

A TEORIA DAS UNIDADES DE DECISÃO E A SUA APLICAÇÃO CRÍTICA NO CONFLITO SPÍNOLA-MFA (1974-1975)¹

Diogo Moreira

A TEORIA DAS UNIDADES DE DECISÃO

Uma das mais interessantes contribuições para o estudo do processo de decisão em política externa é a Teoria das Unidades de Decisão, originalmente criada por Margaret e Charles Hermann² e recentemente clarificada pela primeira³. Esta linha de pesquisa tenta criar uma estrutura analítica que nos permita determinar quem efectivamente são os decisores de política externa de um país, para um determinado assunto, num dado período temporal.

O conceito principal desta linha de pesquisa é a unidade de decisão autoritária, definida como o indivíduo e/ou grupos de indivíduos que, se concordarem, têm a capacidade de controlar os recursos do governo na política externa, e o poder de impedir que outras entidades possam impedi-los de executar essas decisões⁴.

Existem três tipos de unidades de decisão autoritárias, cuja classificação é mutuamente exclusiva e exaustiva. Todos os decisores de política externa pertencem a uma destas três configurações:

- a) Líder predominante – Um único indivíduo que tem o poder de tomar as decisões em política externa sozinho e pode suprimir toda a oposição.
- b) Grupo único – Um conjunto de indivíduos, todos membros do mesmo grupo ou instituição, que colectivamente decidem o rumo a seguir em política externa, em consulta entre eles, com as decisões a serem tomadas por maioria, unanimidade ou outro método de decisão pelo qual o grupo funciona.
- c) Coligação de actores autónomos – Os actores que participam no processo de tomada de decisão em política externa são indivíduos, pertencentes a grupos ou instituições distintas, que têm de concordar entre si sobre a forma como o governo deve agir nas relações externas. Nenhum actor possui a capacidade exclusiva de impor um rumo de acção e não existe nenhum grupo ou instituição em que todos eles sejam membros.

Apesar do seu grande potencial para o estudo das decisões em política externa, esta corrente teórica não está isenta de falhas, como afirma Eric Stern⁵:

- 1) Mesmo contando com as variáveis de controlo, a diferenciação entre os tipos de unidade de decisão é muito ténue, tornando difícil a sua distinção, em particular se tivermos de nos referir à percepção dos actores como variável determinante na escolha entre líder predominante e grupo único.
- 2) Esta teoria aparece como um «selector teórico»⁶, que pode proporcionar uma parcimónia necessária no estudo da política externa, mas também pode induzir o académico a ignorar outras variáveis não relacionadas com o tipo de unidade de decisão.
- 3) Do ponto de vista empírico, pode revelar-se difícil determinar o modo de decisão, especialmente ao recorrer-se a entrevistas, visto que *a posteriori* os actores poderão possuir fortes incentivos para ofuscar o seu papel em certas decisões.
- 4) A Teoria das Unidades de Decisão centra-se exclusivamente no líder, no grupo ou na coligação de actores, mas os recentes avanços das teorias institucionais tendem a colocar o nexó do processo decisório no interface entre indivíduos e grupos, grupos e organizações, e organizações e o sistema burocrático mais amplo⁷.

Em relação ao primeiro ponto levantado por Stern, Hermann define uma série de factores de controlo que a Teoria das Unidades de Decisão (DU)⁸ utiliza para identificar a unidade de decisão envolvida. Originalmente concebidos num algoritmo do tipo «árvore de decisão»⁹, foram recentemente simplificados¹⁰. Esses factores foram codificados binomialmente (sim/não) e estão apresentados no quadro abaixo.

Quadro 1 > Factores de controlo da Teoria DU

Factor	Sim	Não
1) Actores estrangeiros têm de concordar	DU é uma coligação	Vá ao factor 2
2) Líder predominante existe	Vá ao factor 3	Vá ao factor 4
3) Líder predominante age	DU é um líder predominante	Vá ao factor 4
4) Todos os actores pertencem ao mesmo grupo	DU é um grupo único	DU é uma coligação

Adaptado de Hermann 2001; Hermann and Hermann 1989.

Como podemos ver no quadro, a necessidade de actores estrangeiros darem o seu consentimento para que outro país possa agir na sua política externa imediatamente transforma a unidade de decisão numa coligação de actores autónomos (CAA), independentemente da configuração dos decisores nacionais. Deve ser notado que tais situações são raras, e normalmente revelam um país que ou é um protectorado de outra potência, um regime fantoche, ou está sob efectiva ocupação militar. Nessas circunstâncias, pode-se perguntar se os processos de decisão doméstica têm alguma relevância na formulação da política externa. Podemos estar simplesmente perante uma

imposição de decisões por parte dos actores estrangeiros, um evento com que a Teoria das Unidades de Decisão tem dificuldade em lidar.

Se excluirmos intervenção por actores externos, a divisão entre líder predominante (PL¹¹), grupo único (SG)¹² e coligação fica mais clara, embora possua alguma inconsistência lógica. A unidade de decisão é um PL se: 1) um indivíduo com esse poder existe e 2) ele(a) escolha envolver-se na formulação da política. Isto levanta logo a questão de saber se a mera existência de um indivíduo com o poder de impor a sua vontade a todos, mesmo que não o exerça, não será um forte condicionador do processo decisório de outras DU – designadamente ao impedi-las de alcançarem bloqueios naturais, e assim compeli-las a acordos que de outra forma poderiam não ter alcançado. Na mesma linha, Hermann afirma que a diferença em categorizar um PL com um grupo de conselheiros *versus* um SG reside na existência de dados históricos que nos esclareçam acerca das percepções do processo decisório pelo líder predominante. Se ele/ela considera que os seus conselheiros só estão lá para emitir opiniões, que poderão ou não ser seguidas, então a unidade de decisão é um PL. Se, pelo contrário, ele/ela considera que se trata de uma entidade que deve decidir colectivamente a política a seguir, então trata-se de um SG.

Se não existe líder predominante, então a DU ou é um grupo único (SG) ou é uma coligação de actores autónomos (CAA). A exclusividade mútua das categorias presentes neste modelo teórico não nos deixa alternativas. A diferença entre os dois, como Hermann afirma, é que os membros do grupo único pertencem a um único órgão autoritário abrangente, que se reúne no mesmo sítio à mesma hora, enquanto os membros de uma coligação são actores políticos independentes cujo consentimento é necessário de forma a mobilizar os recursos necessários para executar qualquer decisão a que eles cheguem, e que não fazem parte do mesmo grupo¹³.

Para além de serem (ou não) membros do mesmo grupo, a independência face a entidades externas parece ser o factor diferencial entre grupos e coligações como unidades de decisão. Comparando um governo de coligação e uma junta militar, Hermann¹⁴ afirma que se quando todos os actores se entendem sobre um determinado rumo de actuação que não pode ser revertido por aqueles que não são membros do governo/junta, mesmo que façam parte da liderança dos partidos da coligação ou das organizações responsáveis pelo golpe, então estamos a lidar com um grupo único porque todo o poder está centrado no grupo. Se, pelo contrário, uma das consequências da decisão do governo/junta possa ser a perda do apoio das instituições que a unidade de decisão é suposto representar, ou não são os líderes dessas organizações e os membros do grupo podem ser facilmente substituídos pela entidade que estão lá para representar, então a DU é uma coligação de actores autónomos.

Como vimos, a diferenciação entre os vários tipos de unidade de decisão é fluida, levando a dificuldades na sua caracterização. Tal poderá dever-se à excessiva parcimónia que é a razão de muita da utilidade desta teoria para a análise de política externa.

Funcionando como um seleccionador teórico, os fundamentos por detrás da escolha entre PL, SG e CAA são simplesmente a escolha das proposições teóricas que acreditamos serem fundamentais para a compreensão dos processos decisórios dos actores. Assim, a Teoria das Unidades de Decisão apresenta os seguintes elementos de análise:

- Se a DU é um líder predominante, então o estudo da personalidade, percepções e dimensões cognitivas do actor que é o líder predominante, em especial a forma como trata a informação que lhe é apresentada, são considerados os factores mais importantes que explicam as suas decisões. Esta linha de pensamento tem as suas raízes no estudo do processo de decisão presidencial e gerou já uma considerável literatura.
- Pelo contrário, se o grupo único é a DU, teremos de nos virar para factores que explicam a gestão de conflito dentro do grupo. *Groupthink*, política interna das burocracias, e outras formas de dinâmicas de grupo são utilizadas para explicar as diferenças entre a soma das preferências dos membros individuais do grupo e a decisão a que o grupo chega como entidade colectiva.
- O estudo das coligações é o menos desenvolvido¹⁵. Apesar de a variável independente ser a existência ou não de normas de decisão estabelecidas, e se são por maioria ou por unanimidade, o facto de uma adaptação da teoria da coligação parlamentar, das suas variações de menor e maior do que ideal, ser utilizada como principal lente teórica levanta-nos grandes dúvidas sobre a sua utilidade para o modelo das unidades de decisão.

Como afirma Eric Stern¹⁶, a selecção de teorias por causa do tipo de unidade de decisão, excluindo à partida outras, pode ser prejudicial para a nossa análise do processo decisório em política externa. A unidade de análise é sempre o decisor humano, por isso qualquer modelo teórico que exclua à partida as características individuais dos actores deixa-nos sempre com consideráveis problemas. Como vários autores têm demonstrado¹⁷ a realidade que os actores percebem é uma construção heurística desenvolvida por uma conjugação de factores cognitivos e sociais. A educação, experiências de vida e preconceitos moldam o pensamento racional dos actores. Mesmo que a DU seja um grupo ou coligação, onde a capacidade de um actor individual influenciar o processo decisório está diluída, deveremos ter sempre em consideração as características individuais dos actores como factores que influenciam o resultado final.

Na mesma linha, dinâmicas de grupo estão sempre presentes cada vez que um determinado grupo de pessoas se encontra para debater um assunto. A possibilidade do *groupthink*, das minorias serem pressionadas pelas maiorias, e das minorias resistentes mudarem o consenso, estão sempre presentes de cada vez que vários indivíduos se reúnem para tomar uma decisão. Mesmo quando há um líder predominante, a influência dos seus conselheiros pode ser tão grande a ponto de transformar o tipo

de unidade de decisão noutra forma, a do grupo único. Ironicamente, um dos factores a ter em conta para saber se a DU é um líder ou um grupo, é a percepção por parte dos indivíduos do facto de serem uma unidade de decisão colectiva, ou não. Tal percepção poderá ser o resultado de características individuais do actor, o que dá força ao princípio de considerar as características individuais mesmo quando se analisam dinâmicas de grupo.

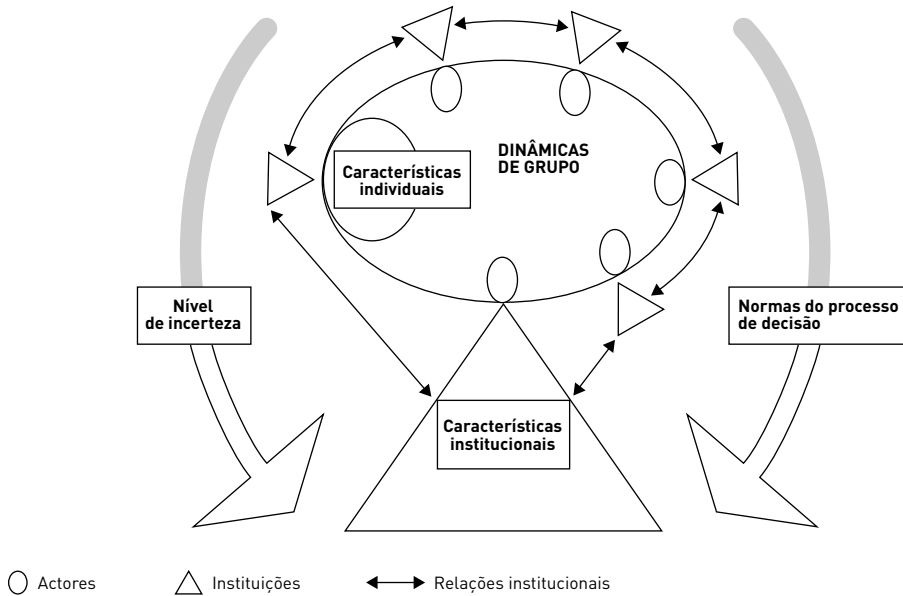
Em relação ao estudo do processo de decisão em coligação, pensamos que as suas duas principais características levantam problemas na actual formulação da teoria das DU. Em primeiro lugar, é a utilização da teoria das coligações parlamentares, inicialmente criada para explicar o porquê da existência de coligações supra-ideais, ou seja, de coligações parlamentares com um número maior de partidos do que seria necessário para obter maioria parlamentar¹⁸.

Acreditamos que a sua utilização no estudo do processo decisório de coligações de actores em política externa é menos eficaz do que o previsto, por uma simples razão: a análise de coligações parlamentares funciona porque temos uma variável mensurável, o número de deputados de cada partido, enquanto que na análise do processo em política externa não temos nenhuma. Poderemos identificar o número de actores, mas o seu poder e/ou influência individual não é quantificável, a não ser que tal esteja estabelecido nas próprias normas de decisão, o que significa que o poder deixa de ser do actor e passa a estar atribuído ao actor. O que quer dizer que o poder de um actor pode ou não ser condicionado pela força e fraqueza das normas de decisão do próprio processo, caso estas existam.

A nossa principal interrogação reside no que acontece a uma DU na ausência de normas de decisão estabelecidas. Por uma simples razão: se não existem normas de decisão concretas, então por que é que a DU é uma unidade de decisão autoritária? Afinal, se são decisores, é porque alguém executa as suas decisões. Por outras palavras, deve existir algum tipo de normas, formais ou informais, que estabeleça que esses actores são decisores. Os princípios subsequentes por detrás dessas normas de decisão normalmente influenciam directamente o processo de tomada de decisão dos actores, mesmo que não o digam claramente.

Da mesma forma, normas de decisão podem impor a presença de outros actores que não controlam nenhum recurso ou instituição relevante para a matéria em análise. Podem estar lá apenas para representar interesses institucionais, servindo como pouco mais do que porta-vozes glorificados, e sempre sob pressão e influência das suas instituições de origem. Assim, as características de instituições podem-se tornar também factores no processo decisório. De que maneira vêem os seus representantes nas coligações? Vêem-nos como os seus líderes? Irão com facilidade as instituições substituir os seus representantes, caso as decisões a que a coligação chegue não representem as suas preferências? Estas e outras questões mostram como as influências institucionais podem ajudar a explicar certas decisões.

Figura 1 > Processo de decisão em coligação



A figura acima descrita representa a nossa proposta para o estudo das coligações de actores em processos de decisão em política externa. Como vimos, mesmo no estudo de coligações consideramos importante a análise das características individuais dos actores, assim como as dinâmicas de grupo presentes quando se encontram. Características institucionais são também relevantes para determinar o grau de permeabilidade dos actores a pressões externas. Contudo, um dos factores mais importantes, e no qual nos iremos centrar no resto deste artigo, é o tipo de normas de decisão, não apenas a sua existência ou não como a Teoria das Unidades de Decisão tradicionalmente considera, mas a sua força que, assim o defendemos, tem implicações na incerteza dos actores e no nível de volatilidade institucional. Mais do que explicar o processo decisório, são vitais para entender se a decisão irá ou não ser cumprida, e as consequências de tal para a unidade de decisão.

O CASO PORTUGUÊS

Como foi dito anteriormente, a 25 de Abril de 1974 um golpe militar pôs fim ao Estado Novo. Como exemplo de uma transição revolucionária, planeamos utilizar a «Revolução dos Cravos» para demonstrar como estruturas de poder transitórias podem ter efeitos sobre a formulação da política externa que desafiam a sabedoria tradicional. Especificamente, iremos centrar-nos na dificuldade do problema colonial português e nas diferentes estratégias propostas para a sua resolução, que rapidamente se transformaram numa luta de poder entre decisores e instituições, que culminariam numa

tentativa fracassada de novo golpe militar a 11 de Março de 1975. Como consequência desse fracasso, a transição de regime portuguesa seria radicalizada e a possibilidade de uma resolução democrática diminuiria, apenas sendo revitalizada e irrevogavelmente escolhida a 25 de Novembro de 1975, quando os defensores da via democrática travaram com êxito um golpe da extrema-esquerda.

A revolução de Abril de 1974 foi orquestrada por uma conjugação de oficiais militares intermédios (majores, capitães e tenentes) dos três ramos das Forças Armadas Portuguesas que se intitularam Movimento das Forças Armadas (MFA). Uma das características formativas do MFA é a de que nenhum oficial-general participou activamente na concepção e liderança do golpe. Assim, o MFA passaria para a História como o «Movimento dos Capitães».

Um dos efeitos do golpe consistiu na ultrapassagem da hierarquia militar visto que capitães e tenentes prenderam os seus oficiais superiores e tomaram conta dos seus comandos. Em essência, o MFA é um golpe que nasce e é executado na desobediência às estruturas de poder institucionalizadas, não apenas ao nível político mas também militar. A ausência de confiança por parte do MFA na estrutura militar de comando seria palpável durante toda a mudança de regime e deve também ser considerada como um factor a ter em conta neste período.

Não obstante, a liderança do MFA sabia que precisaria de um oficial de alta patente para liderar as autoridades transicionais e ser a «face» do movimento. Tal indivíduo teria de reunir três características primordiais: 1) ter-se distanciando do anterior regime antes da sua queda; 2) ser respeitado pelo conjunto das Forças Armadas, o que num período de conflito colonial implicaria obrigatoriamente um comandante com experiência operacional de combate; e 3) ser capaz de agregar o maior apoio popular em torno da sua figura. Na véspera da revolução, apenas duas pessoas poderiam aspirar a essas características: Costa Gomes, um antigo comandante militar do teatro militar de Angola e antigo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e António de Spínola, ex-comandante militar da Guiné e vice-chefe do Estado-Maior de Costa Gomes.

Spínola era popularmente conhecido pelo livro *Portugal e o Futuro*, publicado em 1974, que defendia a necessidade de Portugal pôr fim ao conflito colonial que se alastrava desde 1961 através de uma solução política. Spínola defendia o estabelecimento de uma estrutura federal que enlaçasse Portugal e as suas colónias, permitindo algum nível de autonomia às populações ultramarinas, mas mantendo ao mesmo tempo o acesso privilegiado da metrópole aos recursos desses territórios. Foi um dos livros mais vendidos na altura, dando ao seu autor grande reconhecimento popular, ao mesmo tempo que lhe custou a sua demissão (assim como a de Costa Gomes).

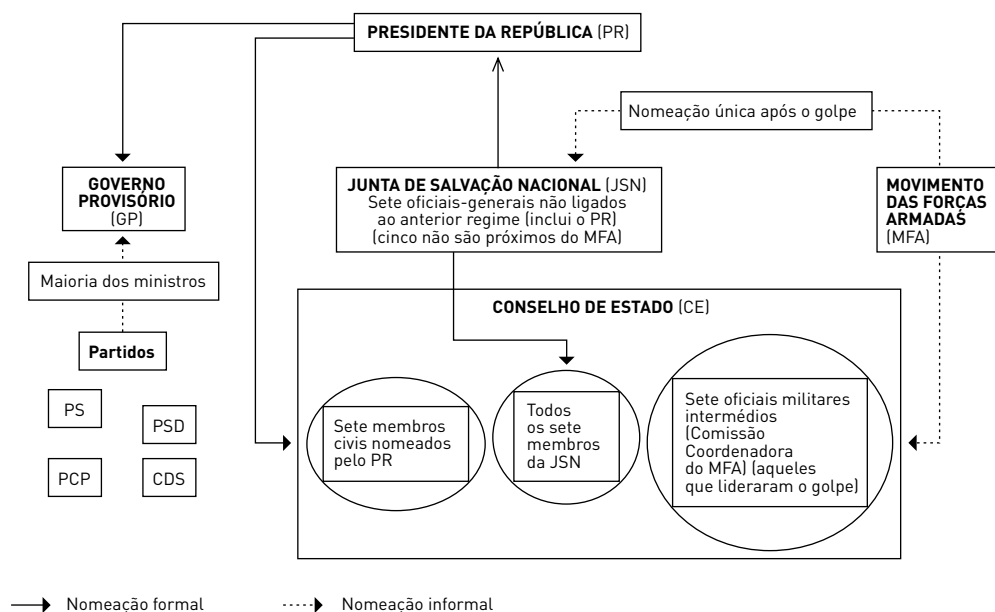
O problema era que a visão de Spínola chocava com a política internamente definida do MFA de resolver o problema colonial através da imediata e completa independência das colónias. Também alguns dos oficiais da Comissão Coordenadora do MFA, o grupo restrito de oficiais que tinha planeado e liderado o golpe, haviam servido às

ordens de Spínola na Guiné e definiam o seu estilo de liderança como fortemente autoritário e incapaz de compromisso quando acreditava que estava certo. Por isso foi decidido que Costa Gomes seria o Presidente da República, enquanto Spínola assumiria o cargo de chefe do Estado-Maior. Como todos os planos militares não sobreviveu ao contacto com o inimigo, neste caso Marcelo Caetano.

Marcelo Caetano, que tinha sucedido a Salazar como líder do regime ditatorial, durante o decurso do golpe exigiu que fosse o general Spínola a receber a sua rendição, de forma a evitar um vazio de poder. Pressionado pela necessidade de rapidamente resolver a situação, o MFA aceitou tal exigência, e os papéis previstos de Spínola e Costa Gomes foram invertidos: Spínola tornou-se Presidente da República e Costa Gomes foi nomeado chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. Em Maio de 1974, a estrutura de poder transitória estava montada, como é mostrado na Figura 2.

Como podemos observar, o MFA possuía apenas uma fracção do poder que seria previsível num movimento que havia conseguido conduzir uma revolução bem sucedida. O órgão mais poderoso era a Junta de Salvação Nacional (JSN), que tinha o propósito de controlar as Forças Armadas e de proceder ao desmantelamento das instituições autoritárias. Todos os membros da JSN eram oficiais-generais, a maioria não estava ligada ao MFA, e Spínola escolheu pessoalmente três. O MFA tinha apenas conseguido impor a nomeação de dois almirantes, que tinham a supervisão dos assuntos coloniais, e possuíam ideias próximas do Movimento. Assim, Spínola tinha a maioria na JSN.

Figura 2 > Estrutura de poder transitória inicial



O Conselho de Estado, que deveria servir como órgão legislativo interino, estava ainda mais desequilibrado, visto que era prerrogativa presidencial nomear os sete representantes civis. Enquanto todos os membros do Comité Coordenador do MFA também tinham assento neste órgão, eles estavam em clara minoria no Conselho.

No tocante ao Governo Provisório, estava planeado que este funcionasse como um órgão predominantemente civil, para servir de interface entre as autoridades transitórias e os partidos políticos que se haviam formado no pós-25 de Abril. Por conseguinte, a maioria dos ministérios foi atribuída a representantes partidários, assim como a alguns notáveis da sociedade civil. Apenas o ministro da Defesa era um oficial do MFA. Contudo, o Ministério dos Negócios Estrangeiros estava entregue ao socialista Mário Soares, cuja política colonial tinha vários pontos de contacto com a do MFA.

Como podemos ver, a influência do MFA nas estruturas de decisão era muito limitada, o que não correspondia à sua força real, como grupo que efectivamente havia deposto o regime. A sua força junto das Forças Armadas tinha sido ainda mais reforçada em virtude de um decreto do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (Costa Gomes), e ratificado pelo Conselho de Estado, que determinava que todos os membros das Forças Armadas, oficiais e não oficiais, passavam a ser membros do MFA, sendo que o Movimento (em concreto, a sua Comissão Coordenadora) passaria a representar os interesses das Forças Armadas nas suas ligações com a sociedade civil. Por outras palavras, o MFA e as Forças Armadas passariam a ser a mesma instituição, servindo assim como a principal instituição executora de decisões.

Em termos de aplicação da Teoria das Unidades de Decisão, esta estrutura de poder transitório aparece como uma coligação de actores autónomos sem normas de decisão estabelecidas. Na literatura tradicional¹⁹, uma situação deste tipo levaria ou a acções simbólicas ou a um acordo forçado que representasse as preferências do actor com mais recursos: o MFA.

A realidade foi diferente. Geralmente, as decisões tomadas pelas autoridades transicionais portuguesas representavam as preferências de Spínola, visto que a maioria dos membros dos órgãos decisórios era-lhe favorável. Ao mesmo tempo, a instituição principal encarregada de fazer cumprir essas decisões, o MFA, tinha preferências diferentes.

Visto que isto era uma transição de regime revolucionária, em que as normas de decisão são fracas, a nossa asserção é de que se as preferências das instituições executoras divergem das preferências dos decisores, tal situação leva a resistências institucionais (não-execução do curso de acção determinado pelos decisores) e eventualmente a conflitos institucionais (quando são executadas decisões contrárias às preferências dos decisores).

De Maio a Julho de 1974, quando as posições coloniais do MFA passam a ser lei, assistimos a vários conflitos entre posições defendidas por Spínola, várias delas com o

beneplácito da JSN e/ou do Conselho de Estado, e a política concreta que o MFA executava no terreno. Um exemplo entre muitos pode ser o da negociação com os movimentos de libertação na Guiné. Estes exigiam o imediato reconhecimento da independência e a retirada das tropas portuguesas como prelúdio para um cessar-fogo. Spínola queria um cessar-fogo, mas também o direito de manter uma presença militar como preparação de um referendo que iria decidir o futuro do território.

Embora nenhuma ordem formal sobre este assunto fosse emitida pela JSN, o contínuo ignorar de propostas por parte de elementos do MFA no Conselho de Estado que urgiam o planeamento de concessões de independência, assim como as ferozes críticas que eram dirigidas às intervenções de Mário Soares no Conselho de Ministros, em virtude de este defender o ponto de vista do MFA, demonstram claramente que a maioria dos decisores apoiava Spínola.

Pelas suas posições, Mário Soares estava condicionado nas negociações por ter sempre consigo enviados da JSN, na realidade representantes de Spínola, que ostensivamente estavam presentes para assegurar que a JSN era mantida sempre informada, mas que efectivamente asseguravam a Spínola uma presença fulcral no processo negocial.

O agudizar do conflito entre Spínola e o MFA aconteceu quando «sucursais» do MFA começaram a aparecer nas próprias colónias, e iniciaram negociações directamente com os movimentos de resistência. O resultado foi o aparecimento de vários cessar-fogos locais e uma progressiva concentração de tropas em portos e aeródromos, a prepararem-se para o regresso à metrópole. Quando soube destas notícias, Spínola despachou urgentemente membros da JSN com o intuito de ordenar que os soldados regressassem às suas posições iniciais. Os comités locais do MFA recusaram seguir tais ordens²⁰. Isso teve como consequência que Spínola ordenasse às tropas que regresassem à metrópole.

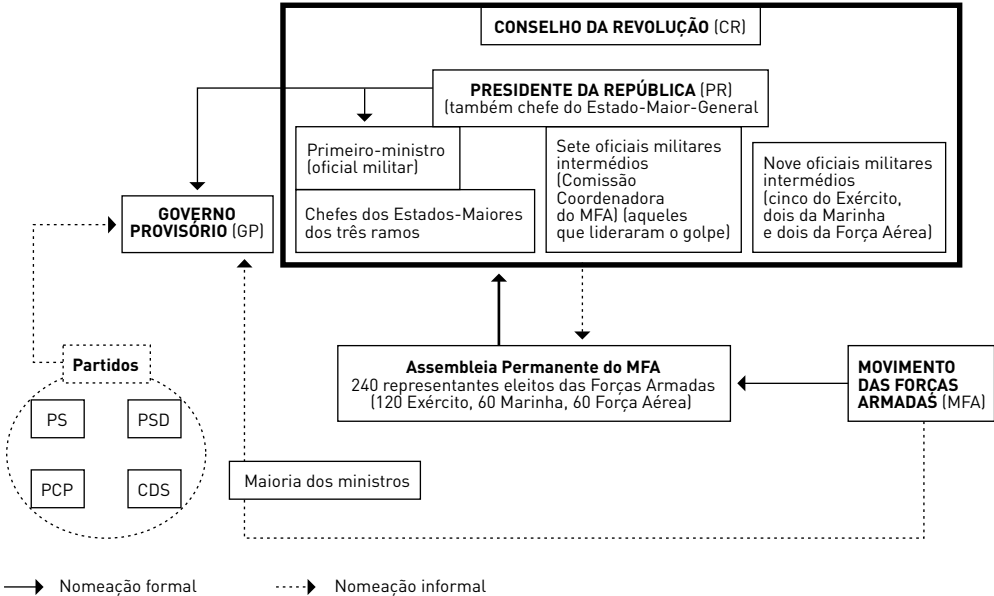
A «crise Palma Carlos», que ocorreu entre Junho e Julho de 1974, e que terminaria com a demissão do primeiro-ministro Palma Carlos e consequente queda do I Governo Provisório, pode ser vista como o primeiro de três grandes embates entre Spínola e o MFA, cada um numa esfera diferente de acção. Ainda agastado pelas acções anteriormente referidas do MFA na Guiné, Spínola, em conjugação com o então primeiro-ministro Palma Carlos, instigou o Conselho de Estado a promover alterações à estrutura constitucional transitória vigente para que: 1) a eleição do Presidente da República fosse antecipada; 2) a eleição da assembleia constituinte fosse adiada; e 3) os poderes do primeiro-ministro fossem ampliados. Todas as medidas visavam o reforço da influência e poder de Spínola. Contrariamente ao que seria esperado, o Conselho de Estado recusou esta proposta. Nem os mais directos apoiantes de Spínola votaram a favor. Vários membros do Conselho de Estado viriam mais tarde a dizer que tomaram tal posição não só para evitar a excessiva concentração de poder nas mãos de Spínola, mas também porque temiam a resposta do

MFA, caso ela viesse a entrar em vigor²¹. O resultado foi a demissão de Palma Carlos e a sua substituição pelo coronel Vasco Gonçalves, membro da Comissão Coordenadora do MFA.

Tendo fracassado no confronto legalista, Spínola virou-se para a dimensão do seu apoio popular como forma de enfraquecer o MFA. Tendo um dos seus próprios membros como primeiro-ministro, o MFA estava associado a um Governo que tinha de lidar com dificuldades económicas e sociais. As expectativas populares estavam severamente dissociadas das reais capacidades do País, e Spínola procurou criar uma grande manifestação popular, intitulada «maioria silenciosa», que viesse forçar o novo Governo a demitir-se. Marcada para 28 de Setembro de 1974, nunca veio a realizar-se porque o PCP instigou a sua própria manifestação popular, com o objectivo de travar movimentos contra-revolucionários. Após esta derrota, Spínola apresentou a sua demissão do cargo de Presidente da República. Seguiu-se a nomeação de Costa Gomes como novo Presidente, acumulando o cargo com o de chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

Havendo falhado os meios legais e populares de aumentar o seu poder, a Spínola restava apenas a via da força pelas armas. A 11 de Março de 1975, forças próximas a Spínola tentam um golpe militar. Falhando estrondosamente, Spínola é obrigado a fugir do País. No desenlace do 11 de Março, uma nova estrutura de poder transicional foi criada, como podemos observar na figura seguinte:

Figura 3 > Estrutura de poder transitória pós-11 de Março



O padrão que já se vinha desenvolvendo com a nomeação de um oficial militar como primeiro-ministro, e tinha continuado com a junção do cargo de Presidente com o de chefe do Estado-Maior, atinge aqui o auge. A JSN e o Conselho de Estado são dissolvidos e substituídos pelo Conselho da Revolução, um órgão inteiramente constituído por oficiais militares. O MFA adquire uma estrutura legal com a adição da Assembleia Permanente, cuja função principal seria a de controlar o Conselho da Revolução, embora na realidade o inverso viesse a acontecer. Mais significativo, a maioria dos ministros do novo Governo seriam também membros do MFA. De facto, o MFA tornar-se-ia o «Poder» em Portugal, passando a haver uma muito maior correspondência entre poder decisório e a capacidade de conseguir executar as suas directivas. De Março de 1975 até ao final do período de transição democrática, o conflito político principal deixaria de ser entre o MFA e outros actores, e passaria a estar centrado dentro do próprio MFA, em torno das divergências internas sobre o rumo da revolução.

CONCLUSÃO

Tentámos analisar criticamente alguns dos pressupostos teóricos da Teoria das Unidades de Decisão, de forma a demonstrar quais as suas forças e fraquezas, especialmente as suas implicações em transições de regime, assim como a relação e diferenciação entre actores no processo de decisão e a capacidade de executar essas decisões.

Acreditamos que a força das normas de decisão é um factor preponderante na análise de unidades de decisão. Se as normas de decisão são fortes, então todo o poder reside nos decisores porque são obedecidos. Se as normas de decisão são fracas, então o poder reside naqueles que têm os recursos e a capacidade de impor as suas preferências aos outros, independentemente da sua presença ou influência na estrutura decisória.

Em última análise, uma unidade de decisão deve ser capaz de impor as suas preferências perante todos os que têm de executar as decisões. Se não conseguir, mais cedo ou mais tarde deixará de ser uma unidade de decisão e será substituída nessa função por aqueles que se revelarem capazes de o fazer. Rf

NOTAS

- 1 Este artigo é uma versão alterada do artigo "Transitional foreign policy: actors, institutions and norms" do mesmo autor publicado no *Portuguese Journal of Social Science* em 2005.
- 2 HERMANN, Charles, e HERMANN, Margaret - «Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry». In *International Studies Quarterly*, 33, 1989, pp. 361-387.
- 3 HERMANN, Margaret - «How decision units shape foreign policy: a theoretical framework». In *International Studies Review*, Vol. 3, 2001, pp. 47-81.
- 4 *Ibidem*.
- 5 STERN, Eric - «Contextualizing and critiquing the poliheuristic theory». In *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, n.º 1, Fevereiro de 2004 pp. 105-126.
- 6 *Ibidem*.
- 7 *Ibidem*.
- 8 Abreviatura de *Decision Units*.
- 9 HERMANN, Charles, e HERMANN, Margaret - «Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry».
- 10 HERMANN, Margaret - «How decision units shape foreign policy: a theoretical framework».
- 11 Abreviatura de *Predominant Leader*.
- 12 Abreviatura de *Single Group*.
- 13 HERMANN, Margaret - «How decision units shape foreign policy: a theoretical framework».
- 14 *Ibidem*.
- 15 HAGAN, Joe, *et al.* - «Foreign policy by coalition: deadlock, compromise and anarchy». In *International Studies Review*, Vol. 3, 2001, pp. 169-216.
- 16 STERN, Eric - «Contextualizing and critiquing the poliheuristic theory».
- 17 WENDT, Alexander - *The Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 18 DE SWAAN, Abram - *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amesterdão: Elsevier, 1973.
- 19 HERMANN, Margaret - «How decision units shape foreign policy: a theoretical framework»; HAGAN, Joe, *et al.* - «Foreign policy by coalition: deadlock, compromise and anarchy».
- 20 PINTO, António Costa - *O Fim do Império Português*. Lisboa: Livros Horizonte, 2001, pp. 67-69.
- 21 AMARAL, Diogo Freitas do - *O Antigo Regime e a Revolução*. Venda Nova: Bertrand/Nomen, 1995, pp. 209-215.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas do – *O Antigo Regime e a Revolução*. Venda Nova: Bertrand/Nomen, 1995.
- BERMEO, Nancy G. – «Myths of moderation: confrontation and conflict during democratic transitions». In *Comparative Politics*, 29, 1997, pp. 305-22.
- DE SWAAN, Abram – *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amesterdão: Elsevier, 1973.
- DURAN, Rafael – «Regime change, State capacity and mass behaviour: Southern, Central and Eastern Europe in comparative perspective». In *South European Society and Politics*. Vol. 6, n.º 2, 2001, pp. 1-26.
- HAGAN, Joe, et al. – «Foreign policy by coalition: deadlock, compromise and anarchy». In *International Studies Review*. Vol. 3, 2001, pp. 169-216.
- HAGAN, Joe – «Regimes, political oppositions, and the comparative analysis of foreign policy», in HERMANN, Charles F., KEGLEY JR., Charles W., e ROSENAU, James N. (eds.) – *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987, pp. 339-365.
- HERMANN, Margaret – «How decision units shape foreign policy: a theoretical framework». In *International Studies Review*. Vol. 3, 2001, pp. 47-81.
- HERMANN, Charles, e HERMANN, Margaret – «Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry». In *International Studies Quarterly*. 33, 1989, pp. 361-387.
- HUNTINGTON, Samuel, P. – *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press: Oklahoma, 1992.
- KARL, Terry Lynn, e SCHMITTER, Philippe C. – «Modes of transition in Latin America, Southern Europe, and Eastern Europe». In *International Social Science Journal*. N.º 128, Maio de 1991, pp. 269-284.
- LINZ, Juan J., e STEPAN, Alfred – *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.
- MANN, Michael – *The Social Sources of Power*, Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- MAZZUCA, Sebastian – «Access to power versus exercise of power: democratization and bureaucratization in Latin America», in COLLIER, David, e MUNCK, Gerry (eds.) – *Regimes and Democracy in Latin-America: Theories and Methods*. Oxford: Oxford: U.P. 2007.
- MULLER, Harald, e RISSE-KAPPEN, Thomas – «From the outside in and from the inside out: International Relations, domestic politics and foreign policy», in SKIDMORE, David, e HUDSON, Valerie (eds.) – *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder, Westview Press, 1993.
- PALACIOS CEREZALES, Diego – *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa 1974-1975*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
- PINTO, António Costa – *O Fim do Império Português*. Lisboa: Livros Horizonte, 2001.
- PRIDHAM, Geoffrey – *The Dynamics of Democratization*. Londres: Continuum, 2000.
- PUTNAM, Robert D. – «Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games». In *International Organization*. Vol. 42, n.º 3, 1988, pp. 427-460.
- SCHMITTER, Philippe C. – *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.
- SCHMITTER, Philippe, O'DONNELL, Guillermo, e WHITEHEAD, Laurence (eds.) – *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- SHAIN, Yossi, e LINZ, Juan J. – *Between States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- SKIDMORE, David, e HUDSON, Valerie (eds.) – *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder: Westview Press, 1993.
- STERN, Eric – «Contextualizing and critiquing the poliheuristic theory». In *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 48, n.º 1, Fevereiro de 2004 pp. 105-126.
- WEBER, Max – *Economy and Society*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1978.
- WENDT, Alexander – *The Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WHITEHEAD, Lawrence (ed.) – *The International Dimensions of Democratization*. Oxford: Oxford University Press, 2001.