos seus distritos. No seu orçamento de construção militar para o ano fiscal de 1993, o Secretário de Defesa solicitou menos recursos para construção militar, em relação ao ano anterior, e mais recursos para a implementação dos fechamentos. O orçamento total submetido pelo Presidente Bush foi de US\$8.39 bilhões. Em 11 de junho, a Subcomissão de Apropriação para Construção Militar da Câmara aprovou US\$8.6 bilhões, em que acrescentava US\$ 500 milhões ao pedido de projetos de construção militar pelo presidente. 170 projetos que não foram solicitados pelo Pentágono seriam financiados. Dois terços dos recursos seriam canalizados para distritos de membros da Subcomissão de Apropriação para Construção Militar. Além disso, os congressistas destinaram US\$444 milhões para a restauração ambiental dos locais de bases a serem fechadas. O projeto de lei foi aprovado com folga no plenário.

Temendo o possível veto do Presidente Bush, a versão do projeto de lei do Senado aprovou um orçamento de US\$8.2 bilhões. Os cortes realizados pelo Senado incluíam US\$700 milhões aos US\$2.5 bilhões aprovados pela Câmara. Porém, tal versão aumentou em US\$200 milhões os recursos destinados a moradias das famílias de militares. O Presidente da Subcomissão de Construção Militar do Senado, Jim Sasser, D-TN, distribuiu US\$12 milhões para cinco projetos não autorizados por projetos de lei de defesa. US\$13 milhões foram assegurados para Virginia do Oeste, estado do Presidente da Comissão de Apropriação do Senado, o democrata Robert C. Byrd. Em conferência, deputados e senadores aprovaram US\$8.39 bilhões para o orçamento de defesa (CQ 1992, 1993). Com efeito, os deputados e senadores mais beneficiados com os projetos de construção militar aprovados pertenciam ao Partido Democrata, partido majoritário que chefiava as comissões mais importantes em ambas as casas legislativas. Desse modo, a apropriação de recursos para a construção militar foi empregada pelos congressistas para compensar ou minimizar as perdas sofridas pelos seus distritos com a redução dos gastos militares nos seus estados e distritos.

Enquanto a infraestrutura do DoD diminuía, juntamente com o efetivo militar e os gastos com pessoal, os gastos com construção militar aumentavam. Entre 1993 e 1996, os gastos com construção militar cresceram 51.32% (Gráfico 2), os gastos com defesa e com pessoal militar diminuíram 23.52% e 12.17%, respectivamente. A versão da Câmara para o projeto de construção militar para o ano fiscal de 1994 liberava US\$500 milhões que, segundo o presidente da Subcomissão de Apropriação Bill Hefner, D-NC, aprimorariam e substituiriam “quartéis antiquados da Segunda Guerra Mundial”^{lxv} e consertariam e substituiriam “residências que estão abaixo dos padrões e são perigosos para a saúde de famílias devido a presença de amianto e tinta à base de chumbo” (Apud CQ 1993, 1994).^{lxvi} O projeto de lei aprovava US\$2.68 bilhões dos US\$3.03 bilhões solicitados pelo Executivo para a implementação do BRAC. A medida também alocou US\$4.5 milhões além do solicitado pela Marinha para atividades que continuariam após o fechamento do Estaleiro Naval Philadelphia, localizado no estado de três membros da Comissão de Apropriação da Câmara (CQ 1993, 1994). A versão final do projeto acrescentava 100 projetos domésticos não solicitados pelo Pentágono, os quais favoreciam, principalmente, membros da Comissão de Apropriação da Câmara. O Texas recebeu US\$49.57 milhões a mais do que o solicitado pelo Pentágono para projetos de construção e a Califórnia, US\$36.7 milhões (CQ 1993, 1994).

Gráfico 2



Diversos fatores indicam a presença de influência política na segunda rodada do BRAC. Um estudo conduzido pelo Presidente da Comissão das Forças Armadas da Câmara, Les Aspin, revelou que distritos de deputados do Partido Democrata tinham sido desproporcionalmente afetados pelas ações do BRAC de 1991. De acordo com o estudo, 59% dos fechamentos e 82% das perdas de postos de trabalho ocorreram em distritos democratas (SORENSEN, 1998). Outro elemento que levou alguns deputados afetados pelas recomendações a questionar a integridade e imparcialidade da Comissão foi a composição do órgão. Três dos seus membros — James Courter, Presidente da Comissão e ex-deputado de Nova Jersey; James Charles Smith II, ex-assistente do Senador John Tower, R-TX, e vice-presidente de uma construtora que possuía vários contratos com o DoD; e Howard H. Callaway, presidente de um Comitê de Ação Política (*Political Action Committee*, PAC, sigla em inglês) conservador, ex-secretário do Exército e presidente do Partido Republicano do Colorado — tinham ligações com o Partido Republicano e apenas um com o Partido Democrata, qual seja, Alexander B. Trowbridge, secretário do comércio durante o governo de Lyndon Johnson (SORENSEN, 1998).

O fato de que determinados estados foram poupados pelo DoD e pela Comissão também sugere a interferência de considerações partidárias na tomada de decisão. Washington, estado do deputado Norm Dicks, D-WA, membro sênior da Comissão das Forças Armadas da Câmara, perdeu somente uma base. Por exemplo: Fairchild AFB, que, localizada em Washington, tinha uma unidade de B-52 e uma Base Naval de Submarino, foi mantida, embora as suas principais missões tivessem sido criadas para lidar com os desafios da guerra fria. As bases da Geórgia, estado do Senador Sam Nunn D-GA, permaneceram intactas. Além disso, a alteração do tipo de ação pela qual passaria do Forte Dix, de fechamento para de realinhamento, suscitou alegações, por parte de deputados cujos distritos teriam bases fechadas, de que as recomendações foram injustas e partidárias. A suspeita era de que o Presidente da Comissão e ex-deputado de Nova Jersey, James Courter, teria influenciado a decisão de manter o Forte Dix (SORENSEN, 1998).

Dois dias antes da aprovação da lista pelo Presidente Bush, o Senador Arlen Specter, R-PA, recorreu ao Judiciário para bloquear o fechamento do Estaleiro Naval da Philadelphia. O senador argumentou que os critérios em que se baseou a seleção eram inadequados e que a Comissão não havia publicado as suas recomendações dentro do prazo estipulado por lei. O tribunal distrital se recusou a rever o processo, sob a alegação de que a lei do BRAC de 1990, que regia o processo, impedia revisão judicial das recomendações após a sua aprovação pelo

Presidente. Specter recorreu da decisão e o caso foi levado à Suprema Corte, que reafirmou a decisão anterior. Para Deering (2006, p. 165, tradução da autora), “O Juiz [da Suprema Corte] [David H.] Souter viu o perigo de permitir que as partes do pacote de fechamento fossem separadas do todo” (DEERING, 2006, p. 165, tradução da autora),^{lxvii} o que comprometeria seriamente o processo do BRAC.

3.3. A Rodada do BRAC de 1993

A Comissão do BRAC de 1993 recomendou o fechamento de 130 instalações e o realinhamento de 45. Segundo o relatório da Comissão, as ações custariam aproximadamente US\$7.43 bilhões e resultariam em economias de US\$3.8 bilhões entre os anos fiscais de 1994 e 1999 e, a partir de então, US\$2.33 bilhões por ano (COMISSÃO DO BRAC, 1993). Os fechamentos e realinhamentos representariam um corte de 6.2% da estrutura doméstica de bases do DoD (COMISSÃO DO BRAC, 1995). As 55 ações importantes afetaram 40 distritos, sendo 19 representados por deputados republicanos e 21 por democratas (Tabela 4). 65% das perdas de empregos civis se deram em distritos democratas (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). A Força que teve o maior número de instalações fechadas (23 em 31) foi a Marinha, que havia demonstrado resistência para indicar bases nas duas rodadas anteriores (GAO, 1991).

Mais uma vez, a lista da Comissão não foi bem recebida pelos congressistas afetados, que reclamaram veementemente das decisões e prometeram lutar para salvar suas bases (SORENSEN, 1998). As principais críticas tinham motivação partidária ou regional (FARRIER, 2010). Diversos republicanos acusaram o governo do Presidente Bill Clinton — o único governo democrata sob o qual uma rodada do BRAC foi conduzida — por prejudicar, deliberadamente, distritos republicanos através do BRAC. Ao mesmo tempo, a recomendação de fechamento e realinhamento de onze bases importantes da Califórnia (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012) levou deputados e senadores do estado a questionarem a imparcialidade do processo decisório da Comissão, cujas decisões, segundo eles, haviam afetado desproporcionalmente distritos californianos.

O processo que antecedeu a divulgação da lista da Comissão tampouco ficou imune a críticas. Ao todo, 47 instalações que não compunham a lista do Pentágono foram avaliadas pela

Comissão. Extensas audiências foram conduzidas e 209 congressistas que tentaram defender suas bases foram ouvidos (CQ ALMANAC 1993, 1994). As alterações feitas pela Comissão à lista do DoD foram: 1) a retirada de cinco bases cotadas para fechamento e 2) a recomendação de fechamento de três bases — a Plattsburgh AFB, em Nova York e o Centro Naval de Sistemas de Engenharia Eletrônica de Portsmouth, ambos localizados em distritos democratas da Virginia, bem como a Agana NAS, em Guam —, as quais foram acrescentadas às propostas do Secretário de Defesa. Quatro das propostas do DoD afetavam direta ou indiretamente o distrito do Deputado da Comissão das Forças Armadas da Câmara, Robert Dellums, D-CA, que insinuou que as medidas eram uma forma de retaliação ao seu empenho para reduzir os gastos com defesa (CQ ALMANAC 1993, 1994; SORENSON, 2007). Três bases da Califórnia que haviam constado em uma lista preliminar divulgada pelo Pentágono — quais sejam, a McClellan AFB, o Estaleiro Naval Long Beach e o Presidio de Monterey — não apareceram na lista final. Ao justificar a decisão de eliminar a McClellan AFB das recomendações da Força Aérea, Les Aspin ressaltou os efeitos cumulativos das rodadas anteriores sobre as comunidades da região. Quanto ao Presidio de Monterey, o Secretário afirmou que agências de inteligência haviam objetado à transferência do Instituto de Línguas do DoD, que estava localizado na base (CQ ALMANAC 1993, 1994). Em relação às alterações feitas à lista do DoD, o Senador Strom Thurmond, R-SC, cujo estado perderia 35.656 empregos civis, militares e contratados em decorrência do fechamento do Complexo Naval de Charleston (SORENSON, 1998), afirmou:

É óbvio que mudanças foram feitas à lista de bases da Califórnia, que apoiou o Presidente Clinton na última eleição e que possui dois senadores Democratas. (...) Isso sugere que a política teve algum tipo de participação em uma decisão que deveria ser totalmente isenta de qualquer sinal de partidarismo (Apud CQ ALMANAC 1993, 1994).^{lxviii}

Em face das contestações das ações do BRAC, o Presidente Clinton prometeu a liberação de US\$20 bilhões, ao longo dos cinco anos seguintes, para amenizar o impacto sobre as comunidades afetadas pela redução dos gastos com defesa (FARRIER, 2010).

A resolução para impedir a implementação das recomendações da Comissão do BRAC, introduzida pela Senadora Dianne Feinstein, D-CA, foi rejeitada pelo Senado por 12 votos a favor e 83 contra. A oposição aos fechamentos e realinhamentos propostos partiu principalmente de senadores de estados afetados. O Senador Strom Thurmond, R-SC, afirmou que “Eu não posso

apoiar algo que destruirá a vida de tantos do meu povo”.^{lxi} As senadoras da Califórnia, Barbara Boxer e Dianne Feinstein, enfatizaram os efeitos negativos das ações do BRAC sobre o seu estado. Considerando que o seu estado havia sido o mais afetado pelo BRAC, Feinstein afirmou: “É justo que 48 por cento das reduções de pessoal provenham de um estado?” (CQ ALMANAC 1991, 1994).^{lxx} O deputado James H. Saxon, R-NJ, se empenhou para proteger McGuire AFB, situada no seu distrito, e defendeu a eliminação da concorrente, Plattsburgh AFB, situada em Nova York. Saxon foi bem sucedido, mas a suspeita era de que a McGuire AFB havia sido poupada devido à influência do Presidente da Comissão do BRAC James Courter, que era natural de Nova Jersey.

Ao longo da década de 1990, um dos principais elementos que haviam motivado o consenso político em torno da eliminação de bases obsoletas e a consolidação da infraestrutura do DoD, qual seja, a geração de economias, foi, em parte, comprometido pelas iniciativas dos congressistas para minimizar os impactos sobre os distritos afetados. A Conta do BRAC foi criada, em 1988, para financiar os fechamentos e realinhamentos a partir da venda das propriedades que deixariam de ser utilizadas pelo DoD após o fechamento das instalações. Entretanto, ao longo da década de 1990, o Congresso determinou que grande parte dos recursos da Conta do BRAC fossem destinados à recuperação econômica e a restauração ambiental dos locais afetados. A seção 2903 da Lei de Autorização da Defesa para o Ano Fiscal de 1994 (*Defense Authorization Act para o Fiscal Year 1994, Public Law 103-160*) facilitou a transferência de propriedades para as comunidades locais, permitindo a venda de tais propriedades a preço de mercado ou até mesmo abaixo do preço de mercado. Como apontou um relatório do GAO (1994, tradução da autora), “em concordância com as regulamentações federais, a vasta maioria das propriedades descartadas está sendo retida pelo DOD ou transferida, sem nenhum custo, para outras agências federais e estados”.^{lxxi} As estimativas do DoD de que as ações do BRAC de 1988 e 1991 resultariam em economias da ordem de US\$4.1 bilhões foram reduzidas, em 1994, para US\$1.2 bilhão (GAO, 1994).

Outra medida tomada pelo Legislativo para favorecer as comunidades locais foi isentar as propriedades liberadas pelo BRAC do cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei McKinney (*McKinney-Vento Homeless Assistance Act of 1987, Public Law 100-77*). Tal lei, aprovada em 1987, criou uma série de programas de assistência a pessoas sem teto e concedeu a tais indivíduos prioridade na utilização de instalações federais subutilizadas. Em 1994, a

aprovação da Lei de Recuperação das Comunidades e Assistência a Indivíduos Sem Teto (*Base Closure Community Redevelopment and Homeless Assistance Act, Public Law 103-421*) conferiu maior autonomia às comunidades locais para deliberar sobre a disposição de propriedades, eliminando um obstáculo importante à criação de empregos locais (LOCKWOOD, 2004; SORENSON, 2007).

Em 1994, dois eventos importantes garantiram a continuação do processo do BRAC e, em particular, a condução da rodada de 1995. Em maio de 1994, a Suprema Corte foi novamente instada a apreciar o caso do BRAC e deliberou unanimemente que as decisões sobre a questão não estavam sujeitas à revisão judicial. Em resposta a alegações de que a Comissão teria usado critérios inadequados, que teria demorado em liberar as informações sobre o processo e que teria tido encontros fechados com a Marinha, a Corte afirmou que “a autoridade do Presidente para agir, não está sujeita ao cumprimento de todos os requisitos procedimentais impostos ao secretário e à comissão pela lei de fechamento [de base] de 1990” (Apud SIEHL, 2003, p. 12, tradução da autora).^{lxxii} Após reexaminar o histórico do BRAC, o Juiz David Souter afirmou: “O Congresso estava intimamente familiarizado com repetidas tentativas mal sucedidas de fechar bases militares de maneira racional e em tempo hábil”^{lxxiii} e que as medidas adotadas pelo Legislativo tinham como objetivo “atar suas mãos para desfazer um pacote de [fechamento de bases]” (Apud SIEHL, 2003: 12-13).^{lxxiv} Por isso, não cabia ao Judiciário revisar as recomendações da Comissão aprovadas pelo presidente. Em 23 de junho, o Senador Arlen Specter, que havia levado o caso à Suprema Corte, introduziu uma emenda ao projeto de autorização de defesa que permitia revisão judicial do BRAC em casos em que a Comissão se recusasse a fornecer informações acerca de decisões específicas. A medida foi rejeitada, sob o argumento de que com ela se abriria precedente para que qualquer comunidade afetada iniciasse, legalmente, ações contra o BRAC.

Logo após a sentença da Suprema Corte, o Deputado James V. Hansen, R-TX, propôs uma emenda ao projeto de lei de autorização para defesa que visava a adiar a quarta rodada do BRAC, de 1995 para 1997. Segundo o deputado, o atraso de dois anos permitiria a recuperação do orçamento de defesa em face dos elevados custos do BRAC, além da transição econômica das comunidades afetadas (Apud CQ ALMANAC 1994, 1995). Ao justificar a sua oposição à emenda, o Deputado Thomas Andrews, D-ME, cujo estado não seria afetado pelo BRAC, afirmou:

Com essa emenda, está em questão hoje se nós vamos avançar ou vamos retroceder aos velhos tempos em que o Congresso e a política paroquial do tipo *pork barrel* tinham a capacidade de vetar o que é de interesse da defesa nacional deste país. Nós faremos hoje o que é politicamente conveniente ou faremos a coisa certa? (Apud FARRIER, 2010).^{lxxv}

O governo Clinton também sinalizou interesse em que o BRAC fosse conduzido após a eleição presidencial de 1996. Porém, em 24 de maio, a emenda foi rejeitada por 68 votos a favor e 362 contra.

4.5 A Rodada do BRAC de 1995

A lei que criou o BRAC determinou que as quatro primeiras rodadas de fechamentos e realinhamentos reduziriam 30% da estrutura de bases do DoD. Como as rodadas 1991 e 1993 haviam eliminado 15% dessa estrutura, os 15% resultariam do BRAC de 1995 (SORENSEN, 1998). A crença de que a quarta rodada do BRAC seria “a mãe de todos os BRACs”, como havia afirmado o Secretário de Defesa Les Aspin (Apud LOCKWOOD, 2004), acoplada à consistente redução do orçamento de defesa, indicava que seria mais difícil proteger bases em 1995, principalmente no caso de instalações cuja eliminação ou redução tivesse sido considerada anteriormente. De acordo com estimativas do DoD, a rodada de 1995 eliminaria tantos empregos quanto as três rodadas anteriores combinadas. Entretanto, a lista da Comissão de 1995 foi menor do que a da Comissão de 1993 (LOCKWOOD, 2004) e, portanto, a meta do Pentágono e dos criadores do BRAC não foi cumprida.

A Comissão de 1995 recomendou o fechamento ou realinhamento de 132 bases, dentre as quais 45 eram importantes (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012; Tabela 5). 123 dos 132 fechamentos e realinhamentos foram propostos pelo Pentágono e os nove restantes foram acrescentados à lista do DoD pela Comissão. As ações custariam US\$3.6 bilhões e gerariam economias de US\$1.6 bilhão após a sua implementação (COMISSÃO DO BRAC, 1995). No total, 34 mil empregos civis seriam eliminados (LOCKWOOD, 2004).

Os republicanos, que haviam conquistado a maioria no Senado e na Câmara nas eleições de 1994, temiam que o presidente Clinton exercesse pressão sobre o DoD para proteger bases em estados democratas importantes e aumentasse as suas chances de reeleição em 1996. Tal suspeita

foi alimentada pelo empenho de Clinton em proteger o Estaleiro Naval Portsmouth, em Maine. Um mês antes da divulgação da lista do Pentágono para a rodada de 1993, o presidente garantiu, em uma entrevista de rádio, que o estaleiro não seria afetado pelo BRAC. Quando o Secretário da Defesa apresentou as suas recomendações à Comissão, Portsmouth estava na lista (POE, 2008). A Comissão chegou a acrescentar Portsmouth à lista do DoD, mas não manteve o estaleiro no seu relatório final (LOCKWOOD, 2004).

As primeiras controvérsias políticas em torno da quarta rodada do BRAC se deram em torno da indicação dos membros da Comissão. O indicado de Clinton para a presidência do órgão, o ex-senador de Illinois, Alan J. Dixon, tinha ligações diretas com o partido democrata. O líder da maioria no Senado e candidato à presidência em 1996, Bob Dole, R-KS, nomeou Michael Stone, que havia sido Secretário do Exército durante o governo de George H. W. Bush. Quando a Casa Branca se recusou a submeter o nome de Stone à confirmação pelo Senado, os senadores republicanos consideraram que a iniciativa visava a prejudicar a candidatura de Dole e instaram Clinton a se justificar (DUNBAR, 2000). Em seguida, Dole submeteu um segundo nome à Comissão, Josue Robles, general reformado do Exército que havia comandado a Primeira Divisão de Infantaria Mecanizada no Forte Riley, no Kansas (COMISSÃO DO BRAC, 2005). O Presidente demorou em proceder à nomeação de Robles, por suspeitar de que se tratava de um plano para proteger o Forte Riley (SORENSEN, 1998). Em represália, o Senador Dole adiou a votação dos seis primeiros nomeados no Senado. Dole contou com o apoio dos Senadores Daniel Patrick Moynihan, D-NY, e Alfonse D'Amato, R-NY, que haviam discordado da decisão da Comissão de fechar a Plattsburgh AFB, em Nova York, ao invés da McGuire AFB, em Nova Jersey (SORENSEN, 1998).

Os demais membros da Comissão estavam vinculados a um dos principais partidos políticos ou a bases cujo fechamento ou realinhamento seria considerado pela Comissão (SORENSEN, 1998). James B. Davis, general reformado da Força Aérea, trabalhava para o Spectrum Group, empresa que assistia as comunidades locais nos esforços de proteger bases, e representava a cidade de Glendale, no Arizona, cuja base Luke AFB corria o risco de fechamento. A empresa de outro membro da Comissão Alton W. Cornella, a Cornella Refrigeration, estava localizada em Rapid City, na Dakota do Sul, próxima à base Ellsworth AFB, que competia com a Luke AFB. O Líder da Minoria Thomas Daschle, D-SD, que nomeou Cornella, havia feito lobby pela manutenção da Ellsworth AFB, em 1993. Rebecca Cox, vice-

presidente da Continental Airlines, era casada com o Deputado Christopher Cox, R-CA, que representava o distrito em que estavam localizadas as Estações Aéreas dos Fuzileiros Navais El Toro e Tustin. Além disso, o Senador Rick Santorum, R-PA, que presidia a Comissão do Senado que regulava linhas aéreas, tinha interesse em poupar o Depósito Letterkenney, localizado no seu estado e cujo fechamento havia sido recomendado pelo DoD. Wendi Steele havia assessorado o Senador Don Nickles, R-OK, cujo estado abrigava a Tinker AFB, também avaliada pela Comissão do BRAC. Por fim, S. Lee Kling havia sido presidente de finanças do Comitê Nacional Democrata e tinha relações pessoais com o ex-presidente da Câmara, Deputado Richard Gephardt, D-MO.

Os laços dos integrantes da Comissão com bases específicas, ou com figuras políticas que defendiam bases, parecem ter contribuído para a manutenção, pelo menos parcial, de algumas instalações. Letterkenney, defendida por Cox, e sua competidora direta, o Depósito Red River, defendida por Robles, foram realinhadas ao invés de fechadas e empregos foram mantidos nas duas bases. O Centro Aéreo de Logística, em Oklahoma City, também permaneceu intacto, assim como todas as instalações do estado de Missouri (SORENSEN, 1998).

A maior polêmica da rodada de 1995 se deu em torno dos depósitos da Força Aérea. A lista submetida pelo DoD sugeria a redução dos cinco depósitos da Força Aérea, os quais, de acordo com a Comissão do BRAC de 1995, tinham capacidade ociosa de, pelo menos, 50% (COMISSÃO DO BRAC, 1995). Depois de afirmar que a redução sugerida pelo Secretário de Defesa não eliminaria infraestrutura e tampouco os custos fixos decorrentes da manutenção dos depósitos, a Comissão recomendou o fechamento dos dois depósitos menos eficientes, localizados na McClellan AFB, na Califórnia, e na Kelly AFB, no Texas. Segundo estimativa do GAO, o fechamento completo da McClellan AFB e o realinhamento da Kelly AFB gerariam economias de US\$468 milhões por ano (POWERS, 2003). Por outro lado, as ações implicariam a perda de 22 mil empregos (DUNBAR, 2000; POWERS, 2003) nos estados com mais votos no colégio eleitoral dos Estados Unidos — Califórnia, com 55 votos, e Texas, com 38 — e, portanto, vitais para o sucesso eleitoral em 1996.

Em 30 de junho, a Comissão encaminhou as suas recomendações ao Presidente Clinton, que as caracterizou como ultrajantes (POWERS, 2003). Os senadores da Califórnia pressionaram Clinton para rejeitar a lista. No entanto, vários congressistas da oposição alegaram que tal ação, sem precedentes no processo do BRAC desde a aprovação da Lei de 1988, comprometeria a

integridade do processo (SIEHL, 2003; LOCKWOOD, 2004). A possibilidade de que Clinton reprovasse a lista levou o Presidente da Comissão do BRAC, Alan Dixon, a demandar que o Presidente colocasse os interesses nacionais acima dos seus interesses pessoais (DUNBAR, 2000). Em 13 de julho, Clinton aprovou, com reservas, o relatório da Comissão. Em mensagem ao Congresso, o Presidente expressou preocupação com os efeitos das ações do BRAC sobre a Califórnia e o Texas, estados que, segundo ele, haviam sido desproporcionalmente afetados pelas três rodadas anteriores (LOCKWOOD, 2001). Clinton, então, defendeu a privatização in loco das instalações após o fechamento, com o intuito de manter os empregos locais. De acordo com relatório do GAO (1996), os objetivos da privatização eram evitar os custos imediatos sobre a prontidão militar decorrentes da realocação das missões das bases, mitigar o impacto sobre as comunidades afetadas e preservar a força de trabalho em McClellan e Kelly. O presidente também decidiu adiar a implementação das ações do BRAC nas duas instalações até 2001, o que, de acordo com relatório do GAO (1996, p. 19) “poderia aumentar os custos líquidos em centenas de milhares de dólares durante o período de 6 anos de implementação do BRAC”.^{lxxvi} Além disso, “a privatização in loco da carga de trabalho dos dois centros de depósito de manutenção será, provavelmente, uma alternativa mais custosa do que a sua transferência para os três centros restantes” (GAO, 1996, p. 19).^{lxxvii}

Os adversários políticos do Presidente Clinton imediatamente o acusaram de “intromissão sem precedentes no processo de fechamento de bases” (CRS, 2001)^{lxxviii} e se opuseram veementemente à privatização in loco. Congressistas de Oklahoma, Geórgia e Utah temiam que tal medida tornasse os depósitos localizados nos seus distritos — que receberiam funções e pessoal de Kelly and McClellan caso o realinhamento fosse levado a efeito — alvos de futuras rodadas do BRAC (LOCKWOOD, 2001). Em junho de 1997, a Subcomissão de Prontidão da Comissão de Forças Armadas da Câmara aprovou uma emenda ao projeto de autorização de defesa para o ano fiscal de 1998 que condicionava a privatização nos depósitos de Kelly e McClellan à capacidade do Secretário de Defesa de certificar que os outros três depósitos da Força Aérea estavam operando a, pelo menos, 80% da sua capacidade. A aprovação da emenda no plenário minaria o plano do presidente, já que os depósitos possuíam, no mínimo, 50% de capacidade ociosa. A Comissão de Segurança Nacional da Câmara aprovou a medida em 16 de junho. No dia seguinte, a Comissão das Forças Armadas do Senado aprovou provisão semelhante. Porém, a ameaça de *filibuster* pelos quatro senadores que representavam a Califórnia

e o Texas levou ao fracasso da iniciativa, que foi retirada do projeto de lei antes do seu encaminhamento ao plenário. Na Câmara, uma emenda para eliminar as restrições do projeto de autorização de defesa para o ano fiscal de 1998 foi derrotada por 145 votos a favor e 278 contra. Em conferência, “a provisão relacionada aos depósitos no projeto de lei do Congresso se tornou um grande ponto de conflito e um obstáculo à obtenção de um acordo final sobre o projeto de autorização para a defesa para o ano fiscal de 1998” (LOCKWOOD, 2001).^{lxxix}

3.5. Iniciativas do Executivo para Realizar Rodadas Adicionais do BRAC e a Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal 2002

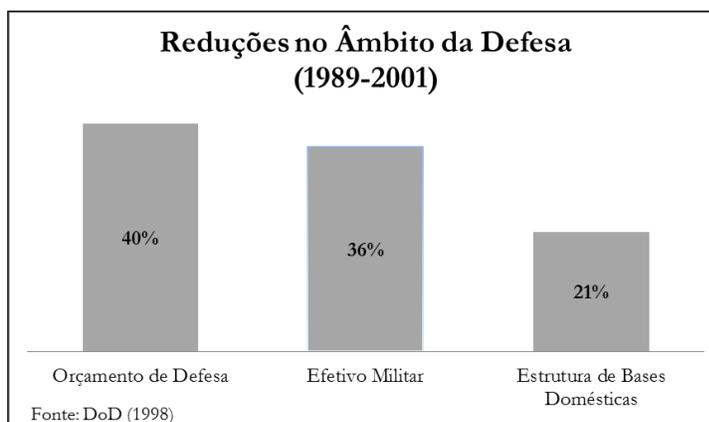
De acordo com o GAO, as rodadas de 1988, 1991, 1993 e 1995 resultaram no fechamento de 97 das 495 bases domésticas importantes (CBO, 1996; GAO, 1997). As estimativas do DoD eram de que as quatro primeiras rodadas do BRAC gerariam economias em torno de US\$57 bilhões ao longo de 20 anos (LOCKWOOD, 2004). Relatórios do GAO, CRS e CBO para o Congresso corroboravam a afirmação do Secretário de Defesa de que, apesar da incerteza quanto ao valor exato das economias geradas pelo BRAC, os recursos poupados eram substanciais (DoD, 1998; DRI, 1997; LOCKWOOD, 2004).

Entretanto, quase dez anos após o fim da guerra fria e depois de quatro rodadas do BRAC, a incompatibilidade entre a estrutura de forças e a estrutura de bases domésticas do DoD continuava flagrante (DoD, 1998 ; DRI, 1997; QDR, 1997; EFI, 2001). Em 1995, antes que a Comissão de divulgasse as suas recomendações, o Secretário de Defesa Rick Perry e o Presidente do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, General John Shalikashvili, reconheceram que o Pentágono continuaria tendo capacidade excessiva após a quarta rodada do BRAC. Desse modo, Perry defendeu a realização de outra rodada de fechamentos e realinhamentos, em três ou quatro anos (COMISSÃO DO BRAC, 1995). Em seu relatório, a Comissão de 1995, ressaltando o excesso de capacidade em categorias como hospitais militares e instalações militares industriais, também recomendou que uma rodada adicional do BRAC fosse conduzida em 2001 (COMISSÃO DO BRAC, 1995).

Entre 1996 e 2001, o Executivo tentou, repetidas vezes, obter aprovação congressional para reduzir os excessos na estrutura do DoD. Porém, o Legislativo se recusava a permitir novos fechamentos. O principal empecilho à obtenção de consenso em torno da questão foi a

interferência do Presidente Clinton na terceira rodada do BRAC, a qual reabriu a ferida entre a Casa Branca e o Capitólio. Outro fator frequentemente ressaltado pelos congressistas, sobretudo na Câmara, em que a oposição ao BRAC foi muito mais intensa e organizada do que no Senado, foi a objeção das comunidades potencialmente afetadas (LOCKWOOD, 2001). Os deputados se preocupavam com as consequências econômicas e políticas sobre os seus distritos (LOCKWOOD, 2001). Alguns caracterizavam as economias resultantes dos fechamentos como “ilusórias” e afirmavam que “não há evidência de que a última rodada de fechamento de bases tenha gerado economias [1995]” (Apud POWERS, 2003, p. 63).^{lxxx} Outros ressaltavam o dramático incremento dos gastos com restauração ambiental após os fechamentos (POWERS, 2003). Após os atentados de 11 de setembro de 2001, vários congressistas resistiram à realização de uma rodada adicional do BRAC com base nas novas ameaças enfrentadas pelos Estados Unidos e na potencial necessidade de aumentos significativos de forças.

Em maio de 1997, no documento intitulado Revisão Quadrienal de Defesa (*Quadrennial Defense Review*, QDR, sigla em inglês), em que avaliava a estratégia e os recursos militares dos Estados Unidos em face de existentes e potenciais, o Secretário de Defesa William Cohen propôs a realização de duas rodadas do BRAC, uma em 1999 e outra em 2001 (QDR, 1997). A Iniciativa de Reforma da Defesa (*Defense Reform Initiative Directives*, DRIDs, sigla em inglês), publicada pelo DoD em novembro do mesmo ano, enfatizava que, entre 1988 e 2001, enquanto o orçamento de defesa e a estrutura de forças (em termos de pessoal e unidades) diminuíram 40% e 36%, respectivamente, somente 21% da estrutura de bases domésticas foram eliminados (DoD, 1997a; DoD, 1997b; Gráfico 3). O Secretário Cohen, então, reafirmou a necessidade de eliminar bases obsoletas e declarou que o DoD solicitaria autorização congressional para duas rodadas do BRAC, em 2001 e em 2005 (DoD, 1997a). Tal recomendação foi endossada pelo relatório “Transformando a Defesa: Segurança Nacional no Século 21” (*Transforming Defense: National Security in the 21st Century*), produzido por um painel organizado pelo Pentágono, segundo o qual “a falta de vontade no Congresso de aprovar qualquer rodada de fechamento adicional coloca em risco a habilidade da Defesa de financiar aquisições futuras por meio de uma reforma na infraestrutura” (NATIONAL DEFENSE PANEL, 1997, p. 84, tradução da autora).^{lxxxi} Entretanto, o Congresso, em peso, rejeitou a iniciativa (SORENSEN, 2007). Em 1998, o DoD declarou que mantinha um excesso de infraestrutura em torno de 23% (DoD, 1998).

Gráfico 3

Em fevereiro de 2001, juntamente com a sua proposta de orçamento para o ano fiscal 2002, o Presidente George W. Bush encaminhou ao Congresso um documento intitulado “Projeto para um Novo Começo: Um Orçamento Responsável para as Prioridades Americanas” (“*A Blueprint for New Beginnings: A Responsible Budget for America’s Priorities*”). O Presidente defendeu que a proliferação de “novas ameaças à nossa segurança nacional”^{lxxxii} demandava “repensar as nossas prioridades de defesa, a nossa estrutura de força e a nossa tecnologia militar” (DoD, 2001, p. 3, tradução da autora).^{lxxxiii} Na seção dedicada ao DoD, o documento caracterizava o fechamento de bases como uma das iniciativas de mais alta prioridade para o presidente. Segundo o documento:

O DOD gasta dinheiro com uma infraestrutura desnecessária e a sua autoridade para se livrar dessas propriedades é minada pelas regras e pelo marco regulatório que agora norteiam o processo. O Secretário de Defesa está revendo a estrutura de forças atual, mas com uma estimativa de ter 23 por cento de infraestrutura excessiva, está claro que novas rodadas de fechamento de base serão necessárias para conformar as forças armadas de maneira mais eficiente.^{lxxxiv}

Em agosto do mesmo ano, o Secretário de Defesa encaminhou ao Congresso uma proposta de emenda à Lei do BRAC de 1990 que permitiria uma rodada adicional de fechamentos, com início em 2003. As ações liberariam fundos para o recrutamento, treinamento e modernização das Forças Armadas, além de gerarem US\$ 3.5 bilhões por ano aos cofres públicos (DoD, 2001).

Ao assumir o cargo, o Secretário Rumsfeld estava determinado a promover uma transformação no âmbito das Forças Armadas estadunidenses. No caso do BRAC, além de

produzir economias, era necessário promover maior integração e consolidação entre as instalações das Forças a fim de torná-las mais eficientes. Rumsfeld considerava que a cooperação entre os Departamentos Militares durante o processo seletivo era insuficiente e que a avaliação das instalações do DoD deveriam transcender os limites de cada Força. Por exemplo, as Forças resistiam ao compartilhamento instalações, o que prejudicava os esforços de consolidação da infraestrutura do DoD. Por exemplo: o fechamento do Forte Harrison, na Indiana, criou a possibilidade de que a sua Escola de Informações de Defesa se integrasse ao Grupo de Treinamento Técnico da Lowry AFB, que também foi desmantelada em 1991 e tinha função semelhante. Como tanto o Exército quanto a Força Aérea se recusava a perder o controle sobre a sua função de treinamento, as instalações permaneceram separadas e foram realocadas para Maryland (SORENSEN, 2007). Para promover maior integração entre os Departamentos Militares e pôr fim à prática de cada Força de fazer, individualmente, as suas recomendações à Comissão do BRAC, o DoD criou os Grupos Conjuntos entre as Forças (*Joint Cross-Service Groups*, JCSG, sigla em inglês). Os JCSG foram categorizados como: Educação e Treinamento; Quartel-General e Atividades de Apoio; Inteligência; Médico; Logística e Depósito; e Técnico.

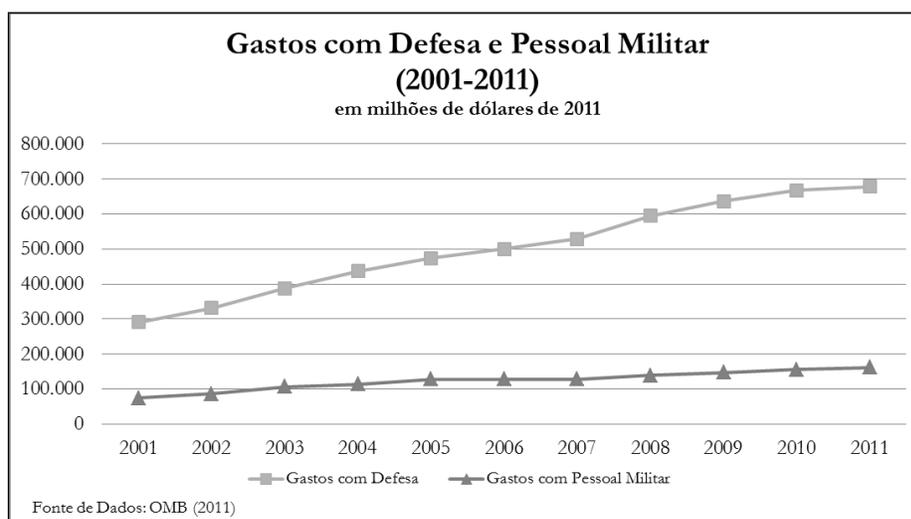
Diversas iniciativas para autorizar rodadas adicionais do BRAC haviam partido do Senado. Em 1997, emendas introduzidas ao projeto de lei de autorização para a defesa para o ano fiscal de 1998 na Comissão das Forças Armadas do Senado previam a realização de duas rodadas do BRAC, mas fracassaram antes de chegar ao plenário (LOCKWOOD, 2001). Tentativas semelhantes se repetiram em 1998, também sem sucesso (POWERS, 2003). Em 1999, o Senador John McCain, R-AZ, juntamente com o Presidente da Comissão das Forças Armadas do Senado, Carl Levin, D-MI, e o Senador Charles Robb, D-VA, apresentaram um projeto de lei que autorizava a implementação de duas rodadas do BRAC, em 2001 e 2003. Em fevereiro do mesmo ano, a proposta de orçamento do Presidente Clinton para o ano fiscal 2000 incluiu uma provisão para duas rodadas, uma em 2001 e outra em 2005. Em maio, a Comissão das Forças Armadas do Senado rejeitou a proposta do Senador McCain. McCain e Levin tentaram reavivar a medida durante discussão no plenário, mas foram derrotados por 60 votos a 40 (POWERS, 2003). Em 2000, os senadores empreenderam esforços para autorizar fechamentos e realinhamentos em 2003 e 2005. Porém, a emenda de McCain e Levin ao projeto de lei de autorização para a defesa para o ano fiscal de 2001 foi rejeitada em plenário, por 35 votos a 63 (LOCKWOOD, 2001).

Como justificativa à sua oposição à medida, os senadores alegaram que as economias derivadas dos fechamentos eram questionáveis e imprecisas (LOCKWOOD, 2001; POWERS, 2003).

Após o envio da proposta do orçamento do Executivo para o ano fiscal de 2002, o Senado e a Câmara começaram a trabalhar em um projeto de lei sobre o fechamento de bases. O projeto do Senado, que acatava a proposta do Executivo, foi aprovado por 53 votos a 47. A maioria dos votos contrários à medida veio de senadores republicanos (28 versus 19 democratas), incluindo o Líder da Minoria Trent Lott, cujo estado abrigava várias bases. Na Câmara, que defendia que o processo tivesse início em 2005, o projeto foi rejeitado. Diante da rejeição da medida na Câmara, o Senado e a Casa Branca concordaram em que o BRAC fosse conduzido em 2005 e demandaram que o DoD desenvolvesse os critérios para os fechamentos até o fim de 2003. O Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, manifestou o seu descontentamento com o compromisso e ameaçou recomendar ao Presidente Bush que vetasse o projeto de lei (SORENSEN, 2007). A Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal 2002 (*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002, Public Law 107-107*), que emendou a Lei do BRAC de 1990, foi sancionada em 28 de dezembro de 2001.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 provocaram o redirecionamento da política de defesa dos Estados Unidos e levaram à reversão de alguns elementos que caracterizaram tal política no pós-guerra fria. Os ataques se seguiram de um aumento dramático do orçamento do DoD, incluindo gastos com pessoal militar (Gráfico 4). Em face da incerteza no cenário internacional, da condução da guerra do Afeganistão e, posteriormente, do Iraque, alguns congressistas passaram a argumentar que a redução da infraestrutura de bases do DoD poderia ser interpretada como fraqueza pelos adversários dos Estados Unidos. Por isso, de acordo com o Deputado Joel Hefley, R-CO, Presidente da Subcomissão sobre Instalações Militares da Comissão das Forças Armadas, nenhuma rodada de fechamentos deveria ser realizada antes de 2006 (SORENSEN, 2007). Alguns senadores alegaram que a guerra contra o terror poderia demandar um aumento no efetivo militar e, conseqüentemente, a utilização de instalações então consideradas desnecessárias (POWERS, 2003). Por outro lado, o governo Bush, que implementou uma política de redução de impostos no início do seu mandato, estava determinado a reduzir os custos decorrentes da manutenção de bases desnecessárias. Semelhantemente, o DoD via a necessidade de gerar economias que permitissem o aprimoramento das Forças Armadas e a sua preparação para os desafios do século XXI.

Gráfico 4



A despeito da aprovação da Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal 2002 e da determinação do Executivo de implementá-la, alguns congressistas se empenharam para reverter a decisão ou limitar o escopo do BRAC. Em junho de 2002, os senadores Byron Dorgan, D-ND, e Trent Lott, R-MS, introduziram uma emenda que impedia a condução de uma rodada do BRAC em 2005. Para Lott, “(...) nós não temos avaliado adequadamente as nossas necessidades. Estamos em guerra. É um sinal terrível, e é ruim para a economia” (CRS, 2003, p. 4, tradução da autora).^{lxxxv} A emenda foi rejeitada por 42 votos a favor e 53 contra (CRS, 2003). Em 23 de maio de 2003, o Deputado William Snyder, D-AR, introduziu uma provisão ao Projeto de Lei de Autorização de Defesa (*Defense Authorization Bill*, H.R. 1588) que tornava no mínimo 50% das bases militares imunes às ações do BRAC. A medida também requeria que o DoD mantivesse um número de bases suficiente para acomodar um aumento de forças militares em caso de crise (CRS, 2003). No Senado, a versão do projeto de lei (S. 1050) não tocava no tema das bases domésticas. A provisão da Câmara foi retirada do projeto de lei depois que o Presidente Bush ameaçou vetar qualquer projeto de lei que “enfraquecesse, adiasse ou cancelasse” a autoridade do DoD para conduzir outra rodada do BRAC (CRS, 2003; 2005). A resistência congressional se manifestou novamente quando da confirmação dos membros da Comissão do BRAC, em março de 2005. A tentativa do Senador Trent Lott, R-MS, de atrasar a nomeação

levou o Presidente a levá-la a efeito durante recesso congressional. De acordo com assessores no Senado e funcionários do Pentágono, o objetivo de Lott era proteger duas bases localizadas no seu estado — a Estação Naval e Pascagoula e a Estação Aeronaval em Meridian —, as quais haviam sido consideradas em rodadas anteriores do BRAC (CAVE, 2005). Não obstante, a Estação Naval de Pascagoula acabou compondo a lista de fechamentos da Comissão de 2005.

No nível local, os esforços para impedir o fechamento de bases começaram muito antes da divulgação da lista da Comissão. Em março de 2005 — ou seja, dois meses antes do anúncio da lista —, os estados e distritos que temiam ser alvo das ações do BRAC haviam investido US\$10 milhões para aprimorar e defender as suas bases (BANVILLE, 2005). A sofisticação dos meios empregados pelos políticos locais e estatais para pressionar os membros da Comissão, oficiais do governo e congressistas aumentou significativamente na rodada de 2005, em relação às rodadas anteriores. Por exemplo:

Em 2011, o estado da Califórnia ofereceu US\$400.000 em ‘bolsas de retenção’ para ajudar as comunidades locais a manterem suas bases e programas de armamentos. (...) o estado liberou US\$50.000 para Lancaster, CA, para estudar o desenho de um sistema de instrumentação e calibração envolvendo o *Joint Strike Fighter* na Base Aérea Edwards. Outras bolsas têm sido concedidas para (1) estabelecer conexões entre bases militares e universidades estaduais; (2) utilizar o potencial para parcerias público-privadas; e (3) considerar a troca de terras militares com empreiteiras privadas em troca da construção de novas instalações nas bases. (...) Em outro exemplo, uma organização comunitária sem fins lucrativos em Shreveport, LA, se ofereceu para construir e reformar mais de 300 casas na Base Aérea Barksdale – sem custos adicionais ao DOD. A oferta foi feita depois de muitas reclamações sobre as condições inadequadas das residências militares (CRS, 2003).^{lxxxvi}

Uma das grandes preocupações do BRAC de 2005 estava associada às bases que sofriam limitações espaciais (*land encroachment*) e ao congestionamento dos corredores aéreos em torno das instalações. Por isso, a Governadora do Arizona, Janet Napolitano, propôs, na Câmara do seu estado, regras que limitavam o crescimento em torno dos corredores aéreos das bases da Força Aérea e incentivavam o crescimento fora destas áreas. Como afirma Sorenson (2007, p. 80):

Em muitos casos, representantes estaduais e locais aprovaram leis que limitavam a limitação espacial (*encroachment*) ou liberavam verbas para diminuí-la. A Califórnia, cuja economia se beneficia de aproximadamente US\$ 30 bilhões gastos ligados a bases militares, requer que os governos locais levem em conta as necessidades associadas às bases quando da aprovação [de medidas referentes ao] desenvolvimento imobiliário. O Mississippi investiu mais de US\$300 milhões para aprimorar as instalações próximas às suas bases, enquanto os eleitores de Oklahoma aprovaram US\$ 50 milhões para liberar o corredor aéreo perto da Base Aérea de Tinker. Legisladores do Havaí consideraram uma lei que limitaria o desenvolvimento próximo às bases após testemunharem o fechamento da Base Aeronaval Barbers Point em 1999, em parte devido a

reclamações por causa do barulho. Perto da base Texana de Fort Hood, o Exército ofereceu até US\$ 1.500 por acre para que os donos de terras vizinhas não convertessem suas posses em projetos imobiliários e as mantivessem como áreas dedicadas à agricultura e a outros empreendimentos não comerciais.^{lxxxvii}

Bases que se localizavam em espaços mais amplos e afastados dos centros urbanos eram favorecidas por sua condição, tanto porque eram menos vulneráveis a fechamentos quanto porque se apresentavam como candidatas a receber funções de outras bases.

Grande parte dos procedimentos e critérios estabelecidos pela Lei do BRAC de 1990 foi mantida para a rodada do BRAC de 2005. As principais diferenças desta última em relação às rodadas implementadas na década de 1990 foram:

- a lei de 2001 autorizou apenas uma rodada de fechamentos e realinhamentos, em 2005;
- o universo temporal para a consideração de ameaças por parte do DoD foi estendido de cinco para vinte anos;
- o DoD desenvolveria as suas propostas a partir de um plano de estrutura de forças e um inventário, tomando em conta a necessidade de transformação das Forças Armadas;
- o DoD incentivou a avaliação conjunta das suas instalações pelas Forças em vez de aceitar recomendações de cada Força, individualmente;
- a Comissão do BRAC passou a ter nove membros em vez de oito, a fim de evitar empate nas votações;
- a adição de bases à lista do DoD estava condicionada à aprovação de cada instalação por maioria qualificada (ou seja, sete votos);
- o Secretário de Defesa teria oportunidade para se manifestar publicamente em relação às alterações propostas;
- o trabalho da Comissão se estendeu para o período de implementação do BRAC. O órgão teria que elaborar, até o dia 31 de outubro de cada ano, um relatório sobre a utilização da Conta do BRAC de 2005 pelo Pentágono, a implementação das ações do BRAC, a condução das privatizações in loco pelas autoridades de desenvolvimento locais, o status da restauração ambiental nas instalações afetadas e o impacto das ações do DoD sobre os acordos dos Estados Unidos com outros países;

- o prazo para a apreciação da lista pelo Presidente foi reduzido a 15 dias, com vistas a limitar a pressão de atores locais e congressistas sobre o processo;
- a lei de 2001 proibiu a privatização in loco, exceto quando expressamente recomendado pela Comissão, com base em uma análise de custo-benefício.

3.6 A Rodada do BRAC de 2005

A Comissão do BRAC de 2005 recomendou o fechamento e o realinhamento de 182 bases, sendo 53 importantes (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012; CRS, 2009). De acordo com a Comissão, as economias geradas seriam da ordem de US\$15 bilhões para os 20 anos seguintes (COMISSÃO DO BRAC, 2005). No total, 18 mil empregos civis seriam perdidos (CRS, 2006). Dos 45 distritos afetados pelo BRAC, 24 eram democratas e 22 republicanos. Os estados mais atingidos foram o Texas, com três fechamentos e quatro realinhamentos, e a Califórnia, com dois fechamentos e cinco realinhamentos (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). A Comissão acatou 21 das 33 recomendações de fechamento de bases importantes feitas pelo DoD, além de sete realinhamentos importantes (CRS, 2005).

Mais uma vez, a reação ao anúncio dos fechamentos por parte dos congressistas cujas bases foram alvo do BRAC e de atores locais foi negativa. As críticas mais comuns estavam associadas a deliberações específicas do DoD e da Comissão e, em alguns casos, ao processo decisório como um todo. Ao tomar conhecimento das recomendações, por parte do DoD, de fechamento de três bases e redução de uma instalação no seu estado, o Senador de Connecticut, Joseph I. Lieberman as qualificou como “punição cruel e incomum que Connecticut não merece” (Apud SEMPLE, 2005).^{lxxxviii} Na Pensilvânia, os senadores republicanos Arlen Specter e Rick Santorum escreveram um artigo em um jornal local tecendo duras críticas à lista proposta pelo DoD, que incluía a Estação Aeronaval em Willow Grove e a Estação Aérea da Reserva do Aeroporto Internacional de Pittsburgh. De acordo com eles:

Willow Grove possui uma infraestrutura extremamente valiosa às nossas forças armadas. A base compreende mais de 1.100 acres de terra, incluindo uma pista de pouso de mais de 8.000 pés. O Departamento de Defesa não pode legitimamente concluir que essa base não tem espaço aéreo ou terrestre adequado. Nós estamos otimistas de que, quando tiverem acesso a esses fatos, a Comissão do BRAC irá entender que uma base conjunta com os recursos da Willow Grove, localizada no centro do nordeste/região do meio-Atlântico, deve ser mantida (RENDELL, 2005).^{lxxxix}

Em Nova Jersey, uma coalizão formada por políticos locais e estatais, militares, sindicatos e empreiteiras ligadas ao setor de defesa criticaram veementemente recomendação da Comissão de fechar o Forte Monmouth, a qual ocasionaria a perda de 5.272 empregos. A Comissão condicionou o fechamento da base à provisão de garantias, por parte do Exército, de que tal ação não comprometeria as operações militares no Iraque e no Afeganistão. O caso foi levado à Corte, sob o argumento de que a Comissão havia empregado procedimento que não estava previsto na Lei do BRAC de 1990 ou em emendas a esta lei. Desse modo, o Deputado Frank Pallone afirmou: “Nós estamos simplesmente pedindo à corte que revise o processo e determine se a comissão do BRAC fracassou em cumprir as leis do BRAC de 2005 e 1990. Se ganharmos, a solução é simples: Retirar o forte da lista” (Apud CAVE, 2005).^{xc} A base foi mantida na lista da Comissão de 2005.

Na medida em que a implementação dos fechamentos e realinhamentos se aproximava, os congressistas se dedicavam a propor medidas com vistas a amenizar o impacto do BRAC. Em 2009, o Senador Mark Warner, D-VA, apresentou uma emenda à Lei de Apropriação de Defesa para o Ano Fiscal de 2010 (*Defense Appropriations Act for Fiscal Year 2010, Public Law 111-84*) que demandou que a Academia Nacional de Ciências (*National Academy of Sciences, NASc*, sigla em inglês) realizasse um estudo que incluísse recomendações de medidas para aliviar o trânsito nas áreas pelo BRAC. O estudo, divulgado em fevereiro de 2011, afirmou que, ao fazer as suas recomendações, o DoD não atentava devidamente para os seus efeitos sobre o entorno das bases (NASc, 2011). Em abril de 2011, um relatório feito pelo Controlador Geral do DoD constatou que as estimativas do Pentágono — particularmente, do Corpo de Engenheiros do Exército — quanto ao impacto do BRAC sobre o trânsito local e em termos ambientais estavam baseadas em dados incorretos. O relatório, que defendeu a revisão dos dados e dos meios propostos pelo DoD para lidar com tais questões, foi sucedido de tentativas, por parte dos congressistas, de bloquear os realinhamentos para o Mark Center, em Alexandria, Virginia (INSPECTOR GENERAL, 2011). Em 26 de abril, o Congresso aprovou a alocação de US\$300 milhões para a implementação de projetos de transporte em torno do Fort Belvoir e do Centro Médico Naval, em Bethesda (ADMINISTRAÇÃO DO CONDADO DE MONTGOMERY, 2012). Na semana seguinte, o Pentágono anunciou a liberação de US\$20 milhões para aliviar o trânsito em torno do complexo da Alexandria (HALSEY III, 2011).

Em julho de 2010, um relatório do GAO indicou que havia dúvidas quanto à capacidade do DoD de finalizar as ações no prazo estipulado por lei (qual seja, 15 setembro de 2011) e chamou atenção para os efeitos dos fechamentos e realinhamentos, em termos de transporte, moradia e disponibilidade de escolas e de serviços de saúde, tanto sobre as comunidades que perderiam funções e pessoal quanto sobre as que receberiam funções e pessoal. O relatório também enfatizou os desafios enfrentados pela rodada mais complexa, abrangente e custosa do BRAC.

Diferentemente de rodadas prévias do BRAC, o DOD está implementando a rodada do BRAC de 2005 durante um período de conflito e de aumentos significativos no orçamento de defesa para sustentar operações de contingência. Além desse desafio, o DOD está implementando transformações abrangentes em todo o mundo, como a realocação permanente de 70.000 militares do exterior para os Estados Unidos; a transformação da estrutura de força do Exército de uma organização baseada em divisões para brigadas de combate que possam ser mais facilmente empregadas; um aumento de pessoal na ativa do Exército e dos Fuzileiros Navais de 92.000 membros; e a retirada de forças de combate do Iraque, simultaneamente ao aumento da presença militar dos Estados Unidos no Afeganistão. Todas essas iniciativas estão exercendo uma demanda descomunal sobre a infraestrutura doméstica do DOD para acomodar forças novas e existentes que estão sendo empregadas ou reempregadas (GAO, 2010, p. 1-2).^{xci}

Em dezembro do mesmo ano, o Deputado James P. Moran, D-VA, introduziu uma provisão à Lei de Autorização de Defesa para o Ano Fiscal de 2011 (*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011, Public Law 111-383*) que determinava a criação, pelo Secretário do Exército, de um plano de transporte que mitigasse os efeitos dos realinhamentos para o Mark Center, em Alexandria, Virgínia. Em janeiro de 2011, os deputados James P. Moran Jr. e Gerald E. Connolly e os senadores James Webb e Mark Warner enviaram uma carta ao Secretário de Defesa Robert Gates afirmando que: “A nove meses da ocupação completa do Mark Center, o norte da Virgínia se mantém lamentavelmente despreparado para responder a um problema local sem, ao mesmo tempo, colocar em risco a segurança dos outros moradores da área”.^{xcii} A delegação da Virgínia recomendou que o DoD financiasse medidas que melhorassem o trânsito na região, contratasse policiais de trânsito e adiasse os realinhamentos de e para o Forte Belvoir, o Forte Meade e o Centro Médico Naval em Bethesda até que a infraestrutura proposta estivesse pronta.

Neste capítulo verificou-se que, não obstante a Comissão do BRAC tenha sido criada para eliminar a influência dos atores políticos sobre o processo decisório, tais atores, com destaque para os deputados cujas bases foram cotadas para fechamento ou realinhamento, continuaram

tomando iniciativas para interferir no processo. Algumas delas foram as mesmas que haviam sido empregadas antes da lei de 1988, porém adaptadas ao novo contexto institucional estabelecido em 1990, ao passo que as outras consistiram em inovações viabilizadas pelas regras e procedimentos vigentes.

Dentre as primeiras encontram-se as críticas ao processo seletivo do DoD e o questionamento das informações que fundamentavam as recomendações do Departamento, bem como das estimativas das economias derivadas das ações propostas. A falta de cooperação do Pentágono para prover informações ao Legislativo também foi frequentemente denunciada pelos congressistas. Ao argumentarem publicamente sobre o processo e recomendações específicas, per se, os deputados explicitavam a sua posição sobre a questão para o público alvo, isto é, o seu eleitorado. A convocação de audiências nas Comissões e Subcomissões das Forças Armadas da Câmara e do Senado serviu ao mesmo propósito, além de permitir que os congressistas obtivessem informações sobre o BRAC e pressionassem publicamente o DoD para atender os requisitos legais.

A vocalização de críticas ao DoD e os esforços para interferir no BRAC transcenderam o âmbito do Legislativo. A defesa de bases específicas junto a funcionários governamentais foi utilizada em alguns casos, além do apelo ao Poder Judiciário com vistas a reverter as recomendações da Comissão, o que poderia minar todo o processo decisório do BRAC. Vários deputados afetados também recorreram à mídia para manifestar o seu descontentamento com os fechamentos e para divulgar as medidas que estavam sendo tomadas por eles para proteger as comunidades locais.

Outra estratégia adotada foi a reforma do processo do BRAC. Em 1988, o objetivo era permitir uma única rodada do BRAC, cujos fechamentos e realinhamentos seriam fruto de decisões tomadas por uma comissão independente, com base em critérios e procedimentos definidos por lei (e não na discricionariedade do Executivo). Em 1990, o Legislativo se propôs a eliminar a vantagem da Casa Branca no processo decisório, ao mesmo tempo em que ampliava e institucionalizava um valioso canal de influência do Legislativo sobre as rodadas do BRAC de 1991, 1993 e 1995. Tal canal foi a participação dos deputados nas audiências da Comissão do BRAC, o que conferiu maior visibilidade às iniciativas destes atores, ao mesmo tempo em que expôs o processo decisório à influência de atores políticos federais e locais, grupos de interesse

locais e o público, em geral, minando o elemento que havia contribuído para o êxito da rodada de 1988.

A aprovação de leis abrangentes (*omnibus bills*) era voltada, especialmente, para mitigar os efeitos ambientais e econômicos das ações do BRAC sobre as comunidades locais, uma vez que os mecanismos institucionais desenvolvidos em 1988 e 1990 tornaram a proteção das bases tarefa praticamente impossível. Desse modo, os deputados redirecionaram os seus esforços para o impacto das ações do BRAC, ao invés de tentarem reverter as decisões. Outra iniciativa tomada nesse sentido foi o uso do poder congressional para dispor sobre o orçamento para destinar recursos para construção militar aos distritos afetados, iniciativa que foi de encontro à tendência de redução do orçamento ao longo da década de 1990.

Em suma, as leis de 1988 e 1990 (particularmente a de 1990) institucionalizaram o processo decisório do BRAC. Porém, o arcabouço institucional desenvolvido não conferiu ao Congresso autoridade para afetar, efetivamente, a tomada de decisão. Os congressistas passaram, então, a tomar iniciativas como utilizar a Comissão como palco para manifestação de posições contrárias aos fechamentos e realinhamentos propostos e elaborar medidas que mitigassem os efeitos dos fechamentos para demonstrar, ao seu eleitorado, que todos os recursos em seu poder estavam sendo empregados em favor dos seus distritos. Desse modo, os deputados agiram simbolicamente, ou seja, seu objetivo principal não era evitar fechamentos e realinhamentos viabilizados por leis que eles mesmos haviam aprovado, mas tomar — sobretudo verbalmente — posição contrária às ações do BRAC e denunciar a responsabilidade do DoD, do Presidente ou da Comissão por tais ações, além dos efeitos das decisões sobre os seus distritos.

O comportamento dos deputados em relação ao BRAC se resume a dois tipos de atividade principais. A primeira é a tomada de posições que sejam bem vistas pelo seu eleitorado. A segunda se refere à determinação dos congressistas para evitar eventual punição por parte dos seus eleitores. O engajamento nesta última se deve à crença, altamente difundida no âmbito do Legislativo, e particularmente na Câmara, de que o fechamento de bases militares — que põe fim a um importante fluxo de recursos federais para os distritos eleitorais envolvidos, além de resultar na perda de empregos e de renda para as comunidades locais — leva à derrota nas urnas. O capítulo quatro testa a relação entre essas variáveis.

4. O Fechamento e o Realinhamento de Bases e o Desempenho Eleitoral dos Deputados

O propósito deste capítulo é testar empiricamente a hipótese da literatura de que *o fechamento e o realinhamento de bases militares domésticas afetam negativamente o desempenho eleitoral dos deputados* (ARNOLD, 1990; MAYER, 1995). Tal hipótese, como já foi afirmado, foi elaborada para o período anterior à criação da Comissão do BRAC, em 1988, e nunca foi submetida a teste sistemático (HADWIGER, 1997; SORENSON, 2007). Pretende-se, aqui, testar essa hipótese para o período compreendido entre 1988 e 2006. O objetivo é verificar os efeitos (se algum) das rodadas do BRAC sobre o desempenho eleitoral dos representantes dos distritos afetados em um contexto institucional diferente, já que regulado pelas novas regras de 1988 e de 1990, como extensamente discutido nos capítulos anteriores.

A pesquisa realizada é de caráter quantitativo e, majoritariamente, faz uso de estatística descritiva. Isso se deve ao fato de que serão comparadas características de populações — como, por exemplo, todos os deputados afetados pelo BRAC e todos os deputados, no âmbito nacional, que não foram afetados pelo BRAC — e não de amostras. Tal abordagem é consistente com a dos estatísticos tradicionais, também conhecidos como frequentistas, que consideram que populações não devem ser tratadas como amostras. A análise de populações, portanto, deve ser feita por meio das médias, da diferença entre as médias e da variação entre populações. Entretanto, a corrente conhecida como bayesiana considera que, como toda distribuição apresenta algum erro amostral, a realização de testes, por meio do tratamento de populações como amostras, pode gerar ganhos analíticos (v., p. ex., GELMAN; KING, 1990).

Considerando tal controvérsia, o teste da hipótese da literatura será feito principalmente por meio de análise descritiva. Em seguida, para testar as principais expectativas teóricas (ou sub-hipóteses) da hipótese em questão, serão feitos testes de comparação de médias e de variância de amostras. Espera-se que os testes de estatística inferencial confirmem os resultados obtidos a partir da análise descritiva dos dados.

Serão analisados todos os fechamentos e realinhamentos importantes (ou seja, que resultaram na perda de mais de 300 postos de trabalho civis) decorrentes das cinco rodadas do BRAC que afetaram os 50 estados estadunidenses. O objetivo é verificar se houve variação significativa no desempenho eleitoral dos candidatos afetados pelo BRAC na eleição imediatamente posterior a cada rodada (Tempo 2), em relação à eleição anterior (Tempo 1), e, em

caso positivo, se tal variação se deu na direção prevista pela hipótese da literatura. Os indicadores de desempenho eleitoral utilizados são a reeleição ou não reeleição dos deputados afetados pelo BRAC no Tempo 2 e a média da porcentagem dos votos recebidos por tais deputados nos seus distritos eleitorais no Tempo 2.

A análise realizada é dos tipos longitudinal e transversal. Serão comparadas as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC nos Tempos 1 e 2. Em seguida, a média da porcentagem dos votos dos deputados afetados que se reelegeram, no Tempo 2, será comparada com a média da porcentagem de votos dos deputados que não foram afetados pelo BRAC, na mesma eleição, no âmbito nacional, a fim de identificar se outros fatores — diferentes do BRAC — contribuíram para a piora no desempenho eleitoral dos deputados afetados.

A média da porcentagem de votos — de todos os deputados, dos deputados não afetados e dos deputados não afetados, por partido —, no âmbito nacional, e a taxa de não reeleição, no âmbito nacional, serão usadas como variáveis de controle.

A Base de Dados sobre o BRAC e o Desempenho Eleitoral dos Deputados, de elaboração própria, contém, além dos dados relativos aos deputados afetados pelo BRAC nos Tempos 1 e 2, dados referentes à população dos deputados eleitos, no âmbito nacional, nos Tempos 1 e 2. As categorias da base de dados são:

- o nome do deputado;
- o estado e o distrito representado pelo deputado;
- o partido político do deputado;
- o tempo do deputado no cargo;
- a porcentagem de votos do deputado nas eleições gerais (inclusive no segundo turno, nos casos em que a disputa foi decidida no segundo turno), antes e depois do BRAC;
- se o distrito do deputado foi atingido pelo BRAC;
- para os deputados que foram afetados pelo BRAC, o nome da base fechada ou realinhada, se a ação consistiu em fechamento ou realinhamento, o número de empregos civis perdidos em decorrência do BRAC e o número de empregos civis criados ou recuperados após o BRAC; e
- se o deputado foi reeleito ou não.

Ressalte-se que os dados coletados se referem apenas às eleições gerais para a Câmara dos Deputados imediatamente anteriores e posteriores a cada rodada do BRAC, ou seja, as eleições de 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 2004 e 2006.

As principais fontes utilizadas foram o *site* do Congresso dos Estados Unidos; o *site* da Casa Branca; documentos da Secretaria do Censo dos Estados; relatórios da Comissão Federal Eleitoral sobre os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados de 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 2004 e 2006; o relatório da Comissão do Secretário de Defesa de 1988; os relatórios da Comissão do BRAC de 1991, 1993, 1995 e 2005; relatórios do GAO referentes ao BRAC; relatórios do CRS referentes ao BRAC e relatórios do DoD referentes ao BRAC.

Primeiramente, serão expostas as principais expectativas ou implicações observáveis da hipótese da literatura, as quais serão contrastadas com as expectativas deste trabalho. Em seguida, as expectativas da hipótese da literatura serão confrontadas com os resultados referentes a cada rodada do BRAC. Por fim, serão feitas considerações acerca da corroboração ou refutação da hipótese da literatura e da hipótese alternativa.

4.1. Expectativas Derivadas da Hipótese da Literatura e As Expectativas do Trabalho

A hipótese predominante na literatura é que os fechamentos e os realinhamentos de bases militares comprometem o desempenho eleitoral dos deputados. As seguintes expectativas podem ser derivadas da hipótese da literatura:

*i) a taxa de não reeleição do conjunto dos deputados afetados pelo BRAC no Tempo 2 será **significativamente maior** do que a taxa de não reeleição do conjunto dos deputados no âmbito nacional;*

*ii) o desempenho eleitoral dos deputados afetados pelo BRAC será **significativamente pior** no Tempo 2 do que no Tempo 1, controlando-se pela variação da porcentagem de votos dos deputados no âmbito nacional entre os Tempos 1 e 2; e*

*iii) o desempenho eleitoral dos deputados afetados pelo BRAC que forem reeleitos no Tempo 2 será **significativamente pior** do que o desempenho eleitoral dos demais deputados (ou seja, o conjunto dos deputados no âmbito nacional, exceto os afetados pelo BRAC).*

Tais expectativas serão submetidas a teste empírico que permitirá a corroboração ou a refutação da hipótese da literatura. *A expectativa deste trabalho é que tal hipótese será refutada.* Logo, espera-se que:

i) a taxa de não reeleição dos deputados afetados pelo BRAC no Tempo 2 seja *similar* à taxa de não reeleição dos deputados no âmbito nacional;

ii) o desempenho eleitoral dos deputados afetados pelo BRAC seja *similar* nos Tempos 1 e 2, controlando-se pela variação da porcentagem de votos dos deputados no âmbito nacional entre os Tempos 1 e 2; e

iii) o desempenho eleitoral dos deputados afetados pelo BRAC que forem reeleitos no Tempo 2 seja *similar* ao desempenho eleitoral dos deputados não afetados pelo BRAC.

4.2. A Rodada do BRAC de 1988

Na rodada de 1988, 27 bases importantes foram fechadas e realinhadas. Dos 27 deputados afetados, 12 eram republicanos e 15 democratas (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Apenas um dos deputados afetados, Robert C. Smith, R-NH, não se candidatou à reeleição para a Câmara dos Deputados em 1990 (Tabela 1). Em novembro de 1990, Smith concorreu ao Senado Federal e, em dezembro, renunciou à Câmara para substituir, temporariamente, o Senador Gordon J. Humphrey, R-NH. Smith permaneceu no Senado entre 1990 e 2003. Desse modo, o motivo pelo qual Smith não concorreu à Câmara não estava relacionado aos efeitos esperados do BRAC. Além disso, ele foi bem sucedido na sua candidatura ao Senado, em 1990, tendo recebido 65,1% dos votos.

A taxa de não reeleição dentre os deputados afetados pelo BRAC que concorreram no pleito de 1990 foi de 3,8% (ou seja, 1/26). Apenas um deputado, qual seja, Stanford E. Parris, R-VA, não foi reeleito. Tal taxa foi praticamente igual à taxa observada, no mesmo ano, no âmbito nacional, qual seja, 3,9% (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012), o que vai de encontro ao previsto pela hipótese da literatura. Entretanto, como o número de deputados afetados pelo BRAC (n=27) é pequeno, outras evidências serão mobilizadas para testar tal hipótese.

Dos 26 deputados afetados pelo BRAC que concorreram à reeleição de 1990, 21 tiveram uma queda na sua porcentagem de votos, em relação a 1988, ao passo que cinco observaram o

aumento da sua porcentagem de votos (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). A média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados afetados pelo BRAC caiu 9% (Tabela 2). A exclusão dos *outliers* do conjunto dos deputados afetados, antes e depois do BRAC, não afetou significativamente tal variação.²⁵ O teste de variância de Levene corrobora esse resultado, pois indica que a variação entre as distribuições das amostras nos Tempos 1 e 2 não é estatisticamente significativa, ao nível de significância de 5%. Por sua vez, o teste T revela que, ao nível de significância de 5%, a diferença entre as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC nos Tempos 1 e 2 tampouco é estatisticamente significativa (Tabela 3). Tais resultados contrariam a hipótese da literatura.

Tabela 1. Deputados Afetados pelo BRAC

	Rodada de 1988	Rodada de 1991	Rodada de 1993	Rodada de 1995	Rodada de 2005
Total	27	36	42	41	42
Candidataram-se à reeleição	26	32	36	35	41
Não se candidataram à reeleição	1	4	6	6	1
Concorreram nas eleições gerais	26	28	36	35	40
Derrotados nas eleições gerais	1	3	1	1	3
Derrotados nas eleições primárias	0	4	0	0	1
Reeleitos	25	25	35	34	38

Fonte de Dados: Base de Dados sobre o BRAC e o Desempenho Eleitoral dos Deputados (2012).

No âmbito nacional, a variação da média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados, entre 1988 e 1990, também foi negativa, porém teve menor magnitude do que entre os deputados afetados pelo BRAC. Seria, portanto, plausível considerar que a diferença entre essas variações (ou seja, 3,5%) tenha sido, pelo menos em parte, causada pelo BRAC. De qualquer

²⁵

Foram considerados *outliers* os deputados que, na eleição de 1988 ou na eleição de 1990, não tiveram oponente no seu distrito e que, portanto, receberam 100% dos votos em uma destas eleições. Nominalmente, os *outliers* foram os deputados Edward R. Madigan, R-IL, Larry Hopkins, R-KY, Jack Brooks, D-TX, James A. Hayes, R-LA, Kweisi Mfume, R-MD, e Ronald D. Coleman, D-TX.

maneira, tal variação foi muito pequena. Em relação aos deputados não afetados pelo BRAC, a média da porcentagem de votos dos deputados afetados, sem *outliers*, foi 0,6% maior, ou seja, não houve variação significativa. Tal resultado é corroborado pelos resultados do teste T, de comparação de médias, e do teste de Levene, os quais revelam que, ao nível de 5% de significância, a diferença entre as médias e a variação entre as amostras não são estatisticamente significativas (Tabela 4). Tais resultados são inconsistentes com a hipótese da literatura.

Tabela 2. Média da Porcentagem de Votos (1988-1990)

	1988	1990	Diferença	Variação (%)
Deputados afetados pelo BRAC	73,6	67,0	6,6	-9,0
Deputados afetados pelo BRAC, exceto <i>outliers</i>	68,4	62,3	6,1	-9,0
Deputados eleitos no âmbito nacional	72,8	69,3	3,4	-5,0
Deputados eleitos no âmbito nacional, exceto <i>outliers</i>	68,7	64,9	3,8	-5,5
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos x não afetados	-	68,0 x 69,4	-1,4	2,0
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x não afetados, sem <i>outliers</i> x	-	65,3 x 64,9	0,4	-0,6
Deputados democratas afetados que foram reeleitos x democratas no âmbito nacional	-	67,3 x 69,4	-2,1	3,0
Deputados democratas afetados que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x democratas no âmbito nacional, sem <i>outliers</i>	-	66,5 x 64,8	1,7	-2,6
Deputados republicanos afetados que foram reeleitos x republicanos no âmbito nacional	-	67,7 x 69,3	-1,6	2,3
Deputados republicanos afetados que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x republicanos no âmbito nacional, sem <i>outliers</i>	-	62,1 x 65,3	-3,2	4,9

Fonte de Dados: Base de Dados sobre o BRAC e o Desempenho Eleitoral dos Deputados (2012).

Controlando por partido político, a média da porcentagem de votos dos deputados democratas afetados pelo BRAC que foram reeleitos, em 1990, foi 2,6% *maior* do que a média da porcentagem de votos dos deputados democratas, no âmbito nacional, para o mesmo ano. Por sua vez, a média da porcentagem de votos dos deputados republicanos afetados pelo BRAC que foram reeleitos em 1990 foi 4,9% menor do que a média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados republicanos, no âmbito nacional. Tais variações não foram significativas, o que é inconsistente com a hipótese da literatura. Saliente-se, porém, que o “n” relativo ao número de deputados de cada partido que foram afetados pelo BRAC é muito pequeno, o que compromete o grau de generalização desses resultados.

Tabela 3. Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados pelas Cinco Rodadas do BRAC nos Tempos 1 e 2 (Sem Outliers)

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
antes_depois_88	Equal variances	1,103	,299	1,496	38	,142	4,58258	3,06221	-1,58891	10,75406
	Equal variances not assumed			1,515	42,381	,137	4,58258	3,02417	-1,51882	10,68397
antes_depois_91	Equal variances	,086	,771	-,056	48	,955	-,14000	2,48405	-5,13452	4,85452
	Equal variances not assumed			-,056	47,257	,955	-,14000	2,48405	-5,13655	4,85655
antes_depois_93	Equal variances assumed	,113	,738	-1,831	62	,072	-4,82500	2,63527	-10,09282	-,44282
	Equal variances not assumed			-1,831	61,773	,072	-4,82500	2,63527	-10,09321	-,44321
antes_depois_95	Equal variances	,568	,454	-,460	58	,647	-,96667	2,09946	-5,16919	3,23586
	Equal variances not assumed			-,460	57,096	,647	-,96667	2,09946	-5,17061	3,23727
antes_depois_05	Equal variances	2,991	,088	,831	76	,408	1,75385	2,10932	-2,44722	5,95492
	Equal variances not assumed			,831	67,121	,409	1,75385	2,10932	-2,45623	5,96392

Tabela 4. Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados e Não Afetados pelo BRAC no Tempo 2 (sem outliers)

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
afetados_não afetados_90	Equal variances assumed	,550	,459	,160	377	,873	,34975	2,18782	-3,95210	4,65161
	Equal variances not assumed			,146	24,368	,885	,34975	2,39643	-4,59228	5,29179
afetados_não afetados_92	Equal variances assumed	,800	,371	,920	422	,358	1,96649	2,13849	-2,23693	6,16991
	Equal variances not assumed			1,014	26,558	,320	1,96649	1,93972	-2,01659	5,94958
afetados_não afetados_94	Equal variances assumed	,223	,637	2,669	402	,008	5,04471	1,89009	1,32902	8,76039
	Equal variances not assumed			2,740	35,519	,010	5,04471	1,84083	1,30958	8,77983
afetados_não afetados_96	Equal variances assumed	1,379	,241	,937	421	,349	1,72869	1,84440	-1,89670	5,35408
	Equal variances not assumed			1,132	39,382	,264	1,72869	1,52709	-1,35918	4,81656
afetados_não afetados_06	Equal variances assumed	2,501	,115	,573	398	,567	,99341	1,73248	-2,41254	4,39936
	Equal variances not assumed			,679	44,466	,501	,99341	1,46254	-1,95327	3,94009

Em 1990, a variação da porcentagem de votos recebidos pelos deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos, em relação a 1988, foi -8,9%. A redução da porcentagem de votos recebidos pelo deputado derrotado após a rodada do BRAC, Stanford Parris, R-VA, foi 17,6%, ou seja, aproximadamente duas vezes maior do que a redução dos deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos. Tal resultado sugere que outros fatores — e não o fechamento ou realinhamento de bases — levaram ao insucesso eleitoral do deputado. Um deles pode estar associado à dinâmica partidária nos níveis federal e estadual. A média da porcentagem de votos dos deputados republicanos eleitos em 1990 diminuiu 4,5% em relação à média correspondente na eleição anterior. Já na Virgínia (estado do Deputado Parris), o desempenho dos deputados

republicanos piorou dramaticamente. A média da porcentagem dos votos recebidos pelos deputados republicanos caiu 26,9%, enquanto os deputados democratas viram sua média aumentar 18,0% (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). É provável que a queda na porcentagem de votos de Parris esteja associada à queda na porcentagem de votos do seu partido, no âmbito estadual.

O fechamento da Estação Cameron, localizada no distrito eleitoral do Deputado Parris, resultou na maior perda de empregos civis decorrente da rodada de 1988, ou seja, 4.355 (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). De fato, a variação entre as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC que perderam mais de mil empregos civis nos seus distritos (-14,1%) foi maior do que a média da mesma variação para o conjunto dos deputados afetados pelo BRAC (-9,0%). Tal resultado sugere que o impacto do BRAC foi maior sobre os deputados eleitos por distritos que perderam mais de mil empregos, o que pode ser considerado uma corroboração parcial da hipótese da literatura, se observado sistematicamente para as outras rodadas.

Em suma, examinando-se a rodada de 1988, pode-se concluir que: 1) a taxa de não reeleição dos deputados afetados pelo BRAC, em 1990; 2) a variação da média da porcentagem dos votos, antes e depois do BRAC; e 3) a variação da média da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC, em relação aos não afetados, se comportaram contrariamente ao previsto pela hipótese da literatura e, portanto, de acordo com a hipótese deste trabalho.

4.3. A Rodada do BRAC de 1991

A Comissão do BRAC de 1991 determinou o fechamento e o realinhamento de 39 bases. No total, as ações do BRAC incidiram sobre os distritos de 36 deputados — 16 republicanos e 20 democratas. Os distritos de dois deputados, quais sejam, Dana Rohrabacher, R-CA, e Robert T. Matsui, D-CA, foram afetados por dois fechamentos ou realinhamentos cada. Dos 36 deputados afetados pelo BRAC, quatro não se candidataram à reeleição em 1992 — Richard H. Stallings, D-ID, Robert W. Davis, R-MI, Chalmers P. Wylie, R-OH, e Robin Tallon, D-SC. Stallings se candidatou à vaga do Senador Steve Symms, que se aposentou em 1992, mas perdeu para o republicano Dirk Kempthorne. Stallings recebeu 43,5% dos votos, contra 56,5% do seu adversário. Davis decidiu não concorrer após a descoberta do seu envolvimento em um escândalo

financeiro. Wylie se aposentou, com 73 anos de idade, após servir treze mandatos na Câmara. Não foram encontradas informações sobre os motivos que levaram Tallon a não se candidatar.

Dos 32 deputados afetados pelo BRAC que concorreram à reeleição em 1992, 25 foram reeleitos, três foram derrotados na eleição geral e quatro foram derrotados nas eleições primárias (Tabela 1). Os principais fatores que afetaram o desempenho dos deputados derrotados nas primárias foram o redistritamento e a ocorrência de escândalos éticos que os envolviam. O principal desses escândalos se referiu à retirada, pelos deputados, de recursos além do limite da conta por meio da qual recebiam o seu salário. Tal escândalo veio à tona após a descoberta, no início de 1992, de que os mais de 450 deputados que estavam ou haviam estado envolvidos não sofriam qualquer tipo de sanção (por exemplo, o pagamento de juros) pelo uso abusivo de recursos públicos. Bill Alexander, Jr., D-AZ, foi derrotado nas primárias após o seu envolvimento em escândalos que incluíam uma ação legal por uma dívida de US\$308 mil, a retirada de fundos no valor de US\$ 208 mil da sua conta da Câmara e indícios de irregularidades nos seus negócios. Chester G. Atkins, D-MA, também esteve envolvido no escândalo do banco da Câmara e foi afetado negativamente pelo redistritamento de 1991, que tornou a disputa no seu distrito mais competitiva. Clyde C. Holloway, R-LA, teve o seu distrito significativamente reconfigurado em 1992, o que o levou a concorrer para outro distrito. Thomas Campbell, R-CA, também foi prejudicado pelo redistritamento, que resultou no aumento de eleitores democratas no seu distrito (NATIONAL JOURNAL ALMANAC, 2010). Considerando, portanto, que o BRAC não teve impacto relevante sobre o desempenho eleitoral dos deputados que perderam as primárias, estes deputados serão eliminados da análise que se segue.

Em 1992, dos 28 deputados afetados pelo BRAC que concorreram à reeleição, 12 apresentaram um aumento na sua porcentagem de votos, 15 apresentaram uma redução e um permaneceu com a mesma porcentagem de votos (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Dentre os deputados afetados pelo BRAC que concorreram à eleição geral de 1992, a taxa de não reeleição (10,7% ou 3/28) foi praticamente igual à taxa correspondente no âmbito nacional, qual seja, 10,8% (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). A média dos votos recebidos pelos deputados afetados pelo BRAC caiu 5,6% em 1992, em relação à eleição anterior (Tabela 5). Após a eliminação dos *outliers*, tal variação se iguala a zero. O teste T e o teste de Levene indicam que, antes e depois do BRAC, ao nível de significância de 5%, a

diferença e a variação entre as médias das porcentagens dos votos dos deputados afetados não foram estatisticamente significativas (Tabela 3). Tais resultados contrariam as expectativas da hipótese da literatura.

Em 1992, a média da porcentagem dos votos dos deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos, sem *outliers*, foi 3,1% maior do que a média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados que não foram afetados, no âmbito nacional. O teste T e o teste de Levene revelam que, em 1992, ao nível de significância de 5%, a diferença e a variação entre as médias das porcentagens de votos dos deputados afetados e dos não afetados pelo BRAC não foram estatisticamente significativas (Tabela 4). Tais resultados também vão de encontro às expectativas da hipótese da literatura.

Entre 1990 e 1992, excluindo os *outliers*, a média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados no âmbito nacional caiu 3,4%, enquanto a variação na porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC, sem *outliers*, permaneceu a mesma. A diferença mínima entre tais variações vai de encontro à hipótese da literatura. Controlando por partido, a média da porcentagem de votos dos deputados democratas afetados pelo BRAC que foram reeleitos, excluindo os *outliers*, foi 3,2% maior do que a média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados democratas no âmbito nacional. A variação entre a média da porcentagem de votos dos deputados republicanos afetados que foram reeleitos e a média da porcentagem de votos dos deputados republicanos no âmbito nacional, excluindo os *outliers*, foi 3,7%. Embora os deputados republicanos afetados pelo BRAC que foram reeleitos tenham recebido uma porcentagem de votos menor do que o conjunto dos republicanos no âmbito nacional, a variação entre as médias destas populações não foi significativa. Tais resultados contrariam a hipótese da hipótese da literatura.

Em 1990, nenhum dos seis deputados cujos distritos perderam mais de mil empregos civis foi derrotado (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Entre 1990 e 1992, a variação das médias dos deputados que perderam mais de mil empregos civis, sem *outliers*, foi próxima de zero (ou seja, -0,5%). Tais resultados são incompatíveis com a hipótese da literatura, segundo a qual se espera que quanto maior a magnitude dos efeitos negativos do BRAC, pior o desempenho eleitoral dos deputados.

O fechamento da Grissom AFB, localizada no distrito do Deputado James Jontz, D-IN, acarretou a perda de 792 empregos civis (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O

DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Em 1992, Jontz experimentou uma redução de 7,8% na sua porcentagem de votos, em relação à eleição de 1990, enquanto a média da porcentagem de votos dos deputados democratas no seu estado teve um aumento de 2,8%. Esse resultado indica que o fechamento da base pode ter afetado o desempenho eleitoral de Jontz, mas não elimina a possibilidade de que outros fatores tenham agido nesse sentido.

Tabela 5. Média da Porcentagem de Votos (1990-1992)

	1990	1992	Diferença	Varição (%)
Deputados afetados pelo BRAC	67,4	63,7	3,7	-5,6
Deputados afetados pelo BRAC, exceto <i>outliers</i>	63,5	63,6	-0,1	0,0
Deputados afetados pelo BRAC que foram derrotados	69,7	47,7	22,0	-31,6
Deputados afetados pelo BRAC que foram derrotados, exceto <i>outlier</i>	54,8	49,2	5,6	-10,2
Deputados eleitos no âmbito nacional	69,3	63,6	5,7	-8,2
Deputados eleitos no âmbito nacional, exceto <i>outliers</i>	64,9	62,7	2,2	-3,4
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos x não afetados	-	66,0 x 63,5	2,5	-3,8
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x não afetados, sem <i>outliers</i>	-	64,6 x 62,6	2,0	-3,1
Deputados democratas afetados que foram reeleitos x democratas no âmbito nacional	-	64,4 x 63,9	0,5	-0,8
Deputados democratas afetados que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> democratas no âmbito nacional, sem <i>outliers</i>	-	65,0 x 63,0	2,0	-3,2
Deputados republicanos afetados que foram reeleitos x republicanos no âmbito nacional	-	63,7 x 63,5	0,2	-0,3

Deputados republicanos afetados que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x republicanos no âmbito nacional, sem <i>outliers</i>	-	60,0 x 62,3	-2,3	3,7
---	---	-------------	------	-----

Fonte de Dados: Base de Dados sobre o BRAC e o Desempenho Eleitoral dos Deputados (2012).

O fechamento da England AFB resultou na perda de 682 empregos civis (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). A porcentagem de votos do Deputado Clyde C. Holloway, R-LA, que representava o distrito em que se localizava a base, caiu 12,4%. Tal variação foi muito maior do que a observada pelos deputados afetados que foram reeleitos, o que sugere que o BRAC não teve impacto relevante sobre o desempenho eleitoral de Holloway. Além disso, a média da porcentagem dos votos dos deputados republicanos na Louisiana também diminuiu (-20,16%) (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). O fato de que a redução na porcentagem de votos de Holloway, antes e depois do BRAC, foi menor do que a variação correspondente no âmbito nacional também indica que outros fatores contribuíram para a piora do desempenho eleitoral do deputado.

O fechamento da Williams AFB acarretou a perda de 728 empregos civis (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). A porcentagem de votos do Deputado John Rhodes III, R-AZ, caiu de 99,5% para 44,6%. A diferença entre tais porcentagens não pode ser atribuída ao BRAC, mas, provavelmente, à mudança no contexto eleitoral do distrito representado pelo deputado. Na eleição de 1990, Rhodes III não teve nenhum adversário competitivo e, portanto, obteve quase a totalidade dos votos. Em 1992, Rhodes III, que havia sido eleito pela primeira vez em 1986, concorreu com o candidato democrata Sam Coppersmith, que recebeu 51,3% dos votos (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). A principal questão explorada por Coppersmith teve caráter ético e, portanto, o BRAC não foi uma questão relevante.

Para a rodada de 1991, os indicadores observados se comportaram contrariamente às expectativas da hipótese da literatura, corroborando a hipótese desta tese. As variáveis exógenas que, provavelmente, afetaram o desempenho eleitoral dos candidatos foram o redistritamento e a conflagração de escândalos éticos.

4.4. A Rodada do BRAC de 1993

A terceira rodada do BRAC resultou no fechamento e realinhamento de 55 bases importantes: 41 distritos foram afetados, sendo 20 representados por deputados republicanos e 21 por democratas. Dentre os deputados afetados, seis não concorreram à reeleição em 1994. Dos 35 que concorreram, 34 foram reeleitos em 1994 e apenas um — Lynn Schenk, D-CA — não se reelegeu (Tabela 1). Dentre os reeleitos, nove deputados observaram uma piora no seu desempenho, enquanto 26 experimentaram uma melhoria (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012).

Em 1994, a taxa de não reeleição dos deputados afetados pela rodada de 1993 foi 2,5% (ou 1/36), enquanto a taxa correspondente no âmbito nacional foi de 10,8% (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). A média dos votos recebidos pelos deputados afetados pelo BRAC, sem *outliers*, *aumentou* 7,6% após o anúncio dos fechamentos, em relação à eleição anterior (Tabela 5). Tal variação foi relativamente maior do que a variação da porcentagem de votos dos deputados no âmbito nacional, que, sem *outliers*,²⁶ *aumentou* 2,9%, entre 1992 e 1994. O teste T e o teste de Levene revelam que, entre 1992 e 1994, a diferença e a variação das médias da porcentagem dos votos dos deputados afetados pelo BRAC não são estatisticamente significantes, ao nível de significância de 5% (Tabela 3). Tal resultado contraria a hipótese da literatura.

Em 1994, a média da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos foi 7,3% *maior* do que a média dos deputados não afetados. Os resultados do teste de Levene apontam que não houve variação significativa entre as médias da porcentagem dos votos dos deputados afetados e dos não afetados, ao nível de significância de 5%. Já os resultados do teste T demonstram que *a diferença entre tais médias é estatisticamente significativa* (Tabela 4), ou seja, a hipótese nula de que as médias são iguais pode ser rejeitada. De fato, a média da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos foi *significativamente maior* do que a média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados não afetados, no âmbito nacional. Tal resultado é claramente contrário à hipótese da literatura.

²⁶

São considerados *ouliers* todos os candidatos que não enfrentaram oponente no seu distrito e, portanto, obtiveram 100% da porcentagem dos votos, elevando, desproporcionalmente, o valor da média.

Controlando por partido, a média da porcentagem dos votos dos deputados democratas afetados pelo BRAC que foram reeleitos foi 6,8% maior do que a média correspondente para o conjunto dos deputados democratas, no âmbito nacional, sem *outliers*. A variação entre a média da porcentagem de votos dos deputados republicanos afetados pelo BRAC que foram reeleitos e a média correspondente para o conjunto dos deputados republicanos, no âmbito nacional, foi um pouco maior (9%), em favor dos primeiros. Tais resultados também contrariam a hipótese da literatura.

Tabela 6. Média da Porcentagem de Votos (1992-1994)

	1992	1994	Diferença	Varição (%)
Deputados afetados pelo BRAC	66,0	70,8	-4,8	7,3
Deputados afetados pelo BRAC, sem <i>outliers</i>	63,8	68,6	-4,8	7,6
Deputado afetado pelo BRAC que foi derrotado	51,1	46	5,1	-10,0
Deputados eleitos no âmbito nacional	63,6	66,0	-2,4	3,8
Deputados eleitos no âmbito nacional, exceto <i>outliers</i>	62,7	64,5	-1,8	2,9
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos x não afetados	-	70,9 x 65,7	5,2	-7,3
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x não afetados, sem <i>outliers</i>	-	68,1 x 63,0	5,0	-7,3
Deputados democratas afetados x democratas no âmbito nacional	-	71,9 x 64,5	3,8	-5,9
Deputados democratas afetados, sem <i>outliers</i> x democratas no âmbito nacional, sem <i>outliers</i>	-	67,5 x 63,2	4,3	-6,8
Deputados republicanos afetados x republicanos no âmbito nacional	-	70,8 x 68,2	2,6	-3,8
Deputados republicanos afetados, sem <i>outliers</i> x republicanos no âmbito nacional, sem <i>outliers</i>		69,3 x 63,6	5,7	-9,0

Fonte de Dados: Base de Dados sobre o BRAC e o Desempenho Eleitoral dos Deputados (2012).

A média da porcentagem de votos dos sete deputados cujos distritos perderam mais de mil empregos em virtude do BRAC foi 7,1% maior em 1994 do que em 1992. A média da porcentagem de votos de tais deputados também foi 3,8% maior do que a média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados afetados pelo BRAC. Tais resultados são inconsistentes com a hipótese da literatura.

O fechamento do Centro de Treinamento Naval de San Diego, localizado no distrito da Deputada Lynn Schenk, D-CA, acarretou a perda de aproximadamente 400 empregos civis (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS,

2012). Porém, a queda na porcentagem de votos da deputada, antes e depois do BRAC, esteve, provavelmente, associada a temas ideológico-partidários. 1994 foi o ano em que os republicanos, pela primeira vez em 40 anos, conquistaram a maioria na Câmara dos Deputados. Tal se deu após a divulgação de um documento que ficou conhecido como Contrato com a América, no qual os deputados republicanos prometiam reduzir o orçamento federal e, ao mesmo tempo, reduzir impostos. O voto favorável de Schenk ao plano quinquenal de redução orçamentária proposto pelo Presidente Bill Clinton, em 1993, que combinava o corte de gastos com o aumento de impostos sobre a parcela da população mais rica, não foi bem recebido pelo eleitorado da deputada. Durante a campanha, o oponente de Schenk, o republicano Brian Bilbray, capitalizou sobre a questão, ao passo que a deputada, adotando uma postura defensiva, buscou se distanciar o máximo possível do Presidente Clinton (WOMEN IN CONGRESS, s.d.). Ressalte-se, também, que Schenk, apesar de ser a *incumbent*, havia cumprido somente um mandato na Câmara, ou seja, não tinha como se beneficiar, de maneira significativa, das vantagens acumuladas, ao longo do tempo, pelos *incumbents* (ou seja, pelo chamado “*incumbency effect*”).

Para a rodada de 1993, nenhum dos principais indicadores do desempenho eleitoral dos deputados se comportou da maneira prevista pela hipótese da literatura, o que corrobora a hipótese deste trabalho. Um deles, qual seja, a diferença entre as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC que se reelegeram e dos não afetados, no âmbito nacional, se comportou na direção oposta à esperada pela literatura.

4.5. A Rodada do BRAC de 1995

A rodada do BRAC de 1995 afetou 46 bases, situadas em 41 distritos eleitorais. Os deputados Don Young (R-AK), Robert T. Matsui (D-CA), James V. Hansen (R-UT), Norman Sisisky (D-VA) e Henry Gonzalez (D-CA) tiveram duas bases fechadas ou realinhadas nos seus distritos. Os números dos deputados republicanos e democratas afetados foram 20 e 21, respectivamente. Seis deputados não se candidataram à reeleição em 1996. Dos que se candidataram, 34 foram vitoriosos e somente um — Mike Ward, D-KY — foi derrotado (Tabela 1). 24 deles tiveram um incremento na sua porcentagem de votos, enquanto nove observaram uma redução em tal porcentagem e um permaneceu com a mesma porcentagem de votos (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012).

Em 1996, a taxa de não reeleição entre os deputados afetados pelo BRAC foi 2,9% (ou 1/35), enquanto a taxa correspondente, no âmbito nacional, foi de 6,6% (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Ou seja, não houve diferença significativa entre elas. Entre 1994 e 1996, a variação entre as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC, sem *outliers*, foi igual a zero. O teste de Levene confirma esse resultado. De acordo com o teste T e o teste de Levene, a diferença e a variação entre as médias das porcentagens de votos dos deputados afetados, antes e depois do BRAC, não são estatisticamente significativas, ao nível de 5% de significância (Tabela 3). Tal resultado vai de encontro ao esperado pela hipótese da literatura.

Em 1996, a média da porcentagem dos votos dos deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos, sem *outliers*, foi 2,6% maior do que a média correspondente para o conjunto dos deputados não afetados, no âmbito nacional. Tais resultados são compatíveis com os obtidos a partir dos testes de inferência estatística. Os testes T e de Levene mostram que, ao nível de 5% de significância, não há como rejeitar a hipótese nula de que não há diferença nem variação entre as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados e não afetados (Tabela 4). Tais resultados contrariam a hipótese da literatura.

Controlando por partido político, a variação entre os deputados afetados que se reelegeram e não afetados pelo BRAC, no âmbito nacional, tampouco é significativa. A média da porcentagem de votos dos democratas afetados foi 0,5% maior do que a média correspondente para os democratas não afetados. Por sua vez, a média da porcentagem de votos dos deputados republicanos afetados pelo BRAC que se reelegeram foi 5,2% maior do que a média correspondente para o conjunto dos deputados republicanos não afetados. Tais resultados são incompatíveis com a hipótese da literatura.

Tampouco há indícios de que o BRAC tenha levado à derrota do Deputado Mike Ward. O fechamento do Arsenal Naval em Louisville, localizado no distrito do deputado, ocasionou uma perda significativa de empregos (1.435) (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Porém, após o BRAC, Ward teve a sua porcentagem de votos *incrementada* em 12,1%. Logo, a derrota de Ward não pode ser atribuída ao BRAC, mas, provavelmente, à alteração no contexto da disputa eleitoral no distrito e à falta de capital político do deputado. Em 1994, Ward venceu a eleição por uma margem mínima de votos (ou seja, 0,3%). Em 1996, o deputado enfrentou outra disputa extremamente

competitiva, em que obteve 49,7% dos votos, em contraposição aos 50,3% dos votos recebidos pela sua adversária, a republicana Anne Northup. Ressalte-se que Ward estava se candidatando ao segundo mandato quando foi derrotado por Northup.

Tabela 7. Média da Porcentagem de Votos (1994-1996)

	1994	1996	Diferença	Variação (%)
Deputados afetados pelo BRAC	66,7	66,2	0,5	-0,8
Deputados afetados pelo BRAC, sem <i>outliers</i>	62,0	63,0	-1,0	0,0
Deputado afetado pelo BRAC que foi derrotado	44,4	49,7	-5,3	12,1
Deputados eleitos no âmbito nacional	66,2	64,4	1,8	-2,7
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos x não afetados	-	67,0 x 64,2	-2,8	4,2
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x não afetados, sem <i>outliers</i>	-	65,0 x 63,3	1,7	-2,6
Deputados democratas afetados pelo BRAC que foram reeleitos x democratas no âmbito nacional	-	66,9 x 66,0	0,9	-1,3
Deputados democratas afetados pelo BRAC que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x não afetados, sem <i>outliers</i>	-	65,4x 65,1	0,3	-0,5
Deputados republicanos afetados pelo BRAC que foram reeleitos x republicanos no âmbito nacional	-	66,0 x 62,9	3,1	-4,7
Deputados republicanos afetados pelo BRAC que foram reeleitos, sem <i>outliers</i> x republicanos no âmbito nacional, sem <i>outliers</i>	-	65,1 x 61,7	3,4	-5,2

Fonte de Dados: Base de Dados sobre o BRAC e o Desempenho Eleitoral dos Deputados (2012).

A média da porcentagem de votos dos doze deputados afetados pelo BRAC que tiveram mais de mil empregos civis perdidos foi 1,9% *maior* do que a média da porcentagem de votos dos do conjunto dos deputados afetados. Tal resultado também contraria a hipótese da literatura.

Para a rodada de 1995, o comportamento dos indicadores observados foi inconsistente com a hipótese da literatura, o que corrobora a hipótese deste trabalho.

4.6. A Rodada do BRAC de 2005

A rodada do BRAC de 2005 resultou no fechamento de 49 bases militares importantes, afetando os distritos eleitorais de 42 deputados (Tabela 1). Somente um dos deputados afetados, Lane Evans, D-IL, não se candidatou à reeleição, por motivo de doença. Um candidato, o Deputado Joe Schwarz, R-MI, foi derrotado nas eleições primárias. Em 2006, dos 40 deputados que se candidataram à eleição geral, 16 observaram um aumento na sua porcentagem de votos, 23 tiveram uma redução na sua porcentagem de votos e um apresentou a mesma porcentagem de votos da eleição anterior (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). Após os fechamentos e realinhamentos, a taxa de não reeleição, entre os deputados afetados pelo BRAC, foi 7,5% (ou 3/41) (BASE DE DADOS SOBRE O BRAC E O DESEMPENHO ELEITORAL DOS DEPUTADOS, 2012). No âmbito nacional, a taxa correspondente foi 6,1%. Desse modo, não houve diferença significativa entre as duas taxas, o que é inconsistente com a hipótese da literatura.

Entre 2004 e 2006, a média da porcentagem de votos entre os deputados afetados pelo BRAC, sem *outliers*, foi 2,7% menor, em comparação com 2004. Como revelam o teste de Levene e o teste t, a variação e a diferença entre as médias das porcentagens de votos entre os deputados afetados, antes e depois do BRAC, não são estatisticamente significativas, ao nível de significância de 5% (Tabela 3). Tal resultado é inconsistente com as expectativas da hipótese da literatura.

Não houve variação entre a porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC que se reelegeram e a porcentagem dos votos dos deputados não afetados, no âmbito nacional. O teste de Levene confirma esse resultado, já que indica que a variação entre as médias comparadas não é estatisticamente significativa, ao nível de significância de 5%. O teste t, por sua vez, mostra que

não houve diferença estatisticamente significativa entre as médias, ao nível de significância de 5% (Tabela 4). Tais resultados tampouco são consistentes com a hipótese da literatura.

Tabela 8. Média da Porcentagem de Votos (2004-2006)

	2004	2006	Diferença	Varição (%)
Deputados afetados pelo BRAC	68,2	65,7	2,5	-3,6
Deputados afetados pelo BRAC, exceto <i>outliers</i>	66,5	64,7	1,8	-2,7
Deputados afetados pelo BRAC que foram derrotados	59,6	43,9	15,7	-26,3
Deputados eleitos no âmbito nacional	69,6	67,4	2,2	-3,1
Deputados eleitos no âmbito nacional, exceto <i>outliers</i>	67,00	64,6	2,4	-3,6
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos x não afetados	-	68,2 x 67,4	0,8	-1,2
Deputados afetados pelo BRAC que foram reeleitos, exceto <i>outliers</i> x não afetados, exceto <i>outliers</i>	-	65,5 x 64,5	1,0	0,0
Deputados democratas afetados pelo BRAC que foram reeleitos x democratas no âmbito nacional	-	67,5 x 67,3	0,2	-0,3
Deputados democratas afetados pelo BRAC que foram reeleitos, exceto <i>outliers</i> x democratas no âmbito nacional, exceto <i>outliers</i>	-	67,0 x 64,8	2,2	-3,3
Deputados republicanos afetados pelo BRAC que foram reeleitos x republicanos no âmbito nacional	-	64,8 x 67,5	-2,7	4,2
Deputados republicanos afetados pelo BRAC que foram reeleitos, exceto <i>outliers</i> x republicanos no âmbito nacional, exceto <i>outliers</i>	-	64,8 x 64,0	0,8	-1,2

Fonte de Dados: Base de Dados sobre o BRAC e o Desempenho Eleitoral dos Deputados, 2012.

Controlando por partido, em 2006, a variação entre as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados pelo BRAC e do conjunto dos deputados no âmbito nacional tampouco foi significativa. Os democratas afetados pelo BRAC que se reelegeram obtiveram uma média da porcentagem de votos 3,3% maior do que os deputados democratas que não foram afetados. Quanto aos deputados republicanos, a média dos que foram afetados pelo BRAC foi 1,2% maior do que a dos não afetados. Tais resultados vão de encontro ao previsto pela hipótese da literatura.

A média da porcentagem de votos dos candidatos derrotados diminuiu 26,3% entre 2004 e 2006. Tal variação foi 15,5 vezes maior do que variação da média da porcentagem de votos do conjunto dos deputados afetados pelo BRAC que se reelegeram (1,7%), o que sugere que o BRAC não foi responsável pelo insucesso dos deputados afetados que não se reelegeram.

Para a rodada do BRAC de 2005, os resultados encontrados foram inconsistentes com as expectativas da hipótese da literatura e corroboraram a hipótese deste trabalho.

Para todas as rodadas do BRAC, as expectativas derivadas da hipótese da literatura não foram verificadas. Em geral, não houve diferença nem variação significativa entre: 1) a taxa de não reeleição entre os deputados afetados pelo BRAC e o conjunto dos deputados, no âmbito nacional; 2) as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados, antes e depois do BRAC; 3) as médias da porcentagem de votos dos deputados afetados e dos deputados não afetados; e 4) do desempenho eleitoral dos republicanos e democratas, afetados e não afetados pelo BRAC.

O único caso em que se observou variação significativa entre a média da porcentagem de votos dos deputados afetados que se reelegeram e a média correspondente para o conjunto dos deputados não afetados, no âmbito nacional, se deu, em 1994, na direção oposta à prevista pela hipótese da literatura, ou seja, os deputados afetados pelo BRAC obtiveram uma porcentagem de votos *significativamente maior* do que os deputados não afetados. Desse modo, *a hipótese da literatura pode ser considerada refutada*.

As evidências apresentadas neste capítulo permitem afirmar que os fechamentos e realinhamentos de bases militares domésticas estadunidenses, realizados entre 1988 e 2006, não afetaram significativamente o desempenho eleitoral dos *incumbents* dos distritos afetados. A interpretação de tais resultados, a ser desenvolvida nas Considerações Finais desta tese, relaciona-se aos possíveis efeitos de blindagem decorrentes das leis de 1988 e 1990.

Considerações Finais

Esta tese tratou do processo de fechamento e de realinhamento de bases militares domésticas nos Estados Unidos, no período compreendido entre 1988 e 2006, e do seu impacto (se algum) sobre o comportamento e o desempenho eleitoral dos *incumbents* dos distritos em que tais fenômenos ocorreram.

Na literatura, *a hipótese predominante é que o fechamento e o realinhamento de bases, em virtude dos seus efeitos negativos sobre os distritos eleitorais, comprometem o desempenho eleitoral dos deputados*. Os legisladores também temem que o fechamento ou realinhamento de bases, nos seus respectivos distritos, prejudique as suas chances de reeleição, como discutido na Introdução. Entretanto, *a hipótese deste trabalho vai de encontro à hipótese da literatura, ou seja, afirma que os fechamentos e os realinhamentos decorrentes das cinco rodadas do BRAC não tiveram impacto significativo sobre o desempenho eleitoral dos congressistas*.

A hipótese do trabalho surgiu de considerações de ordem teórica e do exame de evidências empíricas. A taxa de reeleição para a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos é extremamente elevada. Entre 1990 e 2010, tal taxa variou entre 85% e 98% (CENTER FOR RESPONSIVE POLICY, 2011). Nesse contexto, a derrota de deputados afetados pelo BRAC seria facilmente notada. Em uma consideração preliminar, antes da realização da pesquisa, foi possível perceber que poucos deputados foram derrotados após terem uma base fechada ou realinhada. Tal observação, porém, não seria suficiente para refutar a hipótese da literatura, já que a taxa de reeleição não é o único indicador de desempenho eleitoral dos congressistas. Outros indicadores incluem, por exemplo, a média da porcentagem dos votos dos legisladores afetados pelo BRAC, antes e depois do BRAC, e a comparação das médias das porcentagens dos votos dos deputados afetados e não afetados, em cada eleição.

A consideração de ordem teórica está relacionada com os mecanismos institucionais criados pelas leis do BRAC de 1988 e 1990. A Lei do BRAC de 1988 resultou de um consenso, entre o Executivo e o Legislativo, de que a interferência dos legisladores sobre o processo decisório tinha que ser dramaticamente reduzida, em prol da tomada de decisões que beneficiariam a população nacional. Para tanto, o principal mecanismo encontrado foi a delegação das decisões acerca das bases a uma comissão independente. Do ponto de vista dos deputados, na medida em que tal delegação rompeu a conexão entre estes atores e os efeitos

negativos dos fechamentos e realinhamentos sobre os seus distritos, a comissão serviu como cobertura política (GOREN, 2003; COX; McCUBBINS, 1993; MAYER, 1995). Ou seja, os deputados não mais poderiam ser responsabilizados nas urnas pelas perdas de emprego e renda acarretadas pelas ações do BRAC. Desse modo, seria de se esperar que os deputados deixassem de investir tempo e energia no processo decisório do BRAC. Porém, isso não se verificou. A pergunta que se seguiu, portanto, foi: *por que os deputados continuaram interferindo no processo decisório do BRAC após a criação da Comissão?*

No capítulo 1, foi delineado o modelo teórico-analítico em que se baseou este trabalho. Uma vez definidos os principais conceitos relativos aos problemas de pesquisa, foram discutidos os elementos que conformam o arranjo institucional estadunidense, as suas implicações para as relações entre o Executivo e o Legislativo e os incentivos oferecidos por tal arranjo para o comportamento dos legisladores.

A natureza *dual* da representação política exercida pelos deputados, eleitos em distritos uninominais, mas comprometidos, simultaneamente, com as preferências vocalizadas por suas *constituencies* e com interesses mais gerais da população de todo o país, também foi salientada, bem como as suas principais consequências, como a tendência de adoção do comportamento particularista.

Foram abordadas as principais atividades em que se engajam os congressistas com vistas a obter o seu principal objetivo: a reeleição. Tais atividades são: 1) a disseminação de ideias que criem uma imagem favorável do legislador perante seu eleitorado; 2) a reivindicação de crédito por políticas bem vistas pelo eleitorado — as quais, geralmente, resultam em benefícios particularistas — e a transferência de culpa por medidas impopulares; e 3) a tomada de posição em relação a questões de interesse dos atores pertinentes.

As relações entre os poderes Legislativo e Executivo, no campo da Política de Defesa também foram abordadas. Embora o Presidente tenha proeminência nesse campo, o Congresso detém mecanismos para influenciar a formulação e a implementação de políticas. Dentre tais mecanismos, destacam-se o poder para dispor sobre o orçamento, a convocação de audiências, a elaboração de leis que limitem a atuação do Executivo e da burocracia, e a antecipação, pelo Executivo, do comportamento do Legislativo em relação a questões específicas.

O capítulo 2 enfocou a Lei do BRAC de 1988, que deu início à institucionalização do processo do BRAC e permitiu a superação da paralisia decisória em torno da questão. Foi

analisado, desde o governo do Presidente Kennedy, o processo que resultou nas decisões relativas às bases militares domésticas, bem como as estratégias utilizadas pelos deputados para interferir em tais decisões. Além disso, foi abordada a questão de *por que os deputados se empenharam para aprovar uma lei que impôs limites à sua atuação em relação à questão*.

Com efeito, ao criar a Comissão do BRAC, a partir da aprovação da lei de 1988, o Congresso restringiu a sua capacidade de afetar as decisões relativas às bases, abdicando da sua capacidade de garantir a manutenção dos benefícios decorrentes das instalações de bases nos seus distritos. Isso só foi possível porque a mesma medida que reduziu a sua influência sobre a questão reduziu, dramaticamente, os custos políticos envolvidos em decisões impopulares, quais sejam, os fechamentos e os realinhamentos. Com a criação da Comissão, os congressistas transferiram não apenas autoridade, mas também a responsabilidade pelas decisões tomadas.

O capítulo 3 tratou da aprovação da Lei do BRAC de 1990 e dos incentivos que ela gerou para os deputados, afetando o seu comportamento. O elemento inovador de tal lei, em relação à lei de 1988, foi a publicização do processo decisório da Comissão, o que permitiu a interferência não apenas de membros das comunidades afetadas e de grupos de interesse locais, que passaram a lutar para proteger as suas bases, mas, também, de atores políticos, nos níveis local e federal. Para os deputados, a abertura das audiências da Comissão do BRAC foi um convite à ação simbólica, na medida em que elas passaram a ser usadas como palco para a manifestação da oposição dos legisladores ao fechamento ou realinhamento das suas bases, além da transferência da responsabilidade pelos efeitos negativos de tais ações a outros atores. O objetivo dos deputados não era, efetivamente, afetar o resultado do processo decisório, já que as leis que eles mesmos aprovaram limitavam a sua autonomia para afetar as decisões, mas persuadir o seu eleitorado de que: 1) eles eram contrários às ações do BRAC; e 2) que a culpa pelos fechamentos e realinhamentos deveria ser atribuída ao DoD e à Comissão. Desse modo, os congressistas buscavam criar uma reputação positiva junto às suas *constituencies*, ao mesmo tempo em que se blindavam de qualquer atribuição de culpa por parte do seu eleitorado.

O capítulo 4 se dedicou ao teste da hipótese da literatura, que afirma a existência de correlação negativa entre o BRAC e o desempenho eleitoral dos deputados. Analisando-se as cinco rodadas do BRAC, os resultados foram, em geral, inconsistentes com a hipótese da literatura. As evidências de que o desempenho eleitoral dos deputados afetados pelo BRAC não

sofreu impacto significativo permite a rejeição da hipótese da literatura e a corroboração da hipótese deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADMINISTRAÇÃO DO CONDADO DE MONTGOMERY. **BRAC in Bethesda**: Time Line Transportation Infrastructure and Funding Highlights for the WRNMMC Surrounding Area, Rockville, fevereiro de 2012. Disponível em:

http://www6.montgomerycountymd.gov/content/exec/brac/pdf/bic-brac_timeline_highlights-022112.pdf. Acesso em: novembro de 2012.

AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Statistical Methods for the Social Sciences**. 4th ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2009[1986].

ALLISON, Graham; ZELIKOV, Phillip. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2nd ed. New York: Addison Wesley Longman, Inc., 1999.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v.63, n.3, Sep. 1969. p.689-718.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

ARNOLD, Douglas. **Congress and the Bureaucracy**: A Theory of Influence. New Haven: Yale University Press, 1979.

BANVILLE, Lee. Politics Surrounding BRAC. **PBS Online NewsHour**, Washington, D.C., 12 de agosto de 2005. Disponível em:
http://www.pbs.org/newshour/bb/military/brac/pol_influences.html. Acesso em: novembro de 2012.

BEAULIER, Scott A; HALL, Joshua C.; LYNCH, Alien K. s.d. **The Impact of Political Factors on Military Base Closures**. Available at:
[http://www.scottbeaulier.com/111708 BRAC Paper 1 .doc](http://www.scottbeaulier.com/111708_BRAC_Paper_1_.doc). Acesso em: junho de 2009.

BECKER, Lawrence. **Doing the Right Thing**: Collective Action and Procedural Choice in the New Legislative Process. Columbus: The Ohio State University Press, 2005.

BINDER, Sarah. **Stalemate**: Causes and Consequences of Legislative Gridlock. Washington, D.C: Brookings Institute Press, 2003.

BLECHMAN, Barry M. **The Politics of National Security**: Congress and U.S. Defense Policy. New York: Oxford University Press, 1990.

BURKE, Edmund. Speech to the Electors of Bristol. *In*: KURLAND, Phillip B.; LERNER, Ralph, **The Founders' Constitution**. Chicago: University of Chicago Press, Vol. 1, Chapter 13, Document 7, 1987. Disponível em: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>. Acesso em: março de 2012.

BRINNER, Impact of Defense Reductions on the U.S. Economy in the 1990s. In: KAPSTEIN, Ethan (ed.). **Downsizing Defense**. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1993. p. 1-22.

CAMPBELL, Colton C. **Discharging Congress: Government by Commission**. Westport: Praeger, 2002.

CASSIDY, Charles E. **A Study of the Domestic Base Closure Process: From the 1980's to the Present**. Dissertação de Mestrado, University of Florida, Gainesville, Fall 1992.

CAVE, Damien. Group Files Lawsuit to Prevent the Closing of Fort Monmouth. **The New York Times**, New York, 03 de setembro de 2005. Disponível em: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A04E4D91431F930A3575AC0A9639C8B63>. Acesso em: novembro de 2012.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. Defense in an Age of Austerity — Conferência realizada em 29 de setembro de 2011. Transcrição disponível em http://csis.org/files/attachments/110929_keynote_transcript.pdf. Acesso em: março de 2012.

COMISSÃO DO BRAC. **Defense Base Closure and Realignment Commission: 2005 Report to the President**, September 2005. Disponível em: <http://www.defense.gov/brac/docs/1993com2.pdf>. Acesso em: junho de 2009.

COMISSÃO DO BRAC, 1995. **Defense Base Closure and Realignment Commission: 1995 Report to the President**, July 1995. Disponível em: <http://www.defense.gov/brac/docs/1995com.pdf>. Acesso em: junho de 2009.

COMISSÃO DO BRAC. **Defense Base Closure and Realignment Commission: 1993 Report to the President**, July 1993. Disponível em: <http://www.defense.gov/brac/docs/1993com2.pdf>. Acesso em: junho de 2009.

COMISSÃO DO BRAC. **Defense Base Closure and Realignment Commission: 1991 Report to the President**, July 1991. Disponível em: <http://www.defense.gov/brac/docs/1991com.pdf>. Acesso em: junho de 2009.

COMISSÃO DO SECRETÁRIO DE DEFESA, 1988. Disponível em: <http://defenselink/mil/brac/docs/1988.pdf>. Acesso em: junho de 2009.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Base Realignment and Closure (BRAC): Transfer and Disposal of Military Property**. March 2009.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Military Base Closures and Affected Defense Department Civil Service Employees**. March 2006.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Military Base Closures: Highlights of the 2005 BRAC Commission Report and Proposed Legislation**. October 2005.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Military Base Closures:**Implementing the 2005 Round. July 2003.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC 1996. **Clinton Signs Defense Bills Despite Veto Threats**, 1997.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC 1994. **Hill Addresses Base Closing Issues**, 50th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1995. p. 435-37.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC 1993. **Hill Again Votes To Close Military Bases**. 49th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1994. p. 465-73.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC 1993. **Funding for Military Construction is Up**. 49th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1994. p. 657-60.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC 1992. **Construction Bill Steps Up Base Closures**. 48th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1993. p. 623-25.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC 1991. **Efforts To Block Base Closures Fail**. 47th ed. Washington, DC: Congressional Quarterly, 1992. p. 427-31.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC 1990. **Base Closings Commission Established**. 46th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1991. p. 693-95.

CONGRESSIONAL QUARTERLY ALMANAC WEEKLY REPORT. **Pain in Members' Home States Fails to Move Minds on Hill**, March 18, 1989, p. 604.

CONSTITUTION OF THE UNITED STATES, 1787. Disponível em: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html. Acesso em: dezembro de 2010.

COX, James H. **Reviewing Delegation: An Analysis of the Congressional Reauthorization Process**. Westport: Praeger, 2004.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

CRABB, Jr., Cecil V.; HOLT, Pat M. **Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy**. 4th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1992[1924].

DAVIDSON, Roger H.; OLESZEK, Walter J.; LEE, Frances E. **Congress and its Members**. 13th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2011.

DAWSON, Raymond H. Congressional Innovation and Intervention in Defense Politics: Legislative Authorization of Weapons Systems. *In: American Political Science Review*, v. 56, n. 1, Mar. 1962. p. 42-57.

DEERING, Christopher J. Congress, the President, and Automatic Government: The Case of Military Base Closures. In: **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**. THURBER, James A. (Org.). Washington, D.C.: CQ Press, 1997.

DEFENSE BASE CLOSURE AND REALIGNMENT COMISSION. Report to the President. Washington, D.C., 1991.

DEFENSE BASE CLOSURE AND REALIGNMENT ACT OF 1990. Disponível em: <http://www.defenselink/mil/brac/docs/legis05.pdf>. Acesso em: junho de 2009.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **2005 BRAC Definitions**, 2005. Disponível em: http://www.defense.gov/brac/definitions_brac2005.html. Acesso em: fevereiro de 2010.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **Base Closure and Realignment Report**, April 1991.

DUNBAR, Sharon K. G. **Evolution of the Base Closure Process: The Struggle to Keep “The Sticky Fingers of Politics”**. Dissertação de mestrado, National War College, National Defense University, 2000.

EPSTEIN, David; O’HALLORAN, Sharyn. **A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers: Political Economy of Institutions and Decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FARRIER, Jasmine. **Congressional Ambivalence: The Political Burdens of Constitutional Authority**. Lexington: The University Press of Kentucky, 2010.

FENNO, Jr., Richard F. **Congressmen in Committees**. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1995.

FENNO, Jr., Richard F. **The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress**. Boston: Little, Brown and Company, 1973.

FIORINA, Morris F. **Congress: The Keystone of the Washington Establishment**. New Haven: Yale University Press, 1977.

FIORINA, Morris F. Group Orientation and the Delegation of Legislative Authority. **Social Science Working Paper 438**. Pasadena: California, Aug. 1982a.

FIORINA, Morris P. Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? **Public Choice (pre-1986)**, v. 39, n. 1, Apr. 1982b.

FISHER, Louis. **Constitutional Conflicts between Congress and the President**. 5th ed. University Press of Kansas, 2007.

FISHER, Louis. **The Politics of Shared Power: Congress and the Executive**. 4th ed. Texas A&M University Press, 2000.

FITZGERALD, Randall; LIPSON, Gerald. **Pork Barrel: The Unexpurgated Grace Commission Story of Congressional Profligacy**. Washington, D.C.: Cato Institute, 1984.

FRIEDEN, Bernard J.; Christie I. BAXTER. **From Barracks to Business: The M.I.T. Report on Base Redevelopment**. Cambridge: U.S. Department of Commerce, 2000.

GELMAN, Andrew; KING, Gary. Estimating the Electoral Consequences of Legislative Redistricting. **Journal of the American Statistical Association**, v. 85, n. 410, June 1990, p. 274-282.

GLOBALSECURITY. **Base Realignment and Closure (BRAC)**, S.d. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/facility/brac.htm>. Acesso em: junho de 2009.

GOODMAN, Doug. Symbolic Opposition: A Retrospective Analysis of House Votes to Reject BRAC Recommendation in 1989, 1991, and 1995. *In: Politics & Policy*, v. 33, n. 4, December 2005. p. 706-729.

GOREN, Lilly J. **The Politics of Military Base Closings: Not in My District**. New York: Peter Lang Publishing, Inc., 2003.

GOREN, Lilly J.; Lackenbauer, P. Whitney. Comparative Politics of Military Base Closures. **Canadian-American Public Policy**, n. 43, September 2000.

COMISSÃO GRACE. **The President's Private Sector Survey on Cost Control**, 1984. Texto (parcial) disponível em <http://wearechangecoloradosprings.org/doc/GraceCommission1984.pdf>. Acesso em: junho de 2012.

HADWIGER, Casimir D. **Military Base Closures: How Congress Balances Geographic and General Interests**. Tese de Doutorado, University of California, Berkeley, 1993.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HALSEY III, Ashley. Pentagon to Contribute \$20 Million to Ease BRAC Traffic. **The Washington Post**, Washington, D.C., 13 de abril de 2011. Disponível em: http://www.washingtonpost.com/local/commuting/pentagon-to-contribute-20-million-to-alleviate-brac-traffic-problems-at-mark-center/2011/04/13/AFbn6VYD_story.html. Acesso em: novembro de 2012.

HERSMAN, Rebecca K. **Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

HILSMAN, Roger. **The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics**. Englewood Cliffs: Columbia University, 1987.

HOOVER, Mark A.; KNETTER, Michael M. Measuring the Economic Effects of Military Base Closures. **Economic Inquiry**, v. 39, n. 4, October 2001.

INSPECTOR GENERAL, DEPARTMENT OF DEFENSE. **Assessment of BRAC 133**: Final Environmental Assessment of July 2008 and Transportation Management Plan of July 2010. April 2011. Disponível em: http://www.dodig.mil/Inspections/PDFs/BRAC133_FinalReportPackage.pdf. Acesso em: novembro de 2012.

JEFFERSON, Thomas. **The Works of Thomas Jefferson**: Correspondence and Papers 1808-1816. New York: Cosimo Inc., 2009.

JORDAN, Amos A.; TAYLOR, Jr., William J.; KORB, Lawrence. **American National Security**: Policy and Process. 6th ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009[1981].

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The Logic of Delegation**: Congressional Parties and the Appropriation Process. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

KREHBIEL, Keith. Institutional and partisan sources of gridlock: a theory of divided and unified government. **Journal of Theoretical Politics**, v. 8, n. 1, p. 7-40, 1996.

KREHBIEL, Keith. **Pivotal Politics**: A Theory of U.S. Lawmaking. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

LASSWELL, Harold D. **Politics**: Who Gets What, When and How. New York: Peter Smith Publisher, 1990.

LINDSAY, James M. From Deference to Activism and Back Again: Congress and the Politics of American Foreign Policy. In: WITTKOPF, Eugene R.; McCORMICK, James M. (ed.). **The Domestic Sources of American Foreign Policy**: Insights and Evidence. Lanham (Md.): Rowman & Littlefield Publishers, p. 183-195, 2002.

LINDSAY, James M. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. *In: Political Science Quarterly*, v. 107, n. 4, 1992-1993. p. 607-628.

LOCKWOOD, David E. SIEHL, George. Military Base Closures: A Historical Review from 1988 to 1995. *In: CRS Report*, 2004.

LOCKWOOD, David E. Military Base Closures: Estimates of Cost and Savings. *In: LOCKWOOD, David E.; SIEHL, George; HOLMAN, Barry, W. Military Base Closures*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2003. p. 21-32.

LOCKWOOD, David E. Military Base Closures: Implementing the 2005 Round. *In: CRS Report*, 2003.

LOCKWOOD, David E. Military Base Closures: Time for another Round? *In: CRS Report*, 2001.

LOWI, Theodore J. **The end of Liberalism**: The Second Republic of the United States. 2nd ed. New York: W. W. Norton & Company, 2009[1969].

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 687-713, 1964.

MANN, Thomas E.; and ORNSTEIN, Norman J. It's Even Worse than it Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism. New York: Basic Books, 2012.

MANN, Thomas E.; and ORNSTEIN, Norman J. **The Broken Branch**: How Congress Is Failing America and How to get it Back on Track. New York: Oxford University Press, 2008.

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments**: Legislatures and International Cooperation. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MARTIS, Kenneth C. **The Historical Atlas of the United States Congressional Districts**: 1789-1983. New York: The Free Press, 1982.

MAYER, Kenneth R. **The Base Realignment And Closure Process**: Is It Possible to Make Rational Policy? NYU Wagner, 2007.

MAYER, Kenneth R.; KHADEMIAN, Anne M. Bringing Policy Back In: Defense Policy and the Theoretical Study of Institutions and Processes. **Public Administration Review**, v. 56, n. 2, p. 180-190, March/April 1996.

MAYER, Kenneth R. Closing Military Bases (Finally): Solving Collective Dilemmas through Delegation. **Legislative Studies Quarterly**, XX, 3, August 1995. p. 393-413.

MAYER, Kenneth R. The Limits of Delegation: The Rise and Fall of BRAC. **Institutions and Processes**, 1999.

MAYHEW, David R. **Partisan Balance**: Why Political Parties Don't Kill the U.S. Constitutional System. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011.

MAYHEW, David R. **Parties and Policies**: How the American Government Works. New Haven: Yale University Press, 2008.

MAYHEW, David R. **Divided We Govern**: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2005[1991].

MAYHEW, David R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 2004[1974].

McCUBBINS, Mathew D. and SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, Feb. 1984.

MENSAGEM ESPECIAL AO CONGRESSO SOBRE O ORÇAMENTO. Disponível em: www.presidency.ucsb.edu/http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8554#ixzz1tStHIIJ. Acesso em: julho de 2011.

NATIONAL DEFENSE PANEL, **Transforming Defense: National Security in the 21st Century**. December 1997. Disponível em: <http://www.fas.org/man/docs/ndp/toc.htm>. Acesso em novembro de 2012.

NATIONAL JOURNAL ALMANAC, 2010. Disponível em: <http://www.nationaljournal.com/almanac/2010/person/blanche-lincoln-ar/>. Acesso em: novembro de 2012.

MOE, Terry M. Presidents, Institutions and Theory. In: EDWARDS III, George C; KESSEL, John H.; ROCKMAN, Bert. (ed.). **Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches**. Pittsburgh: University Of Pittsburgh Press, P. 337-386, 1993.

MOLLENHOFF, Clark R. **The Pentagon: Politics, Profits and Plunder**. New York: G. P. Putnam's Sons, 1967.

NEUSTADT, Richard. **Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan**. New York: Maxwell Macmillan International, 1990 [1960].

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. **Implementation of BRAC 2005 Will Lead to Serious Traffic Congestion in Some Major Metropolitan Areas; Report Calls for Special Appropriation to Mitigate Immediate Problems**. February 2011. Disponível em: <http://www8.nationalacademies.org/onpinews/newsitem.aspx?RecordID=13104>. Acesso em: novembro de 2012.

NOTAS DE AULA, 2011. Professor J. Lawrence Korb, em aula ministrada em 09 de janeiro de 2011, disciplina Planejamento e Orçamento de Defesa, Georgetown University.

OLESZEK, Walter J. **Congressional Procedures and the Policy Process**. 8th ed. Washington, DC: CQ Press, 2011[1992].

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

ORGANIZATION OF ECONOMIC ADJUSTMENT. **Economic Transition of BRAC Sites: Major Base Closures and Realignment**s, 2005.

PHILLY.COM. **Base Hit List Based on Bad Data**. 07 de julho de 2005. Disponível em: http://articles.philly.com/2005-07-07/news/25432822_1_military-bases-closure-or-realignment-willow-grove. Acesso em: novembro de 2012.

PIKA, Joseph A.; MALTESE, John Anthony. **The Politics of the Presidency**. 7th ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.

POWERS, Robert C. **Base Realignment and Closure (BRAC) 2005**: Congressional Dialogue and Decision. Dissertação de mestrado, Naval Postgraduate School, 2003.

PRESS RELEASE, SENATOR JIM WEBB. Webb, Warner, Moran, Connolly, Propose BRAC Solutions to Secretary Gates. Disponível em: <http://www.webb.senate.gov/newsroom/pressreleases/01-20-2011-01.cfm>. Acesso em: novembro de 2012.

RAND CORPORATION. **Defense Cutbacks**: Effects on California's Communities, Firms and Workers. Santa Monica: RAND Corporation, 1996.

RENDELL, Edward. Base Hit List Based on Bad Data. **Philly.com**, Filadélfia, 07 de julho de 2005. Disponível em: http://articles.philly.com/2005-07-07/news/25432822_1_military-bases-closure-or-realignment-willow-grove. Acesso em: novembro de 2012.

RUDALEVIGE, Andrew. **The New Imperial Presidency**: Renewing Presidential Power after Watergate. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol. 1: O Debate Contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHARPF, Fritz W. **Games Real Actors Play**: Actor-centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press, 1997.

SCHWALBE, Stephen. A Statistical Analysis Of The House of Representatives Vote on Base Closures. **Air and Space Journal**, 2004.

SCHLESINGER Jr., Arthur M. **The Imperial Presidency**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1973.

SEMPLE, Kirk. Pentagon's Plan Brings Relief and Dismay. **The New York Times**, New York, 14 de maio de 2005. Disponível em: http://www.nytimes.com/2005/05/14/nyregion/14york.html?_r=0&adxnlnl=1&pagewanted=print&adxnlnlx=1354802443-m2vc4cDE61LZPi9X7r74NA. Acesso em: novembro de 2012.

SHEPSLE, Kenneth A.; BONCHEK, Mark S. **Analyzing Politics**: Rationality, Behavior and Institutions. New York: Norton & Company, 1997.

SHEPSLE, Kenneth A. WEINGAST, Barry. *The American Political Science Review*, v. 78, n. 2, June 1984. p. 417-434.

SIEHL, George. *Military Base Closures: A Brief Historical Review since 1988*. In: LOCKWOOD, David E.; SIEHL, George; HOLMAN, Barry W. **Military Base Closures**. New York: Novinka Books, p. 1-20, 2003.

SINCLAIR, Barbara. **Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress**. 3rd ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2007.

SINCLAIR, Barbara. **Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making**. Norman: University of Oklahoma Press, 2006.

SORENSEN, David S. **A Reference Handbook: Military Base Closure**. Westport: Praeger Security International, 2007.

SORENSEN, David S. **Shutting Down the Cold War: The Politics of Military Base Closure**. New York: Saint Martin's, 1998.

STATE OF THE UNION, 1961. Disponível em:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8045>. Acesso em: julho de 2011.

STEVENSON, Charles A. **Congress at War: The Politics of Conflict since 1789**. Dulles: Potomac Books, Inc., 2007.

SUNDQUIST, James L. **The Decline and Resurgence of Congress**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981.

THE FEDERALIST PAPERS. Dolphin Books, 2010 (versão Kindle).

THE WHITE HOUSE. **A Blueprint For New Beginnings: A Responsible Budget for America's Priorities**. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001. Disponível em:
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/usbudget/blueprint/budtoc.html>. Acesso em novembro de 2012.

THURBER, James A. An Introduction to Presidential-Congressional Rivalry. In: THURBER, James A. (ed.), **Rivals for Power: Presidential-Congressional relations**. 4th ed. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., p. 1-36, 2009.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems, Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3, p. 289-325, 1995.

TSEBELIS, George. **Veto players: How Political Institutions Work**. Los Angeles: UCLA, 2002.

TWIGHT, Charlotte. Department of Defense Attempts to Close Military Bases: The Political Economy of Congressional Resistance. In: HIGGS, Robert (ed.). **Arms, Politics, and the**

Economy: Historical and Contemporary Perspectives. New York: Holmes & Meier, p. 236-280, 1990.

TWIGHT, Charlotte. Institutional Underpinnings of Parochialism: The Case of Military Base Closures. **Cato Journal**, v. 9, n. 1, p. 73-105, 1989.

U.S. BUREAU OF THE CENSUS. **Congressional District Atlas, 103rd Congress of the United State**. Vol. 1 and 2. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1993.

U.S. CODE TITLE 10, § 2687. Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/2687>. Acesso em: janeiro de 2012.

U. S. CONGRESS, 100th Congress. **Public Law 100-526:** The Defense Authorization Amendments and Base Closure and Realignment Act, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C, 1988.

U.S. CONGRESS, 107th Congress. **Public Law 107-107:** National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C, December 28, 2001.

U.S. CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. **Closing Military Bases:** An Interim Assessment. In: CBO Papers. CBO: Washington, D.C., 1996.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE (OFFICE OF ECONOMIC DEFENSE ADJUSTMENT). **Job Loss/Creation Figures from the Prior BRAC Rounds.** October 2004.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Efficient Facilities Initiative**, 2001. Disponível em: <http://www.defense.gov/news/Aug2001/d20010803efileg.pdf>. Acesso em: novembro de 2012.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Defense Reform Initiative Directives.** November 1997a. Disponível em: <http://www.defense.gov/dodreform/drids.htm>. Acesso em: novembro de 2012.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Report of the Quadrennial Defense Review, May 1997b. <http://www.dod.mil/pubs/qdr/>. Acesso em: novembro de 2012.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Military Base Realignment and Closure:** DoD Is Taking Steps to Mitigate Challenges but Is Not Fully Reporting Some Additional Costs. Washington, D.C.: U.S. Printing Office, July 2010.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Military Base Closures:** Overview of Economic Recovery, Property Transfer, and Environmental Cleanup. Washington, D.C.: U.S. Printing Office, August 2001.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Military Bases:** Status of Prior Base Realignment and Closure Rounds. Washington, D.C.: U.S. Printing Office, December 1998.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Defense depot maintenance:** Privatization and the debate over the public-private mix: Testimony before the Subcommittee on Military Readiness,

Committee on National Security, House of Representatives. Washington, D.C.: U.S. Printing Office, 1996b.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Military Bases**: Reuse Plans for Selected Bases Closed in 1988 and 1991, Washington, D.C.: U.S. Printing Office, 1994.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Military Bases**: Revised Cost and Saving Estimates for 1988 and 1991 Closures and Realignment, March 1993.

U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, **Historical Tables**. 2011. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>. Acesso em: fevereiro de 2012.

U.S. SENATE. Webb, Warner, Moran, Connolly, Propose BRAC Solutions to Secretary Gates. *In: Press Releases*, January 2011. Disponível em: <http://www.webb.senate.gov/newsroom/pressreleases/01-20-2011-01.cfm>. Acesso em: novembro de 2012.

VETO OF THE MILITARY AUTHORIZATION BILL, 1965, tradução da autora. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=27175#axzz1TKd7epoM>. Acesso em: janeiro de 2012.

VETO DO PROJETO DE CONSTRUÇÃO MILITAR, 1976, tradução da autora. Disponível em: www.presidency.ucsb.edu/http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=6175#ixzz1tU31ps1N. Acesso em: janeiro de 2012.

WATSON, Ryan J.; BUSS, Terry F. Back to BRAC. **Economic Development Journal**, v. 3, n. 3, p. 16-24, Summer 2004.

WEINGAST, Barry R. Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In: GOODIN, Robert E.; KLINGMANN, Hans-Dieter (eds.). **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, p. 167-190, 1996.

WEINGAST, Barry; SHEPSLE, Kenneth A.; JOHNSEN, Christopher. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. **Journal of Political Economy**, v. 19, n. 4, p. 642-664, August 1981.

WOMEN IN CONGRESS. Disponível em: <http://womenincongress.house.gov/member-profiles/profile.html?intID=217>. Acesso em: dezembro de 2012.

Sites Consultados

COMMISSION OF BASE REALIGNMENT AND CLOSURE.

<http://www.brac.gov/docs/FinalVoteResultsForE-library.pdf>. Acesso em: fevereiro-dezembro de 2011.

U.S. FEDERAL ELECTION COMMISSION. <http://www.fec.gov/pubrec/electionresults.shtml>. Acesso em: agosto-novembro de 2012.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. <http://www.fas.org/man/gao/nsiad-99-036.htm>
<http://www.law.cornell.edu/constitution/billofrights#amendmentv>. Acesso em: fevereiro de 2012.

GOOGLE NEWS. Michigan Cities Brace for Base Closings, March 13, 1993.

<http://news.google.com/newspapers?id=ZzkiAAAAIIBAJ&sjid=Da0FAAAAIBAJ&pg=2288%2C1103699>. Acesso em: setembro de 2012.

GOVTRAC.US. <http://www.govtrack.us/>

LIBRARY OF CONGRESS. <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d099:SN01702:@@@D&summ2=m&>.

Acesso em: outubro de 2011.

ORGANIZATION OF ECONOMIC ADJUSTMENT. <http://www.oea.gov/>

OREGON STATE UNIVERSITY . <http://oregonstate.edu/cla/polisci/sites/default/files/faculty-research/sahr/inflation-conversion/pdf/cv2011.pdf>. Acesso em: setembro de 2012.

NATIONAL ARCHIVES.

<http://www.archives.gov/presidential-libraries/laws/1978-act.html>. Acesso em: novembro de 2011.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8045>. Acesso em: julho de 2011.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=27175#axzz1TKd7epoM>. Acesso em: janeiro de 2012.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=6175#ixzz1tU31ps1N>. Acesso em: janeiro de 2012.

U.S. ARMY.

<http://www.hqda.army.mil/acsim/brac/faq.htm>. Acesso em: fevereiro de 2010.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE.

www.defense.gov. Acesso em: outubro de 2009.

www.defense.gov/brac. Acesso em: outubro de 2010.

http://www.defense.gov/brac/definitions_brac2005.html. Acesso em: outubro de 2010.

U.S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION.

<http://www.fda.gov/RegulatoryInformation/Legislation/ucm161158.htm>. Acesso em: fevereiro de 2011.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE.

<http://www.gao.gov/>. Acesso em fevereiro de 2011.

<http://www.gao.gov/new.items/d08341t.pdf>. Acesso em: janeiro de 2011.

U.S. GENERAL SERVICES ADMINISTRATION.

http://www.gsa.gov/graphics/ogp/SunshineAct_R2B-x3-g_0Z5RDZ-i34K-pR.pdf. Acesso em: fevereiro de 2011.

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE.

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s365enr/pdf/BILLS-112s365enr.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2011.

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107sjres23enr/pdf/BILLS-107sjres23enr.pdf> Acesso em: fevereiro de 2011.

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3162enr/pdf/BILLS-107hr3162enr.pdf> Acesso em: fevereiro de 2011.

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hjres1rh/pdf/BILLS-112hjres1rh.pdf> Acesso em: fevereiro de 2011.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES.

<http://uscode.house.gov/download/pls/50C36.txt>. Acesso em: março de 2010.

U.S. JUSTICE DEPARTMENT.

<http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2011.

<http://www.justice.gov/opcl/privstat.htm>. Acesso em: fevereiro de 2011.

WHITE HOUSE.

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2009/pdf/hist.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2011.

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>. Acesso em: fevereiro de 2011.

<http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html>. Acesso em: fevereiro de 2011.

ANEXO A

Quadro 2. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 1988

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Forte Huachuca	AZ	R	Jim Kolbe	R
George AFB	CA	F	Jerry Lewis	R
Mather AFB	CA	F	Robert T. Matsui	D
Norton AFB	CA	F	George E. Brown	D
Presidio de São Francisco	CA	F	Nancy Pelosi	D
Depósito do Exército Pueblo	CO	R	Ben N. Campbell	R
Forte McPherson	GA	R	John Lewis	D
Chanute AFB	IL	F	Edward R. Madigan	R
Forte Sheridan	IL	F	John E. Porter	R
Jefferson Proving Ground	IN	F	Lee H. Hamilton	D
Depósito Lexington - Blue Grass	KY	F	Larry Hopkins	R
Estação Naval Lake Charles	LA	F	James A. Hayes	R
Forte Meade	MD	R	Thomas McMillen	D
Forte Holabird	MD	R	Kweisi Mfume	R
Forte Devens	MA	R	Chester G. Atkins	D
Lab. de Material de Tecnologia do Exército	MA	F	Joseph P. Kennedy II	D
Pease AFB	NH	F	Robert C. Smith	R
Forte Dix	NJ	R	Christopher H. Smith	R
Forte Monmouth	NJ	R	Frank Pallone Jr.	D
Estação Naval Brooklyn	NY	F	Robert Mrazek	D
Depósito Umatilla	OR	R	Robert F. Smith	R
Hospital Naval da Filadélfia	PA	F	Robert A. Borski Jr.	D
Estação Naval Galveston	TX	F	Jack Brooks	D

Forte Bliss	TX	R	Ronald D. Coleman	D
Forte Douglas	UT	F	Wayne Owens	D
Estação Cameron	VA	F	Stanford E. Parris	R
Estação Naval Puget Sound	WA	R	Michael Lowry	D

Fontes dos Dados: Comissão do BRAC (1988) e DoD (2004).

F: Fechamento; R (Tipo de Ação): Realinhamento; D: Democrata; R (Partido): Republicano.

Quadro 3. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 1991

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Williams AFB	AZ	F	John Rhodes	R
Eaker AFB	AR	F	Bill Alexander, Jr.	D
Forte Chaffee	AR	R	John P. Hammerschmidt	R
Castle AFB	CA	F	Richard Lehman	D
Forte Ord	CA	F	Leon Panetta	D
Estaleiro Naval Hunters Point Annex	CA	F	Nancy Pelosi	D
Moffett Field NAS	CA	F	Thomas Campbell	R
Estação Naval Long Beach	CA	F	Dana Rohrabacher	R
Depósito em Sacramento	CA	F	Robert T. Matsui	D
Tustin MCAS	CA	F	Dana Rohrabacher	R
Beale AFB	CA	R	Wally Herger	R
Mather AFB	CA	R	Robert T. Matsui	D
March AFB	CA	R	Ron Packard	R
Lowry AFB	CO	F	Daniel Schaefer	R
MacDill AFB	FL	R	Sam Gibbons	D
Mountain Home AFB	ID	R	Richard H. Stallings	D
Arsenal Rock Island	IL	R	Lane A. Evans	D
Forte Benjamin Harrison	IN	F	Andrew Jacobs, Jr.	D
Grissom AFB	IN	F	James Jontz	D

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
England AFB	LA	F	Clyde C. Holloway	R
Forte Polk	LA	R	Jim McCrery	R
Loring AFB	ME	F	Olympia Snowe	R
Forte Devens	MA	F	Chester G. Atkins	D
Wurtsmith AFB	MI	F	Robert W. Davis	R
Estação de Reserva Aérea Richards-Gebaur	MO	F	Alan Wheat	D
Comando de Apoio às Tropas	MO	R	Dick Gephardt	D
Forte Dix	NJ	R	James Saxton	R
Base de Guarda Aérea Rickenbacker	OH	F	Chalmers P. Wylie	R
Depósito Letterkenny	PA	R	Bud Shuster	R
Estação Naval da Philadelphia	PA	F	Thomas M. Foglietta	D
Estaleiro Naval Philadelphia	PA	F	Thomas M. Foglietta	D
Centro de Construção Davisville	RI	F	Jack Reed	D
Myrtle Beach AFB	SC	F	Robin Tallon	D
Bergstrom AFB	TX	F	James J. Pickle	D
Carswell AFB	TX	F	Peter Geren	D
Chase Field NAS	TX	F	Greg Laughlin	R
Goodfellow AFB	TX	R	Lamar S. Smith	R
Unidade de Pesquisa Harry Diamond Lab. Woodbridge	VA	F	James P. Moran	D
Estação Naval Puget Sound (Sand Point)	WA	F	Jim McDermott	D

Fontes de Dados: Relatório da Comissão do BRAC (1991) e DoD (2004).

Quadro 4. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 1993

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Estação Naval Mobile	AL	F	Sonny Callahan	R
March AFB	CA	R	Kenneth S. Calvert	R
Depósito da Aviação Naval Alameda	CA	F	Ron Dellums	D
Centro de Obras Públicas de São Francisco	CA	F	Nancy Pelosi	D
Alameda NAS	CA	F	Ron Dellums	D
El Toro MCAS	CA	F	Christopher Cox	R
Estaleiro Naval Mare Island	CA	F	George Miller	D
Lab. de Engenharia Civil Naval, Port Hueneme	CA	F	Elton Gallegly	R
Naval Hospital Oakland	CA	F	Ron Dellums	D
Centro de Treinamento de San Diego	CA	F	Lynn Schenk	D
Estação Naval Treasure Island	CA	F	Nancy Pelosi	D
Presidio de Monterey (Anexo)	CA	R	Sam Farr	D
Centro de Engenharia Naval	DC	F	Eleanor Holmes Norton	D
Comando, Estação e Destacamento do Grupo de Segurança Potomac	DC	R	Eleanor Holmes Norton	D
Hospital Naval de Orlando	FL	F	Bill McCollum	R
Cecil Field NAS	FL	F	Cliff Stearns	R
Depósito de Aviação Naval, Pensacola	FL	F	Earl D. Hutto	D
Centro de Logística Naval, Pensacola	FL	F	Earl D. Hutto	D
Centro de Treinamento Naval em Orlando	FL	F	Bill McCollum	R
Homestead AFB	FL	R	Carrie P. Meek	D
Barber's Point NAS	HI	F	Neil Abercrombie	D
Glenview NAS	IL	F	John E. Porter	R
Estação de Reserva do Aeroporto de O'Hare	IL	F	Henry Hyde	R
Centro de Guerra Naval/Superfície – Destacamento White Oak	MD	R	Albert Wynn	D

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
K.I. Sawyer AFB	MI	F	Bart Stupak	D
Instalação Aeronaval, Detroit	MI	F	David Bonior	D
Centro de Guerra Aeronaval, Trenton	NJ	F	Christopher Smith	R
Fort Monmouth	NJ	R	Dick Zimmer	R
Estação Naval Staten Island	NY	F	Bob Menendez	D
Plattsburgh AFB	NY	F	John M. McHugh	R
Griffiss AFB	NY	R	Sherwood Boehlert	R
Base Aérea da Guarda Nacional Rickenbacker	OH	R	Deborah Pryce	R
Centro Logístico de Defesa Eletrônica	OH	F	Tony P. Hall	D
Newark AFB	OH	F	Douglas Applegate	D
Centro de Logística de Pessoal, Philadelphia	PA	F	Robert A. Borski, Jr.	D
Fábrica de Roupas de Defesa, Filadélfia	PA	F	Thomas M. Foglietta	D
Centro de Treinamento e Educação Naval, Newport	RI	R	Ronald Machtley	R
Estação Naval de Charleston	SC	F	Arthur Ravenel, Jr.	R
Estaleiro Naval de Charleston	SC	F	Arthur Ravenel, Jr.	R
Memphis NAS	TN	R	John J. Duncan, Jr.	R
Depósito do Exército Red River	TX	R	Jim Chapman	D
Dallas NAS	TX	F	Joe Barton	R
Depósito do Exército Tooele	UT	R	James V. Hansen	R
Centro de Engenharia Civil, Portsmouth	VA	F	Robert C. Scott	D
Depósito de Aviação Naval Norfolk	VA	F	Owen B. Pickett	D
Forte Belvoir	VA	R	James P. Moran	D
Centro de Guerra de Superfície da Marinha, Port Hueneme	VA	R	Owen B. Pickett	D
Centro de Guerra Submarina da Marinha, Norfolk Detachment	VA	R	Robert C. Scott	D
Secretaria de Pessoal da Marinha, Arlington	VA	R	James P. Moran	D
Comando de Sistemas Aéreos da Marinha, Arlington	VA	R	James P. Moran	D
Comando de Engenharia da	VA	R	James P. Moran	D

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Marinha, Alexandria				
Comando de Recrutamento da Marinha, Alington	VA	R	James P. Moran	D
Comando de Sistemas da Marinha, Arlington	VA	R	James P. Moran	D
Comando de Sistemas de Logística Naval, Arlington	VA	R	James P. Moran	D
Vint Hill Farms	VA	F	Frank R. Wolf	R

Fontes de Dados: Relatório da Comissão do BRAC (1993) e DoD (2004).

Quadro 5. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 1995

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Forte McClellan	AL	F	Glen Browder	D
Instalação Aeronaval, Adak	AK	F	Don Young	R
Forte Greely	AK	R	Don Young	R
Forte Chaffee	AR	F	Tim Hutchinson	R
Estaleiro Naval Long Beach	CA	F	Dana Rohrabacher	R
McClellan AFB	CA	F	Robert T. Matsui	D
Base do Exército, Oakland	CA	F	Ron Dellums	D
Estação da Guarda Aérea do Aeroporto Internacional de Ontario	CA	F	George E. Brown, Jr.	R
Depósito de Distribuição McClellan	CA	F	Robert T. Matsui	D
Forte Hunter Liggett	CA	R	Sam Farr	D
Estação da Força Aérea Onizuka	CA	R	Anna Eshoo	D
Depósito Sierra	CA	R	John Doolittle	R
Centro Médico do Exército Fitzsimons	CO	F	Patricia Schroeder	D
Eglin AFB	FL	R	Joe Scarborough	R
Key West NAS	FL	R	Ileana Ros-Lehtinen	R
Estação de Reserva Aérea do Aeroporto Internacional Chicago	IL	F	Henry Hyde	R

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
O'Hare				
Depósito do Exército Savanna	IL	F	Donald A. Manzullo	R
Centro de Guerra Aeronaval de Indianapolis, Divisão Aérea	IN	F	John T. Myers	R
Arsenal da Marinha, Louisville	KY	F	Mike Ward	D
Forte Ritchie	MD	F	Roscoe G. Bartlett	R
Forte Meade	MD	R	Benjamin Cardin	D
South Weymouth NAS	MA	F	Gerry E. Studds	D
Arsenal de Detroit	MI	R	Sander Levin	D
Malmstrom AFB	MT	R	Pat Williams	D
Terminal Naval, Bayonne	NJ	F	Robert Menendez	D
Forte Dix	NJ	R	James Saxton	R
Estação da Guarda Aérea Roslyn	NY	F	Gary Ackerman	D
Depósito do Exército Seneca	NY	F	Amo Houghton	R
Grand Forks AFB	ND	R	Earl Pomeroy	D
Forte Indiantown Gap	PA	F	George Gekas	R
Centro de Guerra Aeronaval, Warminster, Divisão Aérea	PA	F	James C. Greenwood	R
Depósito do Exército Letterkenny	PA	R	Bud Shuster	R
Centro de Apoio Charles E. Kelly	PA	R	Michael F. Doyle	D
Depósito de Distribuição de Defesa Memphis	TN	F	Harold Ford, Sr.	D
Bergstrom AFB	TX	F	Lloyd Doggett	D
Reese AFB	TX	F	Larry Combest	R
Kelly AFB	TX	R	Henry Gonzalez	D
Corpus Christi NAS	TX	R	Solomon P. Ortiz	D
Depósito do Exército Red River	TX	R	Ralph Hall	R
Depósito de Distribuição de Defesa Ogden	UT	F	James V. Hansen	R
Hill AFB	UT	R	James V. Hansen	R
Centro de Guerra Naval, Divisão de Destacamento Dahlgren, White Oak	VA	F	Herbert H. Bateman	D
Forte Pickett	VA	F	Norman Sisisky	D
Forte Lee	VA	R	Norman Sisisky	D
Centro de Guerra Naval, Keyport	WA	R	Rick White	R

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Depósito de Distribuição de Defesa San Antonio	TX	F	Henry Gonzalez	D

Fontes de Dados: Relatório da Comissão do BRAC (1993) e DoD (2004).

Quadro 6. Bases Importantes Recomendadas para Fechamento e Realinhamento pela Comissão do BRAC de 2005

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Estação de Guarda Aérea Kulis	AK	F	Don Young	R
Eielson AFB	AK	R	Don Young	R
Elmendorf AFB	AK	R	Don Young	R
Unidade de Munição do Exército Riverbank	CA	F	George Radanovich	R
Estação Aérea Onizuka	CA	F	Mike Honda	D
Base Logística dos Fuzileiros Navais Barstow	CA	R	Howard McKeon	R
Base Naval do Condado de Ventura	CA	R	Elton Gallegly	R
Base Naval Coronado	CA	R	Susan Davis	D
Centro Médico Naval San Diego	CA	R	Susan Davis	D
Estação de Armamentos Navais - Destacamento Seal Beach Concord	CA	R	Dana Rohrabacher	R
Centro Médico Militar Nacional Walter Reed	MD	R	Chris Van Hollen	D
Distrito Naval WA	DC	R	Eleanor H. Norton	D
Pensacola NAS	FL	R	Jeff Miller	R
Forte Gillem	GA	F	David Scott	D
Forte McPherson	GA	F	John Lewis	D
Atlanta NAS	GA	F	Phil Gingrey	R
Mountain Home AFB	ID	R	Mike Simpson	R
Arsenal Rock Island	IL	R	Lane Evans	D
Estação Naval Great Lakes	IL	R	Mark Kirk	R
Depósito Químico Newport	IN	F	John Hostettler	R
Apoio Naval Crane	IN	R	John Hostettler	R

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Unidade de Munição do Exército KS	KS	F	Jim Ryun	R
Forte Knox	KY	R	Ron Lewis	R
Apoio Naval, New Orleans	LA	R	William J. Jefferson	D
Brunswick NAS	ME	F	Thomas H. Allen	D
Base Aérea da Guarda Nacional Otis	MA	R	Bill Delahunt	D
Selfridge	MI	F	Candice S. Miller	R
Estação W. K. Kellogg	MI	R	Joe Schwarz	R
Unidade de Munição do Exército MS	MS	F	Gene Taylor	D
Estação Naval Pascagoula	MS	F	Gene Taylor	D
Centro do Pessoal da Reserva do Exército, St. Louis	MO	R	Lacy Clay	D
Forte Monmouth	NJ	F	Rush D. Holt, Jr.	D
Cannon AFB	NM	F	Tom Udall	D
Estação de Guarda Aérea do Aeroporto Internacional Niagara Falls	NY	R	Louise Slaughter	D
Pope AFB	NC	R	Bob Etheridge	D
Grand Forks AFB	ND	R	Earl Pomeroy	D
Depósito Químico Umatilla	OR	F	Greg Walden	R
Willow Grove NAS	PA	F	Allyson Schwartz	R
Estação Aérea da Reserva do Aeroporto Internacional de Pittsburgh	PA	R	Tim Murphy	R
Unidade de Munição do Exército Lone Star	TX	F	Ralph Hall	R
Estação Naval Ingleside	TX	F	Solomon P. Ortiz	D
Base Brooks City	TX	F	Henry Bonilla	D
Depósito do Exército Red River	TX	R	Ralph M. Hall	R
Corpus Christi NAS	TX	R	Solomon P. Ortiz	D
Lackland AFB	TX	R	Charlie Gonzalez	D
Sheppard AFB	TX	R	Mac Thornberry	R
Depósito Químico Deseret	UT	F	Rob Bishop	R
Forte Monroe	VA	F	Thelma D. Drake	R
Forte Eustis	VA	R	Robert C. Scott	D

Base	Estado	Tipo de Ação	Deputado	Partido
Centro Médico Naval Portsmouth	VA	R	Robert C. Scott	D
Oceana NAS	VA	R	Thelma D. Drake	R
McChord AFB	WA	R	Adam Smith	D
Estação Aérea da Reserva General Mitchell	WI	F	Gwen Moore	D

Fontes de Dados: Relatório da Comissão do BRAC (1993) e DoD (2004).

ANEXO B

Tabela 1. Bases Importantes Fechadas e Realinhadas por Estado

Bases Importantes Fechadas e Realinhadas por Estado											
Estado	1988		1991		1993		1995		2005		TOTAL
	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	
Alabama					1		1				2
Alaska							1	1	1	2	5
Arizona		1	1								2
Arkansas			1	1			1				3
Califórnia	4		7	3	9	1	5	3	2	5	39
Colorado		1	1				1				3
Connecticut											0
Delaware											0
Distrito de Colúmbia					1	1				3	5
Flórida				1	5	1		2		1	10
Geórgia		1							3		4
Havaí					1						1
Idaho				1						1	2
Illinois	2			1	2		2			2	9
Indiana	1		2				1		1	1	6
Kansas									1		1
Kentucky	1						1			1	3
Louisiana	1		1	1						1	4
Maine			1						1		2
Maryland		2				1	2	1			6
Massachussets	1	1	1				1			1	5
Michigan			1		2			1	1	1	6
Mississippi									2		2
Missouri			1	1						1	3

Bases Importantes Fechadas e Realinhadas por Estado											
Estado	1988		1991		1993		1995		2005		TOTAL
	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	
Montana			1				1				2
Nebraska											0
Nevada											0
New Hampshire	1										1
Nova Jersey		2	1	1	1	1	1	1	1		8
Novo México									1		1
Nova York	1				2	1	2			1	7
Carolina do Norte									1		1
Dakota do Norte							1		1		2
Dakota do Sul											0
Ohio			1		2	1					4
Oklahoma											0
Óregon		1							1		2
Pensilvânia	1		2	1	2		2	2	1	1	12
Rhode Island			1			1					2
Carolina do Sul			1		2						3
Carolina do Norte											0
Tennessee						1	1				2
Texas	1	1	3	1	1	1	3	3	3	4	21
Utah	1					1	1	1	1		5
Virgínia	1		1		3	9	1	1	1	4	21
Washington		1	1					1		1	4
Wisconsin									1		1
TOTAL 1	16	11	27	13	34	20	27	19	22	33	222
TOTAL 2		27		40		54					

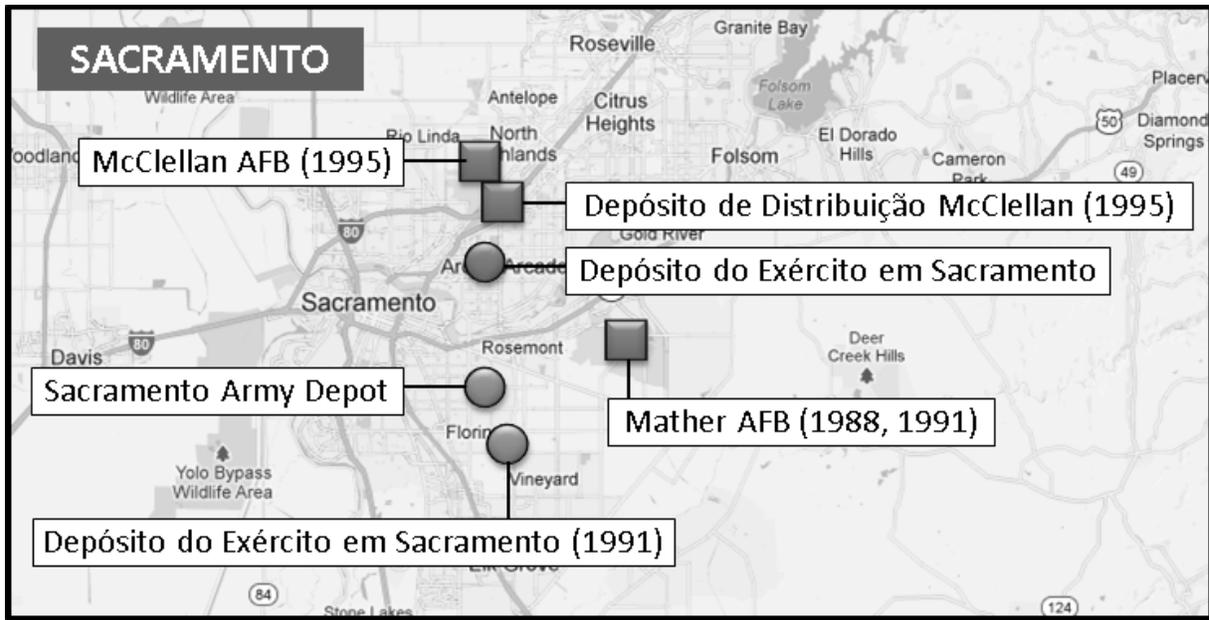
TOTAL 1: fechamentos e realinhamentos por rodada

TOTAL 2: soma dos fechamentos e realinhamentos por rodada

ANEXO C

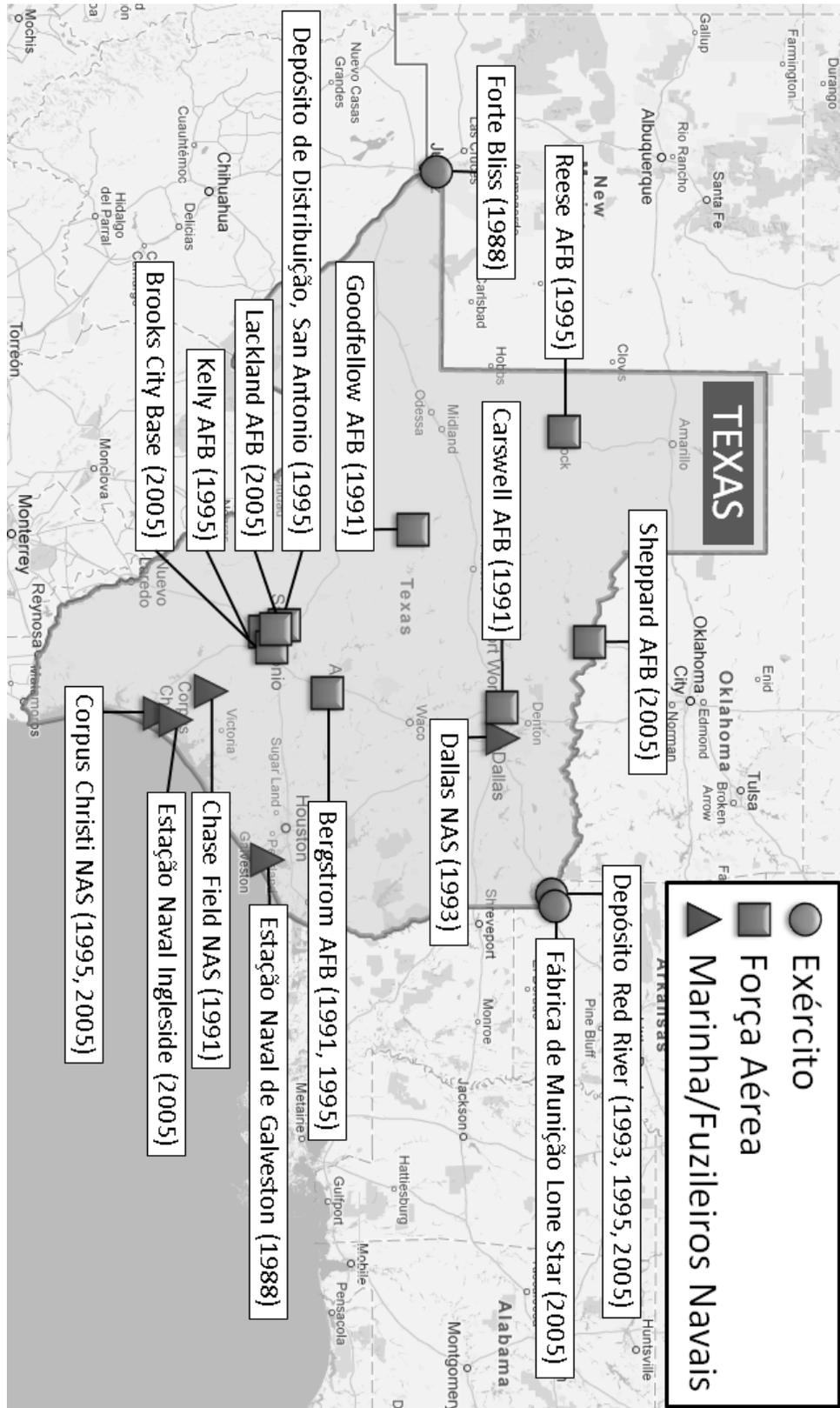
Mapa 1. Califórnia: Bases Importantes Fechadas e Realinhadas (1988-2005)



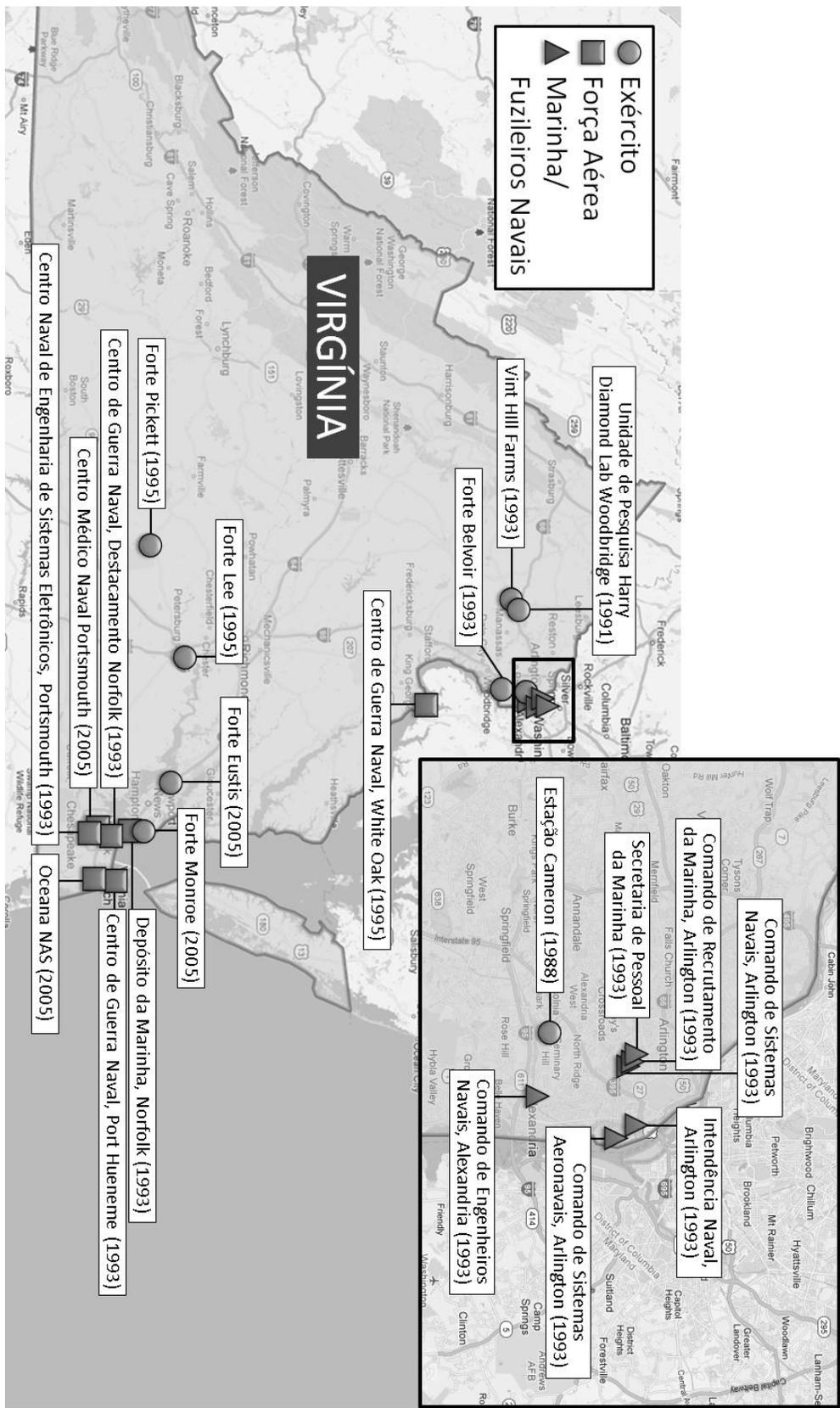




Mapa 2. Texas: Bases Importantes Fechadas e Realinhadas (1988-2005)



Mapa 3. Virgínia: Bases Importantes Fechadas e Realinhadas (1988-2005)



ANEXO D

Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados pelas Cinco Rodadas do BRAC nos Tempos 1 e 2 (Sem *Outliers*)

Frequências e estatísticas					
Rodadas	Controle	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
1988	antes	20	68,8409	8,74009	1,86339
	depois	20	64,2583	11,66880	2,38188
1991	antes	25	63,5240	8,21342	1,64268
	depois	25	63,6640	9,31678	1,86336
1993	antes	32	63,8219	10,21652	1,80604
	depois	32	68,6469	10,85592	1,91907
1995	antes	30	62,0433	8,62765	1,57519
	depois	30	63,0100	7,60233	1,38799
2005	antes	39	66,5359	7,42994	1,18974
	depois	39	64,7821	10,87730	1,74176

Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados pelas Cinco Rodadas do BRAC nos Tempos 1 e 2 (Para Toda a Amostra)

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
antes_depois_88	Equal variances assumed	,101	,752	1,658	50	,104	6,62692	3,99622	-1,39972	14,65357
	Equal variances not assumed			1,658	49,834	,104	6,62692	3,99622	-1,40039	14,65423
antes_depois_91	Equal variances assumed	,260	,612	1,070	54	,289	3,73214	3,48818	-3,26125	10,7255
	Equal variances not assumed			1,070	53,235	,289	3,73214	3,48818	-3,26355	10,7278
antes_depois_93	Equal variances assumed	,236	,628	-1,555	70	,124	-4,84722	3,11642	-11,06273	1,36829
	Equal variances not assumed			-1,555	69,684	,124	-4,84722	3,11642	-11,06323	1,36878
antes_depois_95	Equal variances assumed	1,058	,307	,178	68	,859	,56000	3,14488	-5,71551	6,83551
	Equal variances not assumed			,178	64,400	,859	,56000	3,14488	-5,72187	6,84187
antes_depois_05	Equal variances assumed	,753	,388	,982	80	,329	2,41951	2,46261	-2,48124	7,32026
	Equal variances not assumed			,982	78,245	,329	2,41951	2,46261	-2,48292	7,32195

Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados pelas Cinco Rodadas do BRAC nos Tempos 1 e 2 (Para Toda a Amostra)

Frequências e Estatísticas					
	Controle	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
1990	antes	26	73,6346	13,98608	2,74290
	depois	26	67,0077	14,81904	2,90625
1992	antes	28	67,4143	13,81164	2,61015
	depois	28	63,6821	12,24446	2,31398
1994	antes	36	66,0083	12,76897	2,12816
	depois	36	70,8556	13,65975	2,27663
1996	antes	35	66,7200	14,62869	2,47270
	depois	35	66,1600	11,49612	1,94320
2006	antes	41	68,1683	10,28128	1,60567
	depois	41	65,7488	11,95565	1,86716

Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados e Não Afetados no Tempo 2 (Para Toda a Amostra)

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
afetado_não afetado_90	Equal variances assumed	,287	,592	-,455	433	,649	-1,41121	3,10054	-7,50524	4,68282
	Equal variances not assumed			-,474	27,318	,639	-1,41121	2,97653	-7,51522	4,69280
afetado_não afetado_92	Equal variances assumed	,215	,643	1,033	433	,302	2,47334	2,39443	-2,23281	7,17949
	Equal variances not assumed			1,049	27,119	,303	2,47334	2,35791	-2,36370	7,31038
afetado_não afetado_94	Equal variances assumed	,087	,768	2,183	433	,030	5,27908	2,41821	,52619	10,0319
	Equal variances not assumed			2,248	39,243	,030	5,27908	2,34845	,52983	10,0283
afetado_não afetado_96	Equal variances assumed	,004	,952	1,391	433	,165	2,87058	2,06367	-1,18548	6,92664
	Equal variances not assumed			1,399	38,888	,170	2,87058	2,05255	-1,28147	7,02263
afetado_não afetado_2006	Equal variances assumed	1,189	,276	,375	433	,708	,85621	2,28559	-3,63603	5,34845
	Equal variances not assumed			,409	46,223	,684	,85621	2,09312	-3,35647	5,06889

Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados e Não Afetados no Tempo 2 (Para Toda a Amostra)

Frequências e Estatísticas					
	Controle	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
1990	Afetado	25	68,0360	14,40766	2,88153
	Não afetado	410	69,4472	15,08650	,74598
1992	Afetado	25	65,9840	11,43418	2,28684
	Não afetado	410	63,5107	11,63402	,57456
1994	Afetado	34	70,9471	13,11098	2,24851
	Não afetado	401	65,6680	13,57284	,67780
1996	Afetado	34	67,0868	11,48528	1,96971
	Não afetado	401	64,2162	11,55893	,57723
2006	Afetado	38	68,2474	12,20055	1,97919
	Não afetado	397	67,3912	13,57159	,68114

Teste de Levene e teste T para Amostras Independentes — Deputados Afetados pelas Cinco Rodadas do BRAC nos Tempos 1 e 2 (Sem Outliers)

Frequências e Estatísticas					
	controle	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
1990	Afetado	23	65,2565	11,20239	2,33586
	Não afetado	356	64,9068	10,10154	,53538
1992	Afetado	24	64,5667	9,16627	1,87106
	Não afetado	400	62,6002	10,23075	,51154
1994	Afetado	31	68,1355	9,82404	1,76445
	Não afetado	373	63,0908	10,13459	,52475
1996	Afetado	32	65,0297	8,13418	1,43793
	Não afetado	391	63,3010	10,16672	,51415
2006	Afetado	35	65,5257	8,08708	1,36697
	Não afetado	365	64,5323	9,93502	,52002

ⁱ “(...) initial economic disruption caused by the news of impending closure; decreasing retail sales at some establishments, leading businesses to close; declining residential real estate values in areas predominately populated by base personnel; and social losses felt in local schools, churches, and organizations that benefited from active, educated military personnel and families”.

ⁱⁱ “(...) reduced mission effectiveness caused by lower quality and limited ability of facilities, and because of excess capacity within the category”.

ⁱⁱⁱ “(...) the conventional wisdom in Congress was that a closed base foretold electoral disaster because newly jobless constituents would heap their frustration on the inept legislator who failed to protect their well-being”.

^{iv} “Congressmen have little choice but to work to protect their military installations in their districts, because local beneficiaries see such installations as semi-permanent benefits. Soon after communities acquire military installations, they grow accustomed to receiving continuous flows of federal funds. Community leaders come to believe that the health of their local economies depends on these infusions; consequently, they regard discontinuance as punishment, not merely a disappointment. Congressmen work to protect such installations not so much because they receive formal requests to do so but rather because they fear their constituents might hold them responsible for both the loss of benefits and the resulting poor performance of the economy”.

^v “Despite the significant evidence that closing military bases is not necessarily harmful to local communities, members of Congress continue to fight hard to keep their military installations open because that is what their constituents want. Yet, when local bases do get closed by the BRAC process, it appears that no affected representative has subsequently lost his/her bid for reelection, regardless on how they voted on the BRAC list”.

^{vi} “In order to lay a due foundation for that separate and distinct exercise of the different powers of government, which to a certain extent is admitted on all hands to be essential to the preservation of liberty, it is evident that each department should have a will of its own; and consequently should be so constituted that the members of each should have as little agency as possible in the appointment of the members of the others”.

^{vii} “(...) the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist

encroachments of the others. The provision of defense must in this, as in other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be able to counteract ambition”.

^{viii} “(...) separated institutions *sharing* powers”.

^{ix} “The Constitution provides Congress and the president with an open invitation to struggle for power”.

^x The president is the commander in chief of the army and navy, but he has nothing to command *unless* Congress uses the power it possesses to raise and support armies and to support and maintain a navy. In addition, Congress is empowered to make rules for the governance and regulation of those forces”.

^{xi} “No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law”.

^{xii} “(...) a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole—where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole”.

^{xiii} “(...) Parliament is not a Congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates”.

^{xiv} “The president must work with decentralized political party organizations that often exercise little control over recruitment of candidates who run under their party label, mete out weak discipline, and hold even less leverage over members. Senators and representatives usually run their own races with their own financing. The way they respond to local conditions has little to do with national party platforms or presidential politics. Members often freely pursue their own interests without fear of discipline from the president”.

^{xv} “In a pattern that transcends party, politicians tend to tailor themselves (...) to match their constituencies”.

^{xvi} “District-oriented distributive politics can intrude into lawmaking at any time. That is a particular coalition-building tendency that transcends conditions of party control”.

^{xvii} “Gridlock is best viewed as the share of salient issues on the nation’s agenda that is left in limbo at the close of a Congress”.

^{xviii} “Bicameralism – rather than the separation of power between executive and legislative branches – seems most relevant explaining stalemate in the postwar period”.

^{xix} “I have much doubted whether, in case of a war, Congress would find it practicable to do their part of the business. That a body containing 100 lawyers in it should direct the measures of a war is, I fear, impossible.

^{xx} “Electoral considerations reinforce the inclination to defer to the president. Members want to avoid stands that might leave them open to blame and thus to punishment at the polls. Because much of the public believes in the need for strong presidential leadership, many members find “blame avoidance” strategies compelling”.

^{xxi} “If the president is determined to use military force, the Congress may find it difficult to stop him. If the military operation was successful, as was Desert Storm, there will be few public complaints about abuse of the executive power. However, if the military conflict turns out poorly, like in Vietnam or Lebanon, there will be outcries over the presidential abuse of power”.

^{xxii} “The decision to delegate authority to the executive branch does not necessarily mean Congress has abdicated its powers. Congress may have created a decision-making process that incorporates congressional views or that provides Congress with opportunities to influence the development or implementation of policy. (...) a decline in traditional indicators of oversight (for example, hearings, reports) does not mean that Congress has abandoned oversight; Congress may have designed procedures that lessen the need for police patrols”.

^{xxiii} “An informationally efficient legislative organization is one in which collective benefits are reaped from individuals’ policy-specific expertise and in which distributive benefits – rather than accruing disproportionately to high-demanders – are carefully kept in check by legislative majorities”.

^{xxiv} “All Congressmen probably hold all three goals. But each congressman has his own mix of priorities and intensities”.

^{xxv} “Members of Congress care intensely about reelection. Although they are not single-minded seekers of reelection, reelection is their dominant goal. This means simply that legislators will do nothing to advance their other goals if such activities threaten their principal goal. If reelection is not at risk, they are free to pursue other goals, including enacting their own visions of good public policy or achieving influence within Congress.

^{xxvi} “(...) have a strong aversion to proposals that impose particular costs on their constituents because they believe that voters might blame them for those costs”.

^{xxvii} “Doing the “right” thing is an admittedly subjective concept; but meeting the literature on Congress on its own terms, we might argue that Congress is doing the “right” thing when it enacts policies that confer benefits widely perceived to be in the public interest while imposing costs on small, concentrated, and, as a result, powerful groups”.

^{xxviii} “The political logic of this, from the congressman’s point of view, is that an actor who believes that a member can make pleasing things happen will no doubt wish to keep him in office so that he can make pleasing things happen in the future. The emphasis here is on individual accomplishment (rather than, say, party or governmental

accomplishment) and on the congressman as doer (rather than as, say, expounder of constituency views). Credit claiming is highly important to congressmen, with the consequence that much of congressional life is a relentless search for opportunities to engage in it”.

^{xxix} “(...) a strong tendency to wrap policies in packages that are salable as particularized benefits”.

^{xxx} “(...) expressing an attitude but prescribing no policy effects”.

^{xxxi} “In a large class of legislative undertakings the electoral payment is for positions rather than for effects”.

^{xxxii} “(...) we must strengthen our military tools. We are moving into a period of uncertain risk and great commitment in which both the military and diplomatic possibilities require a Free World force so powerful as to make any aggression clearly futile. Yet in the past, lack of a consistent, coherent military strategy, the absence of basic assumptions about our national requirements and the faulty estimates and duplication arising from inter-service rivalries have all made it difficult to assess accurately how adequate — or inadequate — our defenses really are.

I have, therefore, instructed the Secretary of Defense to reappraise our entire defense strategy — our ability to fulfill our commitments — the effectiveness, vulnerability, and dispersal of our strategic bases, forces and warning systems — the efficiency and economy of our operation and organization — the elimination of obsolete bases and installations — and the adequacy, modernization and mobility of our present conventional and nuclear forces and weapons systems in the light of present and future dangers.

^{xxxiii} “(...) Technological progress causes obsolescence not only in military hardware but also in the facilities constructed for their deployment. We must continually review our nearly 7,000 military installations in the light of our needs now and in the event of emergency. Those bases and installations which are no longer required must be inactivated, and disposed of where feasible, and I have so directed the Secretary of Defense. He has already taken steps to have 73 domestic and foreign installations discontinued as excess to our needs now and at any time in the future; and studies are continuing now to identify additional facilities which are surplus to our requirements”.

^{xxxiv} “Apparently the criterion here is simply a matter of how loud and how fast you can yell. Believe me, we in New York State are going to yell loud and long and we are going to turn the Pentagon upside down before we accept that defense reductions must always come to the expense of New York State”.

^{xxxv} “The severity of the closure list generated widespread discontent in Congress with the current base closure process”.

^{xxxvi} “They contended that their bases were strategically necessary, that the Department of Defense had erred in its calculations, that the closures would waste Department of Defense investments in buildings and infrastructure and that the closures would have significant negative economic consequences for the surrounding communities”.

^{xxxvii} “By the Constitution, the executive power is vested in the President. The President is the commander in chief of the armed forces. (...) He cannot sign a measure which deprives him of power for eight months of the year even to propose a reduction of mission or the closing of any military installation, and which prohibits him from closing, abandoning or substantially reducing in mission any military facility in the country for what could be a year or more and must be 120 days. The times do not permit it. The Constitution prohibits it”.

^{xxxviii} “(...) Congress had delegated a wide array of powers to the president to meet various exigencies. Thus the forty years of “emergency,” (...) meant that presidents had accumulated nearly five hundred discretionary powers ready at hand as “standby” authority. Those powers had been activated in 1933, 1950, 1970 (to deal with a postal strike), and 1971 (to deal with the balance of payment crisis) but never rescinded. A Senate committee examining the question found that “this vast range of powers, taken together, confer[s] enough authority to rule the country without reference to constitutional procedures. Indeed, presidents could seize property, limit travel or communications, declare martial law, and nationalize various industries; they could suspend publication of their own orders in the Federal Register (...) or (...) order the detention of suspect groups”.

^{xxxix} “None of the three was prone to question the Defense Department too closely, except with regard to why additional facilities could not be located in their home districts. Rivers was particularly notorious for this; observers joked that Charleston would fall into the sea with the weight of concrete being poured for military bases there”.

^{xl} “Congress would be less likely to defer to Pentagon expertise”.

^{xli} “The printed record of hearings chaired by Senator Symington on base closures in Massachusetts and California alone required three volumes. Some very powerful senator’s webs had been disturbed, and the general hostility to the closures and the manner in which they were handled was extreme. Senator Claiborne Pell of Rhode Island reflected the intensity of Congressional resistance in his proposal for a “Military Installation Closing Commission” to review DOD’s justification for base closure proposals, a bill that would have prevented DOD from acting for 180 days following notification of Congress”.

^{xlii} “I would suggest to my colleagues that my own experience with the closing of the Boston Naval Shipyard could strike any congressional district... Boston has yet to recover from the enormous blow. Yet Massachusetts had

deprived Richard Nixon of the honor no President since George Washington had attained—a unanimous vote of all the States in the electoral college. And so a political decision was made that Massachusetts would lose all of its military bases”.

^{xliii} “(...) section 612 raises serious questions by its attempt to limit my powers over military bases. The President must be able, if the need arises, to change or reduce the mission at any military installation if and when that becomes necessary”.

^{xliv} “The original bill required a waiting period of 12 months. This bill requires only 60 days, but I would point out in most cases I would expect by the time they comply with the National Environmental Policy Act and they provide the information to the Congress, that a year would be required”.

^{xlv} “(...) the estimated fiscal, local economic, budgetary, environmental, strategic, and operations consequences of the proposed closure or reduction”.

^{xlvi} “The bill which I am signing today refreshes my Faith in the system of checks and balances established by our Constitution”.

^{xlvii} “(...) NEPA court challenges, Congressional hearings on the candidate bases and on the detailed justifications DOD submitted, Congressional demands for environmental studies during the authorization and appropriation process even when not otherwise required by law, denial of design funds for base consolidation, disapproval of construction funds to effect closures or realignments, imposition of requirements for alternate use studies or one-year delays prior to implementation, and “remedial” legislation to block entirely DOD’s decision to close or realign a military base. These tools were employed with zeal.”

^{xlviii} “We have not proposed any major base closures because the relatively major bases whose closures were proposed in 1978 are still open”.

^{xlix} “I am particularly pleased with the committee’s work because it demonstrates their commitment and the Air Force’s commitment to the future of Loring Air Force Base in my district.

¹ At the moment it takes about 22 months before a base can be closed [after a decision is made to close it] due to the number of hurdles that are in the statutes that must be cleared before a single base closure can take effect”.

^{li} “The consensus was that something needed to be done and that it really was the most opportune moment to take some action on base closures. (...) There was a consensus to force a consensus on the issue”.

^{lii} “The closure and sale of surplus bases could be an important source of savings and revenue”.

^{liii} “The Survey found Congressional interference to be a major problem. For example, because Congress obstructs the closure of bases the military wants to close, the three-year waste is \$367 million. In total, PPSS [President’s Private Sector Survey] recommends three-year savings of \$3.1 billion by closing excess military bases, equivalent to the three-year income taxes of 466,000 median income families”.

^{liv} “(...) A rigid, comprehensive review of each closure decision will reveal inaccurate information, faulty computations, or bad modeling in many cases”.

^{lv} “(...) allowed for flexibility and experimentation in the discussions and deliberations among the commissioners without causing undue agitation within a community. It also allowed for a more frank and less partisan evaluation of the bases under consideration. This is not to say that there was no mention of party politics and loyalty or concern about exactly what base in whose district or state was on or off the list (...) but according to those involved with the process, these considerations were not the ultimate deciding factors in the decisions made. (...) The decisive consideration was grounded more in the broader criteria of military usefulness and efficiency than political viability precisely because the process had been cleared of politics as much as possible and was operating without “sunshine””.

^{lvi} “(...) acknowledged that stopping the entire list was futile [.]”

^{lvii} “(...) the secretary of defense was given the ability, in a sense, to override political tactics that might be used by the members of the House or Senate to delay or undermine the completion of the closures and realignments”.

^{lviii} “The newly opened process prompted politicians to take action. Elected officials worried that if they did not publicly take some action, their constituents would blame them if bases were closed in their districts and states. Faced with public hearings, public announcements of the bases to be closed and a somewhat established, longer-term system, politicians could not reasonably be expected to refrain from trying to influence the base closure process”.

^{lix} “(...) the members have to defend against closure and politically they have to defend against closure. The fact is I think most of them don’t care, frankly it is a political show that they have to go through”.

^{lx} “Law firms with former high level public officials could be particularly effective since they could combine their influence with political connections. So when the state of Florida invested nearly \$500,000 in closure protection money to hire the law firm of Holland & Knight, they not only got the legal expertise of the state’s largest such firm, but also the connections of former Congresswomen Tillie Fowler, who had retired from Congress to join the firm.

The Illinois law firm Bryan Cave had an even more valuable partner in Alan Dixon, who had served not only as a Democratic member of the United States Senate from that state, but had also the expertise from serving as chair of the 1995 BRAC Commission.”

^{lxi} “There was intense lobbying by political figures and interest groups to both keep bases open and close them. There was intense fighting over which bases made the initial service lists. Base supporters often mobilized impressive amounts of data to refute whatever claims the service may have made in justification of closure. Their aim was to make base closure more painful politically—by portraying it as irrational, partisan or heartless”.

^{lxii} “there’s nothing to be gained by a secretary of defense trying to play base closings for some political purpose”.

^{lxiii} “(...) strong feeling of many, many members of Congress”.

^{lxiv} “During those two days, 150 lawmakers representing 30 states stepped up to the podium in hearing rooms on Capitol Hill to ask the commission to take a second look at their endangered local installations. Their lobbying techniques ranged from solo efforts to sophisticated group presentations by entire state delegations”.

^{lxv} “antiquated World War II barracks”.

^{lxvi} “(...) housing that is substandard and dangerous to the health of families because of the presence of asbestos and lead-based paint”.

^{lxvii} “Justice [David H.] Souter saw the danger in allowing the pieces of the closure package to be separated from the whole”.

^{lxviii} “It is obvious that changes were made to the list of bases in California, which supported President Clinton in the recent elections and which has two Democratic senators. (...) This suggests that politics played some part in a decision which should be totally separate from any whisper of partisanship”.

^{lxix} “I cannot support something that will destroy the lives of so many of my people”.

^{lxx} “Is it fair to take 48 percent of the personnel reductions from one state?”

^{lxxi} “Consistent with federal regulations, the vast majority of the disposed property is being retained by DOD or transferred to other federal agencies and states and localities at no cost”.

^{lxxii} “The President’s authority to act is not contingent on the secretary’s and commission’s fulfillment of all the procedural requirements imposed on them by the 1990 [base closure] act”.

^{lxxiii} “Congress was intimately familiar with repeated unsuccessful efforts to close military bases in a rational and timely manner”.

^{lxxiv} “(...) bind its hands from untying a package of [base closures]”.

^{lxxv} “At issue today with this amendment is will we move forward, or will we move backward in those old days of allowing Congress and parochial pork-barrel politics to veto what is in the national defense interests of this country? Will we do today what is politically expedient, or will we do today what is the right thing to do?”

^{lxxvi} “(...) could increase net costs during the 6-year BRAC implementation period by hundreds of millions of dollars”.

^{lxxvii} “(...) privatizing the two centers’ depot maintenance workloads in place is likely to be a more costly alternative than transferring the workloads to the three remaining centers”.

^{lxxviii} “(...) unprecedented meddling in the base closing process”.

^{lxxix} “The depot-related language in the House bill became a major bone of contention and obstacle to reaching final agreement on the FY1998 defense authorization bill”.

^{lxxx} “there is no evidence that money has been saved during the last round of base closure [1995]”.

^{lxxxi} “Congress’s unwillingness to approve any further base closure rounds has created additional risk to Defense’s future ability to fund procurement efforts through infrastructure reform”.

^{lxxxii} “(...) new threats to our national security”.

^{lxxxiii} “a rethinking of our defense priorities, our force structure and our military technology”.

^{lxxxiv} “DOD wastes money on infrastructure it does not need and its authority to dispose of these properties is diminished by the rules and regulations that now govern the process. The Secretary of Defense is reviewing the current force structure, but with 23 percent in estimated excess infrastructure, it is clear that new rounds of base closures will be necessary to shape the military more efficiently (THE WHITE HOUSE, 2001, p. 101)”.

^{lxxxv} “(...), we have not properly assessed our needs. We are at war. It sends a terrible signal, and it is bad for the economy”.

^{lxxxvi} “In 2001, the state of California provided \$400,000 in “retention grants” to help local communities to hold on to their bases and weapons programs. (...) the state awarded \$50,000 to Lancaster, CA to study the design of an instrumentation and calibration system involving the Joint Strike Fighter at Edwards Air Force Base. Other grants have been awarded to (1) establish links between military bases and state universities; (2) utilize the potential for public-private partnerships; and (3) consider exchanging military land with private developers in return for building

new base facilities. (...) In another example, a non-profit community organization in Shreveport, LA offered to build and refurbish more than 300 housing units at Barksdale, Air Force Base – at no additional cost to DOD. The offer was made after many complaints about the inadequacy of its military housing”.

^{lxxxvii} “In many cases state and local officials passed limiting legislation or appropriated funds to curb encroachment. California, which benefits from the approximately \$30 billion spent into its economy from military bases, requires local governments to take base needs into account when approving real estate development. Mississippi invested over \$300 million to improve facilities near its bases, while Oklahoma voters approved \$50 million to clear the flight path near Tinker AFB. Hawaii legislators considered legislation that would limit development near bases, having witnessed the closure of Barbers Point Naval Air Station in 1999, partly because of noise complaints. Near Texas’ Fort Hood, the Army offered up to \$1,500 per acre to adjacent property owners to not convert their land to subdivisions but to rather leave it for agriculture or other noncommercial status”.

^{lxxxviii} “(...) cruel and unusual punishment that Connecticut does not deserve.”

^{lxxxix} “Willow Grove possesses an infrastructure that is extremely valuable to our military. The base comprises more than 1,100 acres of land, including a runway of more than 8,000 feet. The Department of Defense cannot legitimately conclude that this base does not have adequate land or airspace. We are optimistic that when presented with these facts, the BRAC Commission will understand that a joint base with the resources of Willow Grove, located in the center of the Northeast/Mid-Atlantic region, must be maintained”.

^{xc} “We are simply asking the court to review the process and determine whether the BRAC commission failed to comply with the BRAC Acts of 2005 and 1990. If we win, the remedy is simple: Take the fort off the list”.

^{xc1} “Unlike with prior BRAC rounds, DOD is implementing the BRAC 2005 round during a time of conflict and significant increases to the defense budget to support ongoing contingency operations. Compounding this challenge, DOD is also implementing other extensive worldwide transformation initiatives such as the permanent relocation of about 70,000 military personnel to the United States from overseas; transformation of the Army’s force structure from an organization based on divisions to more rapidly deployable, combat brigade-based units; an increase in the active-duty end strength of the Army and Marine Corps by 92,000 members; and the drawdown of combat forces from Iraq while simultaneously increasing the U.S. military presence in Afghanistan. All of these initiatives are exerting an unusually high demand on DOD’s domestic facility infrastructure to accommodate new forces and existing forces being deployed or redeployed”.