

# O APOIO DE SALAZAR A IAN SMITH UMA ANÁLISE POLI-HEURÍSTICA

Luís Barroso

**E**m 1965, o primeiro-ministro rodesiano, Ian Smith, com o apoio e incentivo de Portugal, declarou unilateralmente a sua independência (DUI) da Grã-Bretanha, dando início a uma crise regional que durou cerca de uma década.

Ao decidir apoiar e incentivar Smith, Oliveira Salazar envolve Portugal na crise, pois pretendia que aquele saísse vencedor do diferendo com a Inglaterra. Desse modo, contribuía para que um governo negro nacionalista não chegasse ao poder na Rodésia do Sul e, por conseguinte, limitava apoios para os movimentos de libertação que actuavam em Angola e Moçambique. Todavia, sendo já debilitada a sua posição devido às atitudes britânica e norte-americana quanto à política colonial, o apoio de Portugal a Ian Smith acarretaria também o antagonismo dos países afro-asiáticos, agravando ainda mais a sua posição internacional.

Então, como se pode explicar, em termos teóricos, a opção de Oliveira Salazar em incentivar a DUI e apoiar Smith, mesmo sabendo que essa decisão enfraqueceria a posição internacional de Portugal?

A resposta a esta questão é a razão deste ensaio, cujo objectivo é explicar a decisão de Oliveira Salazar segundo a teoria poli-heurística (PH) da tomada de decisão<sup>1</sup>. Para o efeito procedeu-se à interpretação de um conjunto de acontecimentos e documentos existentes, na sua maioria, em fontes primárias dos arquivos consultados. Para além dessas evidências não se dispôs de fontes que descrevessem o processo de tomada de decisão, pelo que a informação apresentada resulta da síntese de informação organizada segundo os pontos de referência da teoria PH.

O debate acerca da teoria, seja ela baseada na heurística cognitiva ou holística racional, que melhor explica a tomada de decisão dos líderes políticos em política externa, tem estado no centro das pesquisas no âmbito das ciências sociais<sup>2</sup>.

Pensa-se que a teoria PH explica de forma simples e cabal a decisão de Salazar. A teoria PH de tomada de decisão tem gerado imensos trabalhos publicados que fazem uso das mais variadas técnicas. Todavia, para o objectivo deste ensaio, a abordagem PH que se pretende apresentar focaliza-se nas actividades finais do processo da tomada de

decisão: o desenvolvimento e escolha de opções. O objecto de investigação do modelo PH compreende o ambiente e condições que moldam as decisões em política externa bem como o processo cognitivo do decisor que lhes está associado<sup>3</sup>. A teoria PH apresenta-se como uma alternativa ao modelo racional clássico e ao modelo cibernético explicativos dos processos de tomada de decisão dominantes desde a década de 1940, no âmbito da política internacional, mais orientados ao processo do que aos resultados<sup>4</sup>.

A referência dominante na tomada de decisão em política externa é a do líder racional, sendo a racionalidade entendida como pressuposto da decisão política na procura de modalidades de acção adequadas, entre uma multiplicidade de alternativas, de acordo com uma situação específica<sup>5</sup>. O conceito de racionalidade é de difícil definição, mas o que parece evidente é a sua conexão com a razoabilidade, ou seja, a decisão que mais facilmente atinge os objectivos com o mínimo de custos. Por dedução, objectivo, ou interesse, para o processo da tomada da decisão política, representa o elemento de ligação entre a racionalidade e a situação.

Segundo o modelo da teoria PH, a tomada de decisão centra-se num processo a dois níveis. No primeiro nível, as possibilidades de escolha são afuniladas por critérios que classificam opções em não compensatórias, eliminando à partida um conjunto de opções através da *heurística*<sup>6</sup>. Num segundo nível, as alternativas avaliam-se de acordo com o princípio da maximização de ganhos e da minimização de prejuízos. Deste modo, a teoria PH focaliza-se no resultado da decisão<sup>7</sup>. Os exemplos típicos da heurística baseada em critérios não compensatórios, que eliminam à partida um conjunto de opções, são, por exemplo, ameaças à sobrevivência do líder ou regime e constrangimentos ao uso da força.

No primeiro nível, a teoria PH envolve um processo de decisão cognitivo (intuitivo) não holístico, extremamente importante na primeira escolha. O segundo nível envolve um processo de tomada de decisão analítico, em que o processo racional (analítico) se pode sobrepor durante a tomada de decisão<sup>8</sup>.

O valor que o modelo PH parece introduzir na análise das relações internacionais é o reconhecimento de que os líderes políticos utilizam uma mistura de estratégias, incluindo estratégias subóptimas, ou seja, estratégias não totalmente adequadas à situação<sup>9</sup>. A teoria PH é aplicável aos regimes democráticos e não democráticos, mas é necessário reconhecer que os constrangimentos à tomada de decisão variam em cada tipo de regime. É também aplicável a decisões individuais e a decisões de grupo em situações com repercussão ao nível estratégico, e pretende explicar o modo como os líderes políticos tomam decisões no âmbito da política externa<sup>10</sup>.

## **A TEORIA POLI-HEURÍSTICA**

A teoria PH de tomada de decisão constitui uma das áreas que recentemente se tem destacado pelos inúmeros produtos de investigação relacionados com a tomada de

decisão em política externa<sup>11</sup>. Uma das razões que se aponta para este interesse, reside no facto de o sistema internacional, como foco das investigações nas relações internacionais, não explicar cabalmente o comportamento dos estados, havendo a necessidade de relacionar os factores de ordem política interna com o seu empenhamento na política externa<sup>12</sup>.

Mais do que as suas preocupações com o Estado, uma das principais preocupações dos líderes políticos parece ser o seu bem-estar. Isto parece evidente na longa sobrevivência política de figuras como Saddam Hussein, Fidel Castro, Mobutu Sese Seko, ou Ferdinando Marcos, ao mesmo tempo que os seus países empobreciam. A evidência mostra também que líderes autocratas que se empenham em guerras que exaurem o país podem perdurar no poder político<sup>13</sup>. Por outro lado, nos regimes democráticos é o «espírito comercial» dos seus povos que pune o empenhamento em guerras longas ou derrotas e que pode explicar, em certa medida, por que razão a probabilidade de guerra entre democracias ser francamente baixa. Todavia, parece não haver muita relutância no empenhamento em conflitos contra adversários muito mais fracos, como no caso das guerras coloniais ou de expansão territorial<sup>14</sup>. Por conseguinte, a análise do empenhamento dos estados nas relações internacionais deve ser também compreendida como uma extensão da sua política interna. O que traz mais poder e segurança às populações não significa a manutenção do líder político no poder, o que acrescenta elementos muito importantes no estudo das relações internacionais, como é o caso do processo de tomada de decisão política.

A teoria PH da tomada de decisão salienta os mecanismos cognitivos que intervêm na «escolha» em política externa, ao considerar no universo das condições da tomada de decisão os factores do ambiente operacional e os processos cognitivos, focalizando-se no «para quê» e no «como» da tomada de decisão. A palavra poli-heurística pode ser dividida nas suas duas componentes: poli, que significa vários; e heurística que significa atalho. A teoria explica o processo pelo qual os líderes políticos podem lidar com situações complexas, simplificando o processo de tomada de decisão<sup>15</sup>.

A TEORIA PH DA TOMADA DE DECISÃO SALIENTA OS MECANISMOS COGNITIVOS QUE INTERVÊM NA «ESCOLHA» EM POLÍTICA EXTERNA, FOCALIZANDO-SE NO «PARA QUÊ» E NO «COMO» DA TOMADA DE DECISÃO.

O processo de tomada de decisão envolve um conjunto de procedimentos que permitem abordar um problema de uma forma sistemática, analisá-lo, gerar opções e escolher aquela que melhor se adapta à situação. Isto não quer dizer que a escolha seja a melhor, mas aquela que é a mais vantajosa (subóptima) de acordo com a visualização que o decisor tem da situação. Em sentido lato, a tomada de decisão baseia-se e combina dois tipos de processos diferenciados, o analítico e o intuitivo, que teoricamente se diferenciam mas que na realidade são executados de forma interdependente.

O processo analítico obedece a uma série de procedimentos baseados na ciência da tomada de decisão a partir de um conjunto de dados relevantes a serem tomados em

conta para produzir um conjunto de opções. Baseado em critérios de análise e na situação, analisam-se as opções para se chegar à mais adequada, ou seja, aquela que obtém mais pontos positivos. A classificação das opções é feita através da aplicação de critérios mensuráveis de avaliação e análise utilizados para determinar vantagens e inconvenientes de cada uma. A escolha é feita com recurso à aplicação de uma matriz de comparação que mostra claramente a que tem mais vantagens de acordo com os critérios estabelecidos.

Por outro lado, o processo intuitivo é o método de tomada de decisão que enfatiza o reconhecimento de padrões baseados no conhecimento, julgamento, experiência, educação, percepção, intrepidez e carácter do decisor. Ao contrário do processo analítico, que se concentra na comparação e escolha entre múltiplas opções, o processo intuitivo centraliza-se na análise da situação para mais rapidamente se chegar a uma opção adequada à situação. A abordagem ao problema, a análise e escolha da opção mais adequada à situação são levadas a cabo praticamente em simultâneo.

Em termos teóricos, embora se possa fazer uma distinção entre eles, os dois processos estão intimamente ligados e combinam-se numa abordagem à tomada de decisão que alguns cientistas chamam «memória inteligente», na qual o processo analítico (racional) organiza a informação disponível enquanto a intuição do decisor a combina de uma forma única para a tomada de decisão<sup>16</sup>.

A teoria PH explica a utilização de processos analíticos e intuitivos, e tem aplicação, por exemplo, no âmbito da segurança e defesa nacionais, na política externa e nas relações económicas. Segundo esta teoria, os procedimentos da tomada de decisão podem ser aplicados a decisões sequenciais, interactivas, em contextos dinâmicos e estáticos e sob condições de grande incerteza e ambiguidade<sup>17</sup>. A aplicação de atalhos permite aos líderes políticos lidarem com grande volume de informação para a sumarizarem e, ao mesmo tempo, reduzirem a sua complexidade. Uma das técnicas utilizadas é a regra da decisão não compensatória, utilizada primariamente para eliminar as opções que podem conduzir a resultados negativos que ponham em causa o primado do interesse nacional. Isto quer dizer que mesmo os resultados positivos numa determinada dimensão podem não compensar as perdas numa outra dimensão considerada essencial. Independentemente do tipo de regime político em causa, são exemplos de resultados negativos – opção não compensatória – os seguintes: ameaça à sobrevivência do líder político; perda de apoio popular na implementação de determinada opção política; perda de popularidade; previsão de derrota eleitoral; aumento da oposição interna; fragmentação política nos apoiantes do líder; desafio externo inoportável para o regime<sup>18</sup>.

A teoria PH postula que os líderes políticos apliquem um processo de tomada de decisão em dois níveis: no primeiro, é aplicado um filtro que limita o número de opções, eliminando as opções não compensatórias; no segundo, é escolhida a opção mais adequada na tentativa de minimizar riscos e maximizar ganhos<sup>19</sup>.

No primeiro nível, a tomada de decisão envolve uma busca não exaustiva de opções, onde a sobrevivência política do líder ou regime é o critério de análise mais importante, podendo afirmar-se que aquele é o interesse nacional mais importante para o decisor<sup>20</sup>. Por conseguinte, segundo a explicação PH, a essência da decisão orienta-se primariamente nos efeitos na política interna<sup>21</sup>.

Num segundo nível, depois de eliminadas as opções não compensatórias, a tomada de decisão envolve a maximização das opções que permitem a sobrevivência do regime ou do líder. Neste sentido, durante a implementação da decisão, o líder pode escolher entre um conjunto de «ramificações» que melhor sustente a opção escolhida. Isto quer dizer que não existe um conjunto de regras nem procedimentos definidos para lidar com os constrangimentos impostos pela situação<sup>22</sup>. A *dimensão política* da decisão em política externa é sempre um critério a ter em conta na aplicação do filtro *opção não compensatória*, fazendo que os líderes políticos, num primeiro nível de decisão, avaliem o impacto da sua decisão na política interna e só depois se focalizem noutras dimensões como, por exemplo, a económica ou a diplomática<sup>23</sup>.

A dimensão política é central na tomada de decisão, em especial nos regimes não democráticos. Sabemos, ou podemos supor de forma razoável, que a política externa dos regimes não democráticos funciona de modo diferente da dos regimes democráticos. A característica que define a dimensão política da decisão é a que directamente afecta a retenção do poder político, ou seja, a sobrevivência política do líder ou regime<sup>24</sup>. Isto parece muito mais importante em regimes autoritários, cujo efeito principal de uma decisão dramática pode ser o fim abrupto do regime. De acordo com Barbara Geddes<sup>25</sup>, para além das diferenças óbvias entre democracias e autocracias, existem diferenças significativas entre os vários tipos de regimes não democráticos e, conseqüentemente, entre processos de tomada de decisão dos respectivos líderes. Não obstante o tipo de regime, democrático ou não democrático, pode-se assumir que a dimensão política da tomada de decisão se relaciona directamente com a manutenção do poder político, seja qual for o meio pelo qual os líderes o alcancem.

### **APLICAÇÃO DA TEORIA POLI-HEURÍSTICA À TOMADA DE DECISÃO DE SALAZAR**

Numa atitude que «desconjuntou as Nações Unidas», Ian Smith, o primeiro-ministro da Rodésia do Sul, declarou a independência unilateral a 11 de Novembro de 1965. Pela íntima ligação que se supunha existir entre Lisboa e Salisbúria, U Thant, então secretário-geral da ONU, convocou Franco Nogueira para uma reunião de emergência do Conselho de Segurança a fim de debater a atitude do primeiro-ministro rodesiano. Depois de consultar Salazar, Franco Nogueira recusou comparecer. A atitude do ministro português indiciava um claro sinal da ligação entre ambos os governos. Pelos dados de que dispunham, os governantes portugueses reconheciam que o problema rodesiano se iria manter por muito tempo na sua política externa<sup>26</sup>.

Definido entre Salazar e Smith em Lisboa, em Setembro de 1964, o apoio do Governo português a Salisbúria acabou por ser determinante na manutenção de Smith no poder face às pressões britânicas e africanas, e no lançamento de bases políticas para uma mais efectiva cooperação militar nos anos 1970 através dos «Exercícios Alcora»<sup>27</sup>. Os resultados obtidos na investigação efectuada evidenciam o esforço desenvolvido pelo Governo português em conceder apoio político-diplomático, económico e militar à

O APOIO DO GOVERNO PORTUGUÊS A SALISBÚRIA ACABOU POR SER DETERMINANTE NA MANUTENÇÃO DE SMITH NO PODER FACE ÀS PRESSÕES BRITÂNICAS E AFRICANAS.

Rodésia, num período em que este país era um Estado pária. Os casos da acreditação de Harry Reedman, representante rodesiano em Lisboa que era «reconhecido» por Lisboa como embaixador, do contorno ao embargo de combustíveis e o aprofunda-

mento das relações militares, nomeadamente ao nível de *intelligence*, são as evidências empíricas desse esforço, espelhando claramente o empenho do Governo português na sobrevivência e manutenção de Ian Smith no poder<sup>28</sup>.

O envolvimento de Portugal na crise rodesiana deve ser enquadrado no esforço do Governo português em ancorar-se em África, numa clara atitude de resistência à descolonização. A «Guerra Colonial» tinha efectivamente começado em 1961 em Angola e, pela primeira vez, Portugal não dispunha do apoio explícito dos seus tradicionais aliados, os Estados Unidos e a Inglaterra<sup>29</sup>. Por esse motivo, Portugal teve um interesse especial na crise provocada por Ian Smith. Além do mais, o acto rodesiano constituiu um excelente pretexto para Salazar afrontar, embora de forma indirecta, os ingleses, na sequência da falta de apoio efectivo a Portugal na ocupação de Goa, Damão e Diu pela União Indiana e da posição do Governo de H. Wilson em relação à política colonial portuguesa.

De acordo com o Governo português, a política britânica em África pretendia impor um governo de maioria negra na Rodésia do Sul, que se traduziria numa «transformação rápida e brutal» do país e que teria como resultado final «cercar Moçambique de tanzânios (sic.)»<sup>30</sup>. No final de 1963, o fim da Federação das Rodésias e da Niassilândia poderia representar o isolamento político da Rodésia do Sul, um acontecimento grave para Lisboa, se o Governo britânico, conservador, fosse substituído por um governo trabalhista, o que viria a suceder em finais de 1964. Isto significaria o fim da Rodésia do Sul e a criação de um Zimbabué, «parceiro ideal para a Zâmbia e para o Malawi»<sup>31</sup>. Para Salazar, essa zona da África (Moçambique, Angola, Rodésia e África do Sul) era a «única garantia sólida e a única aliada da política do Ocidente em África» e seria um «crime contra a civilização e contra o progresso [...] estender à África Austral» os «ventos de mudança» que tinham resultado em «anarquia, miséria, conflitos políticos e bélicos» nos territórios que tinham recebido a independência<sup>32</sup>.

A situação política interna na Rodésia do Sul era uma enorme preocupação para o Governo português, porque se achava que Ian Smith, «enfudado a uma política de recusa de

concessões à maioria africana» por parte da Grã-Bretanha, poderia não sobreviver<sup>33</sup>. Por conseguinte, em Lisboa havia razões para acreditar que Smith poderia ser substituído por um governo «moderado» chefiado por Field ou por Wellensky, que viesse a negociar com a Grã-Bretanha a representação política da maioria negra, algo com «sérias implicações» para os interesses (portugueses) de ordem política e militar<sup>34</sup>.

De facto, Salazar reconhecia que um «governo de maioria negra» em Salisbúria provocaria «o pânico nos brancos e uma crise económica e financeira, de que os restantes países africanos [Tanzânia e Gana]» eram «a demonstração quotidiana», lançando a Rodésia no «massacre e no caos». Por essas razões, para o Governo português, a questão da Rodésia era um «problema vital», enraizando «a convicção [de Salazar] de que tudo em África, a Sul do Zaire e do Rovuma», se poderia salvar para o «ocidente, para a sua política e para a civilização» se não «se perdesse a Rodésia»<sup>35</sup>. Salazar acreditava que uma guerra entre o Ocidente e a URSS era provável e que Portugal, se mantivesse as suas possessões em África, acabaria por ser reconhecido como preponderante na defesa dos valores do Ocidente e como um travão à progressão comunista.

Nestas condições, em finais de Agosto de 1965, tornava-se eminente a DUI e começava a desenhar-se no horizonte um grave incidente entre Portugal e a Grã-Bretanha, que Franco Nogueira definiu em forma de opção política nos seguintes termos:

«A questão da Rodésia é das mais difíceis que se nos deparou. Que devemos fazer? Encorajar a Rodésia, levá-la à independência, reconhecê-la? Que fará a Inglaterra? Que represálias? A verdade é que da Inglaterra, neste caso, nada temos a esperar. Da Rodésia sempre poderemos, se sobreviver, esperar alguma coisa. Não vejo que a Inglaterra nos queira fazer muita mozza; e de modo nenhum que nos dirija qualquer ultimatum como em 1890. E se a Rodésia desaparece? Então perderemos 250.000 amigos dispostos a bater-se [...] e ficamos com os flancos interiores de Angola e Moçambique abertos à infiltração. Se queremos continuar em África, teremos de aguentar, e de nos encostar aos que querem ficar em África.»<sup>36</sup>

Oliveira Salazar, não tendo a mínima intenção de abdicar dos seus territórios na África, em especial Angola e Moçambique, reconhecia que o controlo do *hinterland* rodesiano – Rodésia do Sul, Zâmbia e Malawi – era essencial para a luta contra-subversiva que Portugal estava a levar a cabo em Angola e Moçambique. Tendo como imagem os acontecimentos em alguns países africanos que se tinham tornado independentes<sup>37</sup>, o Governo português, podendo influenciar o rumo dos acontecimentos a seu favor, não pretendia correr o risco de permitir novas ameaças junto às fronteiras de Angola e Moçambique. A opção de Salazar tinha como efeito desejável impedir que o território rodesiano caísse sob controlo da maioria negra nacionalista, e aí serem criadas outras importantes bases de apoio aos movimentos de libertação com apoio da China e da URSS, como acontecia de forma explícita com a Tanzânia.

As opções para Oliveira Salazar eram claramente diferenciadas: alinhar com a Inglaterra e, de algum modo, amenizar a hostilidade dos países afro-asiáticos representados nas Nações Unidas; ou apoiar Ian Smith e contar com mais um apoio na África, para além da África do Sul, mesmo sabendo que essa decisão iria desencadear a hostilidade da Inglaterra, e provavelmente dos Estados Unidos, e da comunidade internacional.

O ambiente que rodeava o apoio de Portugal à Rodésia era extremamente complexo: na África iniciavam-se as guerras contra-subversivas para a manutenção das colónias; na ONU, Portugal era alvo dos mais variados ataques devido à persistência da sua política colonial; a Administração Kennedy corta o apoio político a Lisboa; o Governo inglês de H. Wilson era um adversário da política colonial portuguesa; Portugal tinha já perdido os seus territórios na Índia; e, no final de 1963, com a secessão da Federação, Portugal vê-se ameaçado junto às fronteiras de Angola e Moçambique com a criação de mais dois países, Malawi e Zâmbia, com governos nacionalistas negros.

Ao decidir apoiar Smith, Salazar eliminou de imediato a opção não compensatória: alinhar com a Inglaterra e permitir que Salisbúria caísse nas mãos dos nacionalistas. O interesse nacional – «manter-se em África» – enquadrava-se no pilar ideológico do Estado Novo. A Constituição incorporava o Acto Colonial de 1930<sup>38</sup>, iniciativa legislativa que centralizava política, administrativa e financeiramente a gestão das colónias, «num todo indivisível com a cabeça na Metrópole», onde residiria «a essência orgânica da Nação Portuguesa»<sup>39</sup>. Na ordem política portuguesa do Estado Novo, a primeira realidade era a existência independente da Nação portuguesa com o direito de possuir fora do continente europeu o património marítimo, territorial, político e espiritual abrangido na esfera do seu domínio ou influência. Procurava-se firmar a noção moral e espiritual de um império que representasse de forma muito clara um prolongamento de Portugal: a integridade da «Nação Portuguesa» estava no centro da ideologia política do Estado Novo<sup>40</sup>.

A partir de 1962, o Governo português passou a considerar territórios essenciais, Moçambique, Angola e Cabo Verde e apenas em assuntos relativos aos territórios não essenciais seria aceitável flexibilizar posições na política externa. Passaria também a ser considerada uma reorientação das alianças, o que obrigava ao reforço das relações com a Rodésia do Sul e com a RAS, com os quais deveria ser considerada a possibilidade e a vantagem de serem concluídos «pactos militares secretos de assistência mútua local, e formas de cooperação económica a serem regulados por tratados bilaterais»<sup>41</sup>.

A dimensão política da decisão de Salazar residia na manutenção dos territórios ultramarinos e concorria para a manutenção do regime, já que nenhuma outra opção, para além do apoio à manutenção de Ian Smith na Rodésia, compensava o risco da expansão da ameaça subversiva em Angola e Moçambique. A perda do império era um acontecimento de tal modo trágico para o regime que a própria soberania económica e política estaria comprometida por se achar que Portugal deixaria de ter capacidade de se manter soberano no contexto europeu e ibérico.

Embora o regime de Smith fosse considerado um regime racista e fascista e poder ser um golpe profundo no «luso-tropicalismo», que no discurso oficial do regime português a partir do início dos anos 1950 havia substituído a supremacia racial branca, a opção ancorava-se na base ideológica do Estado Novo.

Outra opção poderia ter sido alinhar com a Inglaterra. Ao fazê-lo fortaleceria a posição de Portugal perante a comunidade internacional, podendo amenizar a hostilidade na ONU e dos países que faziam parte da Organização de Unidade Africana (OUA)<sup>42</sup>.

Depois de eliminada a opção não compensatória foi necessário maximizar os ganhos e minimizar as perdas. Mesmo com um regime político que contrastava com o proclamado desígnio do multirracismo português, a Rodésia de Ian Smith servia perfeitamente os interesses portugueses na África.

Estava em causa a segurança da fronteira sul de Moçambique, que com um governo cooperante na Rodésia permitia concentrar esforços a Norte e fazer face às ameaças da Zâmbia e do Tanganica. Adicionalmente, nos anos seguintes, já com Marcello Caetano no poder, efectivou-se de intensa cooperação militar entre os dois países por se considerar que a sua defesa e segurança estavam demasiado interdependentes e não deveriam ser consideradas em separado<sup>43</sup>.

MESMO COM UM REGIME POLÍTICO QUE CONTRASTAVA COM O PROCLAMADO DESÍGNIO DO MULTIRRACISMO PORTUGUÊS, A RODÉSIA DE IAN SMITH SERVIA PERFEITAMENTE OS INTERESSES PORTUGUESES NA ÁFRICA.

Em termos económicos Portugal soube tirar proveito da aplicação de sanções à Rodésia, maximizando o facto de Salisbúria ter Lisboa como porta de acesso à economia internacional, quase quadruplicando o volume de negócios. A vitalidade dos negócios era tão evidente que foi inaugurada e explorada a carreira aérea entre Lisboa e Salisbúria, com voos semanais quase sempre esgotados por homens de negócios<sup>44</sup>.

Consciente dos «interesses a defender, dos riscos a correr, das legalidades em confronto e de poderes em afrontamento», o Governo português não poderia praticar «qualquer acto» que prejudicasse a posição inglesa em relação à Rodésia. Na opinião de Fernando Nogueira, se Portugal assumisse uma atitude de correcção escudada num princípio legal aceite internacionalmente, podia oficialmente não afrontar a Grã-Bretanha e estabelecer os mecanismos que permitissem a circulação de bens de e para a Rodésia<sup>45</sup>. De facto, perante a Inglaterra e a comunidade internacional era necessário mostrar que Portugal se mantinha neutro para não debilitar ainda mais a sua posição, principalmente na ONU. Querendo mostrar uma imagem de escrupuloso cumpridor da lei internacional, que obrigava os países ribeirinhos a deixar abertas as linhas de comunicação a países interiores, o Governo português ia mascarando o apoio a Salisbúria com a necessidade de abertura à Zâmbia e ao Malawi. Além do mais, causava boa impressão aos países afro-asiáticos na ONU e mostrava a Ian Smith a determinação do seu apoio.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a teoria PH tenha assumido alguma preponderância nos estudos de política externa, tem também algumas limitações que devem ser tidas em consideração: a PH é insuficiente a explicar como é que o problema é detectado pelo decisor e como é que o processo da tomada de decisão se inicia; como as variáveis de política interna, nomeadamente as instituições e o contexto político, enquadram o problema; a sensibilidade do decisor às questões da política interna; como se explica que alguns decisores não considerem as questões de dimensão política na tomada de decisão. Outras abordagens – *cognitive institutionalism, problem representation and decision units*<sup>46</sup> – têm também assumido relevância nos estudos de relações internacionais, não apenas como um corpo teórico próprio, mas como um complemento à teoria PH, garantindo-lhe a versatilidade necessária para se aplicar de uma forma mais expansiva<sup>47</sup>.

A teoria PH é uma ferramenta extremamente importante na análise das relações internacionais porque ajuda a prever a decisão mais provável do líder político, tendo como base a importância da dimensão política das suas opções, independentemente do regime político em causa. Todavia, esta abordagem só tem aplicabilidade lógica tendo-se conhecimento dos critérios de política interna que o líder aplica para determinar a opção não compensatória<sup>48</sup>.

O valor acrescentado pela teoria PH nos estudos de relações internacionais está relacionado com o facto de a política externa não depender sempre das interacções no sistema internacional nem da sua relação com a segurança da unidade política, tal como a escola realista das relações internacionais postula. Ao centrar-se no princípio da opção não compensatória, o decisor político centra-se nos efeitos da política interna para eliminar as opções inaceitáveis.

A teoria PH aplica-se a regimes democráticos e não democráticos, mas reconhece-se que a dimensão política da decisão nos diferentes tipos de regime é substancialmente diferente. Por conseguinte, o exercício analítico da tomada de decisão em política externa não deve ser considerado um exercício arbitrário mas um resultado de investigações no âmbito da caracterização do tipo de regime em causa. Se o regime for uma ditadura militar, o analista deve focalizar a dimensão política da decisão na relação entre o líder e a liderança militar. No caso das democracias que exibem uma relação estreita entre o apoio popular e o líder, factores como a proximidade de eleições ou a situação económica do país são factores muito importantes na previsão da opção a tomar pelo decisor político.

No exemplo que se apresentou não estava em causa uma alteração na situação política interna em Portugal nem a sobrevivência de Oliveira Salazar, mas tão-só a dimensão política que a manutenção do «Ultramár» representava na base ideológica do Estado Novo: tratava-se de afirmar de forma irrevogável o direito de possuir fora do continente europeu territórios inseparáveis de Portugal já solenemente ligados através da promulgação do Acto Colonial.

Para além dessa essência integralista e nacionalista do regime, a percepção do aumento da ameaça externa, personalizada nos movimentos de libertação e nos países que os apoiavam na África e que podiam pôr em causa a manutenção do «Ulamar», foi também um factor decisivo. A decisão de apoiar Ian Smith foi seguida de um conjunto de actividades levadas a cabo, principalmente, pela diplomacia, para maximizar a opção: mostrar à Inglaterra que a atitude do Governo português era de base legalista ao afirmar a necessidade de conceder acesso aos países interiores, ao mesmo tempo que mostrava à Zâmbia e ao Malawi que teriam muito a ganhar em cooperar com Lisboa. **RJ**

## NOTAS

**1** Os dados que se apresentam neste texto são na sua maioria fruto da investigação levada a cabo pelo autor no âmbito da dissertação de mestrado com o título *Salazar e Ian Smith: O Apoio de Portugal à Rodésia (1964-1968)*, defendida a 24 de Outubro de 2008 no ISCTE.

**2** MINTZ, Alex, GEVA, Nehemia, e REDD, Steven B. – «The effect of dynamic and static choice sets on political decision making: an analysis using the decision board platform». In *American Political Science Review*. N.º 91 (3), Setembro de 1997, pp. 553-568.

**3** Cf. STERN, Eric – «Contextualizing and critiquing the poliheuristic theory». In DIEHL, Paul F. – *War*. Sage Library of International Relations, vol. III, 2005, p. 28.

**4** Cf. EBEN, J. Christensen, e REDD, Steven B. – «Bureaucrats versus the Ballot Box in foreign policy decision making – an experimental analysis of the bureaucratic politics model and the poliheuristic theory». In *Journal of Conflict Resolution*. N.º 48 (1), 2004 p. 73.

**5** Parte-se do pressuposto que o governante actua sempre de forma racional [cf. DOUGERTY, James E., e PFALTZGRAFF, Jr, Robert L. – *Relações Internacionais – Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva, 2003, p. 96].

**6** MINTZ, Alex – «How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective». In *Journal of Conflict Resolution*. N.º 48 (1), Fevereiro de 2004, p. 3. Heurística refere-se à acção de *atalhar* durante o processo de decisão, sendo também identificada como heurística cognitiva.

**7** Cf. EBEN, J. Christensen, e REDD, Steven B. – «Bureaucrats versus the Ballot Box in foreign policy decision making – an experimental analysis of the bureaucratic politics model and the poliheuristic theory», p. 73.

**8** Cf. MINTZ, Alex – «How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective», p. 4.

Cf. também MINTZ, Alex, GEVA, Nehemia, e REDD, Steven B. – «The effect of dynamic and static choice sets on political decision making: an analysis using the decision board platform», p. 554.

**9** Quer isto dizer que, na percepção de quem toma a decisão, as opções escolhidas, após a aplicação do critério não compensador, podem não ser as melhores mas são as mais adequadas de acordo com a defesa dos interesses ou objectivos face à situação.

**10** Cf. KINNE, Brandon J. – «Decision making in autocratic regimes: a poliheuristic perspective». In *International Studies Perspectives*. N.º 6, 2005, pp. 114-128.

**11** STERN, Eric – «Contextualizing and critiquing the poliheuristic theory», p. 27.

**12** A análise do sistema internacional beneficiou durante largos anos do foco da análise no estudo das relações internacionais. Neste âmbito, Bueno de Mesquita afirma que estados poderosos, como a União Soviética, seriam estados «imortais» o que na realidade se mostrou um erro [MESQUITA, Bruce Bueno de – «Domestic politics and international relations». In *International Studies Quarterly*. N.º 46, 2002, p. 4.]

**13** Cf. *Ibidem*, p. 4.

**14** *Ibidem*, p. 7

**15** Cf. EBEN, J. Christensen, e REDD, Steven B. – «Bureaucrats versus the Ballot Box in foreign policy decision making – an experimental analysis of the bureaucratic politics model and the poliheuristic theory», p. 554.

**16** Cf. KUHN, T. – *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962, p. 122, citado em: DUGGAN, William – *Coup d'Etat: Strategic Intuition in Army Planning*. Carlisle, PA: SSI of USAWC, 2005, pp. 4-8.

**17** MINTZ, Alex – «Applied decision analysis: utilizing poliheuristic theory to explain and predict foreign policy and national security decisions». In *International Studies Perspectives*. N.º 6, 2005, p. 95.

**18** Cf. MINTZ, Alex – «How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective», p. 9.

**19** MINTZ, Alex, GEVA, Nehemia, e REDD, Steven B. – «The effect of dynamic and static choice sets on political decision making: an analysis using the decision board platform», p. 554.

**20** Os interesses são estados finais desejados que podem ser categorizados como sobrevivência, bem-estar económico e social, segurança e manutenção de determinados valores. O Estado orienta os seus recursos para assegurar que o seu alcance, protecção ou progresso são alcançados de uma forma eficaz e coerente [SANTOS, Loureiro dos – *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, pp. 45-46].

**21** MINTZ, Alex – «How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective», p. 7.

**22** *Ibidem*, p. 554.

**23** Cf. KINNE, Brandon J. – «Decision making in autocratic regimes: a poliheuristic perspective». In *International Studies Perspectives*, (6), 2005, p. 115.

**24** Considera-se «política» a actividade relacionada com a aquisição, manutenção e exercício do poder num grupo ou sociedade. O seu significado engloba também a arte e ciência de governar os povos, pelo que para além de visar a manutenção do poder visa também o estabelecimento de objectivos ou metas a atingir pelo Estado [cf. LARA, António de Sousa – *Ciências Políticas: Metodologia, Doutrina e Ideologia*. Lisboa: ISCSP, 1998, pp. 27-28].

**25** GEDDES, Barbara – «What do we know about democratization after twenty

years?». In *Annual Review of Political Science*. N.º 2, 1999, pp. 115-144.

**26** Cf. NOGUEIRA, Franco – *Um Político Confessa-se (Diário: 1960-1968)*. Porto: Civilização, 1986, pp. 150-151.

**27** Alcora era o acrónimo de «Astral Concept for Africa», com uma referência às quatro capitais dos «territórios brancos»: Lourenço Marques, Luanda, Salisbúria e Pretória. Também era conhecida como Aspero – África do Sul, Portugal e Rodésia. O «Exercício Alcora» era uma aliança entre aqueles três países, cuja finalidade principal era impedir que os movimentos nacionalistas negros de base comunista, apoiados pela China e pela URSS, vencessem a suas «guerras de libertação» e alcançassem o poder.

**28** IAN/TT, AOS/CO/NE-30. Conforme documento datado de Setembro de 1964 que resultou das conversações entre o cônsul de Portugal em Salisbúria e o primeiro-ministro da Rodésia do Sul e que contém a análise dos vários ministérios envolvidos num apoio à declaração unilateral de independência (DUI).

**29** No início dos anos 1960 as relações de Portugal com os Estados Unidos da América e com a Grã-Bretanha, tradicionais aliados, estavam debilitadas devido às políticas da Administração Kennedy, à política de descolonização da Inglaterra e, muito importante, à posição que Londres tinha tomado no caso da Índia portuguesa.

**30** Cf. carta de Salazar a Marcelo Mathias de 22 de Fevereiro de 1966 in SERRÃO, Joaquim Veríssimo (prefácio) – *Correspondência Marcello Mathias/Salazar 1947-1968*. Lisboa: Difel, 1984, pp. 549-550. A Tanzânia, governada por Julius Nyerere, era uma importante base de apoio aos movimentos de libertação na África Austral.

**31** AHM, FO/007/A/99: PERINTREP n.º 3 referido ao período de 1 a 31 de Março de 1963.

**32** *A Política de África e os Seus Erros*, «Discurso Pronunciado por Sua Excelência o Presidente do Conselho, Doutor Oliveira Salazar, na Homenagem Prestada pelos Municípios de Moçambique, em 30 de Novembro de 1967». Lisboa: Edições do Secretariado Nacional de Informação.

**33** Isto devia-se ao facto de a UDENAMO, um dos movimentos fundadores da FRELIMO, ter sido criada na Rodésia do Sul em 1960 e aí trabalharem largos milhares de moçambicanos que ficariam à mercê do endoutrinamento anticolonialista de um governo nacionalista negro.

**34** AHD, maço 1097, PAA, proc. 970,152: Apontamento do Ministério do Ultramar sobre as consequências do fim da Federação, 1964.

**35** Carta de M. Mathias a Salazar de 4 de Março de 1966. In SERRÃO, Joaquim Veríssimo (prefácio) – *Correspondência Marcello Mathias/Salazar 1947-1968*, p. 553.

**36** NOGUEIRA, Franco – *Um Político Confessa-se (Diário: 1960-1968)*, pp. 141-142.

**37** Os casos do Gana, do Congo e da Tanganica.

**38** Promulgado a 30 de Abril de 1930 quando Oliveira Salazar exercera o Ministério das Colónias.

**39** ROSAS, Fernando – *Pensamento e Acção Política – Portugal Século XX (1890-1976)*. Lisboa: Editorial Notícias, 2003, p. 90.

**40** NOGUEIRA, Franco – *O Estado Novo*. Barcelos: Livraria Civilização Editora, 1987, p. 241. Cf. também SOUTO, Amélia Neves de – *Caetano e o Caso do «Impé-*

*rio»: Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo*. Porto: Edições Afrontamento, 2007, pp. 13-14.

**41** ANTT, AOS/CO/NE-30B: Ensaio sobre os pontos referidos no discurso do presidente do Conselho na Assembleia Nacional a 3 de Janeiro de 1962. Salazar reconhecia a necessidade de uma reorientação da política externa para evitar um maior isolamento internacional de Portugal.

**42** O Governo tinha informação segura de que a OUA, desde a sua criação em 1963, tinha adoptado a política colonial portuguesa como um dos objectivos da sua acção política (cf. NOGUEIRA, Franco – *O Estado Novo*, p. 291).

**43** Cf. FLOWER, Ken – *Serving Secretly. An Intelligence Chief on Record Rhodesia into Zimbabwe (1964-1981)*. Londres: John Murray Publishers, 1987, pp. 118-119. Cf. também GARCIA, Francisco Proença – *Análise Global de Uma Guerra: Moçambique 1964-1974*. Lisboa: Prefácio, 2003, p. 193.

**44** AHD, maço 1114, PAA, proc. 960,172: Notícia do jornal *The Cape Argus*, de 4 de Maio de 1968, intitulado «Portuguese Airline to Help Rhodesia».

**45** NOGUEIRA, Franco – *O Estado Novo*, pp. 323-325.

**46** Manteve-se a designação em inglês para não se adular o seu significado.

**47** Cf. STERN, Eric – «Contextualizing and critiquing the poliheuristic theory». pp. 30-32.

**48** Cf. BRULÉ, David J. – «Explaining and forecasting leader's decisions: a poliheuristic analysis of the Iran hostages rescue decision». In *International Studies Perspectives*. N.º 6, 2005, pp. 99-113.