

Universidades Lusíada

Tavares, João António de Mendonça Vieira Lopes,
1991-

**O interesse nacional na política externa
portuguesa durante a liderança de António
Oliveira Salazar**

<http://hdl.handle.net/11067/7243>
<https://doi.org/10.34628/3jcn-d155>

Metadados

Data de Publicação	2023-11
Resumo	<p>O objetivo deste artigo é facultar uma noção sobre o conceito de interesse nacional, e ao mesmo tempo, examinar as opções que o regime salazarista se confronta no momento a definição do interesse nacional português. Os tipos de interesse nacional aqui abordados são definidos por Hans Morgenthau e Michael Roskin, que entende que um país que não defina, de forma adequada, os seus interesses, deixa a sua política externa sem estrutura, e como consequência é pouco competitiva na arena internacional...</p> <p>The purpose of this article is to provide a notion about the concept of national interest, and at the same time, to examine the options that the Salazar's regime is faced with when defining the portuguese national interest. The types of national interest discussed here are defined by Hans Morgenthau and Michael Roskin, who understands that a country that does not adequately define its interests leaves its foreign policy without structure, and consequently it is not very competitive in the intern...</p>
Palavras Chave	Portugal - Relações externas - 1933-1974
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ULL-FCHS] LPIS, n. 25-26 (2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T12:17:17Z com
informação proveniente do Repositório

O INTERESSE NACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA DURANTE A LIDERANÇA DE ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR (1933-1968)

João Tavares

tavares.joao@outlook.com

ORCID: 0000-0002-3764-8797

DOI: <https://doi.org/10.34628/3jcn-d155>

Data de submissão / Submission date: 12.08.2023

Data de aprovação / Acceptance date: 09.10.2023

Resumo: O objetivo deste artigo é facultar uma noção sobre o conceito de interesse nacional, e ao mesmo tempo, examinar as opções que o regime salazarista se confronta no momento da definição do interesse nacional português. Os tipos de interesse nacional aqui abordados são definidos por Hans Morgenthau e Michael Roskin, que entende que um país que não defina, de forma adequada, os seus interesses, deixa a sua política externa sem estrutura, e como consequência é pouco competitiva na arena internacional. Portanto, a fim de evitar uma abordagem *ad hoc* da execução da política externa portuguesa, Salazar definiu as bases da política externa portuguesa que o Estado Novo viria a executar até à queda do regime.

Palavras-chave: Portugal; Estado Novo; Salazar; Interesse Nacional; Política Externa Portuguesa.

Abstract: The purpose of this article is to provide a notion about the concept of national interest, and at the same time, to examine the options that the Salazar's regime is faced with when defining the portuguese national interest. The types of national interest discussed here are defined by Hans Morgenthau and Michael Roskin, who understands that a country that does not adequately define its interests leaves its foreign policy without structure, and consequently it is not very competitive in the international arena. Therefore, to avoid an *ad hoc* approach to the execution of portuguese foreign policy, Salazar defined the bases of the portuguese foreign policy that the Estado Novo would carry out until the fall of the regime.

Keywords: Portugal; Estado Novo; Salazar; National Interest; Portugueses Foreign Policy.

Introdução

Todos os Estados, independentemente da sua dimensão e de acordo com a sua capacidade, são obrigados a construir os alicerces do edifício que vai suportar a sua respetiva política externa. Ou seja, “Portugal é um Estado que, à semelhança de outros, sempre justificou a sua política externa em função do que considerou ser a melhor defesa dos seus interesses” (Monteiro, 2019, p. 107), em função da sua vontade ou condicionado pelas circunstâncias do momento.

Com base nas ideias de Hans J. Morgenthau (1948, 1952, 1962), considerado o pai da teoria realista das Relações Internacionais, e o trabalho desenvolvido por Michael Roskin (1994), vamos definir os interesses portugueses, em quatro categorias, com base na sua importância são distinguidos interesses vitais e não vitais, com base na duração dos interesses permanentes e temporários; com base na especificidade, eles se distinguem entre interesses gerais e específicos; e por último, com base na compatibilidade, os interesses podem ser complementares ou conflitantes. A hipótese assenta na premissa que um Estado que não tenha um conceito estratégico assente no seu respetivo interesse nacional, que reflita os valores e os interesses da sua sociedade, então a sua política externa será guiada, de forma desestruturada e desorganizada, subordinada aos interesses das grandes potências, em vez de ser racional e assertiva, numa postura defensiva em relação aos outros Estados.

Este artigo começa por abordar a temática, em primeiro lugar, ao enunciar o conceito de interesse nacional, conceito fundamental do paradigma realista das Relações Internacionais, que divide e define os níveis de interesse nacional. O segundo ponto expõe a centralidade do interesse nacional no seio da política externa portuguesa, tal como foi definida por António de Oliveira Salazar, o

arquiteto do Estado Novo, sem esquecer o devido enquadramento histórico, fundamental para compreender as escolhas políticas do Presidente do Conselho de Ministros, sendo este o decisor político (Tavares, 2020; 2023). E o terceiro ponto, pretendemos elaborar uma síntese sobre o interesse nacional durante o consulado salazarista no quadro teórico elaborado por Roskin (1994).

1. O enquadramento teórico e conceptual do interesse nacional

O interesse nacional “foi introduzido no léxico político a partir do século XVI, com o desenvolvimento do Estado-Nação e do nacionalismo, substituindo a noção de Razão de Estado” (Mendes, 2022, p. 357). Desde então, este conceito tem sido utilizado pelos estadistas, os políticos e os académicos para descrever os objetivos estratégicos de entidades políticas soberanas no sistema internacional (Nuechterlein, 1976).

Dentro do paradigma realista, um dos seus grandes pensadores é Nicolau Maquiavel. Na sua *magnum opus*, *O Príncipe*, Maquiavel previu a emergência do interesse nacional como o princípio fundamental que vai ditar as relações entre Estados, em dois caminhos importantes (Maquiavel, 1972).

Primeiro, é do entendimento de Maquiavel que o decisor tem de saber quando deve exercer o seu poder, assim quando não deve exercer. Maquiavel argumenta que o decisor pode ter objetivos morais fantásticos e íntegros, mas sem poder suficiente, não tem capacidade para os atingir (Maquiavel, 1972).

Outro teórico que contribuiu para o conceito de interesse nacional é militar prussiano chamado Carl von Clausewitz, conhecido pela sua obra *Da Guerra*. De acordo com o Clausewitz (2020), todo o comportamento do Estado é motivado pelas suas necessidades de sobreviver e prosperar, que dita as bases do interesse nacional de um Estado. Para salvaguardar os seus interesses, os decisores políticos dos Estados devem ponderar racionalmente os prós e contras de ir para a guerra, e só deve enveredar pelo confli-

to armado se o propósito servir o interesse nacional¹.

A grande maioria da bibliografia existente na academia relacionada com a temática da política externa dos Estados aborda o conceito de interesse nacional de forma superficial, por essa razão não existe um conceito consensual. No entanto, há que destacar os estudos do Hans J. Morgenthau (1948), com sua obra *Politics Among Nations*, que é fundamental neste artigo.

Para Morgenthau, o conceito de interesse nacional² é definido como a essência da política externa³, como revela a atualidade de *a História da Guerra do Peloponeso*, de Tucídides, cuja obra de Graham Allison (2017) trouxe de volta à discussão. Franco Nogueira é outro defensor da premissa de que o interesse nacional permanece no centro de qualquer decisão tomada pelo decisor político (Nogueira, 2000a). Contudo, o tipo de interesse nacional que determina a ação política de um Estado, num determinado período da História, depende do contexto político e cultural no qual a política externa de um Estado é concebida. Toda a política externa de um Estado soberano⁴ é definida de acordo com as necessidades e os desejos de um Estado sobre em relação aos interesses nacionais de outros Estados no sistema internacional⁵, uma vez que o Estado é

¹ Igualmente na mesma linha, podemos considerar Clausewitz como outra fonte para os realistas, uma vez que defendia que “a guerra não era mais que a continuação da política, com o objetivo de dar uma maior unidade ao conceito global da guerra” (Clausewitz, 2005, p. 131).

² “in terms of power (...) provides the link between reason trying to understand international politics and the facts to be understood. It sets politics as an autonomous sphere of action and understanding apart from other spheres, such as economics (understood in terms of interest defined as wealth), ethics, aesthetics, or religion. Without such a concept a theory of politics, international or domestic, would be altogether impossible, for without it we could not distinguish between political and non-political facts, nor could we bring at least a measure of systematic order to the political sphere” (Morgenthau, 1948, p. 5).

³ “Its key concept of interest defined as power is an objective category which is universally valid, but it does not endow that concept with a meaning that is fixed once and for all. The idea of interest is indeed of the essence of politics and is unaffected by the circumstances of time and place” (Morgenthau, 1948, p. 7).

⁴ Consequentemente, ganhava importância o conceito de soberania dos Estados, que foi cancelado, em 1648, pela Paz de Vestefália.

⁵ “The national interest is the perceived needs and desires of one sovereign state in relation to other sovereign states comprising the external environment” (Neuchterlein, 1976, p. 247).

o único ator nas Relações Internacionais, de acordo com o paradigma realista das Relações Internacionais.

Por sua vez, Michael Roskin (1994) acrescenta que a definição do interesse nacional é essencial para a limitar o número de aventuras de alto risco que um Estado pode estar capacitado para empreender.

É do entendimento de ambos autores, que existem dois tipos de importância de interesse nacional, os vitais e os secundários.

Para Morgenthau, a importância vital do interesse nacional de uma política externa de um Estado-Nação soberano é assente na procura da sua sobrevivência ou na garantia de segurança da sua identidade, quer física, quer política, quer cultural (Morgenthau, 1948), por outras palavras, procura a manutenção da sua integridade territorial, do seu sistema político e económico, e a defesa dos seus valores da sua nação, que compõem o interesse nacional de um Estado, porque são essenciais para a sobrevivência do mesmo, uma vez que um Estado para defender ou proteger os seus interesses está disponível recorrer à guerra, de modo a garantir ou fortalecer a sua segurança. A segurança é considerada um interesse vital de um Estado. Para preservar os interesses vitais, no qual se incluiu a sobrevivência do Estado na arena internacional, não pode haver hesitação em ir para guerra, porque todas os Estados devem defender os seus interesses a qualquer custo. Podemos considerar a neutralidade colaborante portuguesa durante a Guerra Civil de Espanha e durante a Segunda Guerra Mundial como uma atitude que vai ao encontro da defesa do interesse vital português, assim como foi o caso da Guerra do Ultramar, onde Portugal reagiu aos movimentos separatistas em defesa da integridade territorial do país.

Por outro lado, os interesses secundários são aqueles que são determinados pelas circunstâncias ou pela necessidade de garantir os interesses vitais, que são condicionados por uma série de fatores como os decisores políticos, a opinião pública, os interesses dos grupos internos, e os costumes políticos e morais sobre os objetivos variáveis que gostariam de ver realizadas, mas pelos quais não estão dispostos ir para guerra. Contudo, são interesses que

podem evoluir para vitais, na mente dos decisores políticos, de acordo com as circunstâncias (Roskin, 1994). Como por exemplo, a proteção dos cidadãos no exterior e a garantia de imunidades diplomáticas para o pessoal diplomático.

Para além disso, Morgenthau distingue, quanto á duração, entre temporário e o permanente. Os interesses permanentes referem-se aos interesses relativamente constantes de longo prazo do Estado. Estes estão sujeitos a mudanças muito lentas. Os interesses temporários são os interesses de um Estado que são considerados vitais para o bem nacional em um determinado conjunto de circunstâncias. Nesse sentido, podem divergir tanto dos interesses primários quanto dos permanentes. Os interesses variáveis são amplamente determinados pela opinião pública, interesses dos sectores, política partidária e costumes políticos e morais.

De acordo com Roskin (1994), ainda se distingue quanto à especificidade, o interesse nacional, que se subdivide em interesses gerais e interesses específicos. Os primeiros consistem nas condições positivas que se aplicam em vários campos específicos, como a economia, o comércio e as relações entre Estados, ou seja, falamos em desígnios como manter a paz mundial ou o controlo de armamento ser do interesse geral de qualquer Estado. Os segundos são os desdobramentos lógicos dos interesses gerais e são definidos em termos de tempo e espaço.

Quanto á sua compatibilidade, subdivide em interesses complementares e interesses conflitantes. Os primeiros referem-se aqueles interesses que, embora não sejam idênticos, podem constituir a base do acordo sobre algumas questões específicas, enquanto os segundos incluem os interesses que não são complementares nem idênticos. No entanto, esta classificação não é absoluta, uma vez que os interesses complementares podem, com o passar do tempo, se tornarem interesses conflitantes, e vice-versa.

Desta forma, é imperativo que o interesse nacional de um Estado esteja organizado, uma vez que serve de epicentro para a condução da política externa.

2. O interesse nacional português na política externa portuguesa durante a governação de António de Oliveira Salazar

Em 1933, Salazar concedeu uma entrevista, na qual expressou as ideias bases sobre a política externa portuguesa⁶, na qual reagiu, de forma crítica contra o parlamentarismo da Sociedade das Nações e declara a fidelidade de Portugal à aliança inglesa. Esta entrevista assinalava o regresso português aos pressupostos tradicionais da sua política externa (Severiano Teixeira, 1996), e essa tendência tradicional confirmou-se no primeiro balanço internacional, que estabeleceu as bases da política externa portuguesa salazarista.

Verificamos que o afastamento português dos assuntos europeus e a afirmação de um Portugal atlântico e ultramarino, constituiriam as opções estratégicas salazaristas, assim como o regresso do “equilíbrio tradicional do triângulo diplomático Lisboa-Londres-Madrid, constituiria a preocupação fundamental da sua política externa na conjuntura internacional dos anos 30 e 40” (Severiano Teixeira, 1996, p. 66).

Devido à ação da diplomacia portuguesa sob Salazar durante esse período⁷, Portugal conseguiu “atravessar incólume a época convulsa da História europeia que se iniciou com a subida de Hitler ao poder” (Pereira, 2021, p. 527), com a proclamação da neutralidade portuguesa em ambos conflitos, assim como assegurar a neutralidade espanhol da Segunda Guerra Mundial⁸.

⁶ “em primeiro lugar, a crítica aberta ao assembleiarismo de Genebra que considera o centro da política continental e, em contraponto, a afirmação da vocação atlântica de Portugal e o afastamento português das questões continentais europeias; em segundo lugar, a reafirmação da aliança inglesa; em terceiro lugar, o reforço da amizade peninsular; e, finalmente, a defesa intransigente da integridade colonial” (Severiano Teixeira, 1996, p. 65).

⁷ Após a participação desastrosa de Portugal na Primeira Guerra Mundial, o interesse nacional contribuiu para que Salazar tenha optado por assumir a pasta dos Negócios Estrangeiros, em acumulação com a Presidência do Conselho de Ministros, entre 1936 e 1947, devido a dois eventos, a Guerra Civil de Espanha e a Segunda Guerra Mundial.

⁸ Ação essa que assentava“ (...) em convicções profundas sobre o interesse nacional e obedeceu a uma visão estratégica clara que muitas vezes definiu e da qual raramente se desviou: defesa

A execução da política externa portuguesa, apesar da coerência ideológica do ditador português, era assertiva⁹ e condicionada pela política doméstica¹⁰, uma vez que a base nacional do prestígio externo de um Estado assenta na “coesão política do seu povo e na consciência nacional da sua cultura” (Gomes, 1953, p. 17), cuja premissa se encontra manifestada no pensamento de Salazar¹¹.

Verificamos que o afastamento português em relação ao continente europeu é uma reação à ameaça espanhola e à opção atlântica escolhida por Portugal, na qual Lisboa passa a lidar com um equilíbrio “entre a pressão continental da Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico” (Severiano Teixeira, 2010, p. 52).

Desta forma, a sublevação nacionalista contra o governo republicano chefiado por Manuel Azaña representava uma oportunidade para Lisboa de influenciar os acontecimentos¹², porque “são imediatas as repercussões no plano ideológico” (Nogueira, 2000a, p. 152), os apoiantes do Estado Novo favorecem os sublevados franquistas, enquanto a oposição portuguesa é partidária dos republicanos espanhóis, acreditando estes que uma vitória republicana poderia promover a queda da ditadura portuguesa. A opi-

intransigente do território e da independência nacionais, em todas as suas parcelas, «do Minho a Timor»; à fidelidade à Aliança luso-britânica mas sem subserviência; solidariedade política e ideológica com Espanha de Franco; envolvimento mínimo nas questões europeias; profunda desconfiança relativamente aos Estados Unidos da América; busca de uma aproximação, sempre problemática e difícil, com o Brasil, combate sem tréguas ao comunismo soviético” (Pereira, 2012, p. 528).

⁹ “(...) manter o regime, defender até ao limite a independência, a autonomia e a integridade territorial do país e das suas colónias e preservar Portugal de influências estrangeiras que considerava perniciosas” (Pereira, 2012, p. 528).

¹⁰ O condicionamento da política interna sobre a política externa já tinha sido identificado por autores como Richard N. Haass (2014) e Nuno Severiano Teixeira (1987).

¹¹ “Já temos uma política nacional, e começamos a ter uma política exterior” (Salazar, 1937, p. 72 apud Gomes, 1953, p. 17)

¹² Durante a Ditadura Militar, Salazar já via na República Espanhola uma ameaça direta à sobrevivência do regime, devido à natureza política e ideológica do progressismo republicano e do perigo iberista (Severiano Teixeira, 1996), assente numa coligação moderada liberal suportada por anarquistas e comunistas, o que “vem agudizar os receios de Salazar quanto à incompatibilidade de uma coabitação de regimes opostos no espaço peninsular” (Severiano Teixeira, 1996, p. 66).

nião pública portuguesa se encontrava apreensiva com a guerra, e com receio que o país fosse envolvido no conflito militar. Daí a opção pela neutralidade por parte do regime salazarista.

A eclosão da Guerra Civil de Espanha em 1936 marca a evidência de um Portugal atlântico e colonial, assim como do equilíbrio das relações entre Lisboa, Londres, e Madrid, o que dita a neutralidade portuguesa no conflito, porém, colaborante¹³ com o lado nacionalista liderado pelo general José Sanjurjo, numa primeira fase, e pelo general Francisco Franco, o resto do conflito, uma vez que estava em causa “uma luta em que se afrontam dois tipos de sociedade, duas concepções de vida, dois pontos de vista opostos sobre a estrutura do Estado e do poder” (Nogueira, 2000a, p. 152), cuja guerra era perspectivada da mesma maneira por Salazar.

Durante a Guerra Civil de Espanha (1936-1939), na ótica de Salazar, o interesse nacional impõe que a política externa portuguesa se oriente em torno de dois vetores, a aliança com Londres e o discreto apoio português aos nacionalistas espanhóis¹⁴.

Para além da questão espanhola, a crise europeia começou a agudizar-se com a constituição do Eixo Roma-Berlim, o que coloca em causa o equilíbrio firmado em Versalhes e ameaça a integridade do Império Colonial Português, com o facto de se procurar um entendimento europeu em que “seja conciliada a boa-vontade da Alemanha e, porque as grandes potências desejam sempre que o preço seja pago pelos pequenos países” (Nogueira, 2000a, p. 166-167), numa alusão aos rumores sobre a potencial entrega dos territórios africanos pertencentes a Lisboa, de forma a continuar a política de apaziguamento, o que leva Portugal a repudiar os mesmos, e a reafirmar a intenção de não alienar qualquer parcela da soberania nacional.

¹³ A estratégia de duplicidade da política externa portuguesa foi conduzida com sucesso durante quase toda a guerra civil e só durante a crise de Munique de 1938 a conciliação entre a posição oficial e a posição oficiosa de Portugal correu algum risco (Severiano Teixeira, 1996, p. 67).

¹⁴ “o respeito pela aliança inglesa, instrumento que sabia fundamental para garantir o projeto colonial africano numa Europa, já, dominada pelo expansionismo dos totalitarismos nascentes; e o apoio, tão discreto quanto pródigo, aos nacionalistas espanhóis, apoio que considerava indispensável para assegurar a instauração, em Madrid, de um regime que não pusesse em causa a sobrevivência do Estado Novo” (Severiano Teixeira, 1996, p. 66).

Com o fim do conflito espanhol, a vitória das tropas nacionalistas e o reconhecimento diplomático¹⁵ da junta nacionalista de Burgos como governo legítimo de Espanha representou o fim da ameaça republicana sobre o regime salazarista e a sua sobrevivência, assim como inaugurou uma era de amizade peninsular entre Lisboa e Madrid., que se materializou na celebração do Pacto Ibérico de 1939¹⁶.

Com o Pacto Ibérico e a Aliança Luso-Inglesa, Portugal tinha a sua disposição dois instrumentos diplomáticos fundamentais que presidiriam a política externa portuguesa no conflito mundial seguinte, a Segunda Guerra Mundial (Severiano Teixeira, 1996), na qual a não beligerância dos dois Estados ibéricos contribuiu para a neutralização geopolítica da capacidade estratégica da Península Ibérica, o que era do interesse das grandes potências beligerantes, o que permitiu assegurar a neutralidade peninsular, de modo a assegurar a integridade territorial de Portugal metropolitano e ultramarino. Desta forma, Lisboa passou a concentrar-se na manutenção da integridade territorial das colónias ultramarinas, nomeadamente a situação em Macau e a restauração da soberania sobre Timor (Nogueira, 2000a).

Afastada a hipótese de uma vitória alemã, Lisboa permite aos Estados Unidos da América (EUA) e aos britânicos terem acesso a facilidades nos Açores, e ao mesmo tempo, Portugal deixa de vender volfrâmio à Alemanha, na perspetiva de garantir o reconhecimento da soberania portuguesa sobre os territórios coloniais, e a sua respetiva manutenção. Como nota Franco Nogueira, “a política externa portuguesa, neste período, (...) impunha um cuidado e implicava uma vigilância que tinham de se verificar quase hora a hora” (Nogueira, 2000a, p. 229).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a política externa portuguesa adaptou-se, de forma pragmática¹⁷, em função do in-

¹⁵ Portugal teve um comportamento ativo junto dos países da América Latina para incentivar o reconhecimento da Espanha franquista.

¹⁶ Também conhecido por Tratado Luso-Espanhol de Amizade e Não-Agressão, celebrado em março de 1939.

¹⁷ “Com o fim da guerra, Salazar foi pragmático. Foi aliás o que sempre tinha sido, procurando, na

teresse nacional português, em reação ao reordenamento do sistema internacional e à emergência de um mundo bipolar com duas zonas de influência, o mundo ocidental liderado pelos EUA, e o bloco comunista comandado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), no qual se evoluiu para um novo triângulo entre Lisboa-Madrid-Washington (Severiano Teixeira, 2010), no âmbito da diplomacia bilateral com os americanos a substituírem os britânicos.

Para Salazar, o interesse nacional português, assente na sobrevivência do Estado no meio da anarquia internacional, dita que a política externa portuguesa deve conciliar as suas relações histórico-geográficas com a aproximação à Europa Ocidental e aos EUA, sem mudar o regime e os interesses portugueses em resposta à ameaça do comunismo, na qual a ajuda dos EUA seria indispensável contra a Rússia soviética (Salazar, 1951).

De acordo com Nuno Severiano Teixeira, “as hesitações perante o Plano Marshall e a assinatura do Acordo das Lajes anunciavam, em certa medida, duas linhas de sinal contrário na orientação externa de Portugal: o afastamento do processo de integração europeia e a integração no sistema de segurança atlântico” (Severiano Teixeira, 1996, p. 70).

Apesar de ser um regime autoritário numa aliança militar de democracias liberais (Pinto, 2013), Portugal veio a ser persuadido a juntar-se na fundação da Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO), abdicando da sua neutralidade e passando a tomar o lado ocidental, contra o bloco comunista comandado por Moscovo, apesar da desconfiança portuguesa em relação aos Estados Unidos, cuja adesão foi decidida “mais por imperativo do que por convicção” (Severiano Teixeira, 1996, p. 71). Porém, a presença portuguesa na celebração do Tratado do Atlântico Norte tornou-se uma vitória para a política externa portuguesa salazarista, e ao mesmo tempo, a integração de Portugal numa Europa atlântica.

medida do possível, aceitar aquilo de que necessitava e recusar aquilo que considerava oposto aos interesses políticos que lhe convinha preservar. Não houve novidade na sua atitude” (Monteiro, 2019, p. 110).

Uma vez que a Espanha continuava a ser percebida como uma ameaça geopolítica à independência nacional¹⁸, a emergência da Guerra Fria contribuiu para a confirmação da URSS como ameaça à Portugal e a definição do comunismo soviético como ameaça ao regime salazarista. Como consequência, a posição geopolítica portuguesa renovou a sua importância no xadrez das grandes potências, na qual aliada à manutenção da soberania portuguesa sobre os territórios ultramarinos, verificamos que as opções estratégicas da política externa portuguesa permaneceram assim definidas até ao fim do Estado Novo (Severiano Teixeira, 1996), cujo epicentro do interesse nacional passará a ser a defesa do Ultramar português¹⁹, no qual a adesão de Portugal à Organização das Nações Unidas (ONU), em 1955, após acordo entre Washington e Moscovo, inaugurou um novo marco na política externa portuguesa²⁰, e o início da defesa da causa ultramarina na arena internacional.

A presença portuguesa na Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) e no Conselho da Europa, apesar de parecer entrar em conflito com o interesse nacional português, visou a confirmação da pertença portuguesa no mundo ocidental e a sua integração no sistema internacional (Pereira, 2006).

Um dos eventos mais marcantes da causa ultramarina portuguesa foi a anexação do Estado Português da Índia pela União Indiana, que constituiu uma derrota para o regime salazarista, uma vez que nem o Brasil, nem a Grã-Bretanha, nem os aliados da NATO saíram em defesa de Portugal no ato de agressão militar indiano, o que vai reforçar a determinação salazarista em defender os bastiões portugueses em África, para preservar a restante in-

¹⁸ O estabelecimento de relações diplomáticas entre a Espanha franquista e a União Indiana de Nehru constitui um “primeiro sinal de quebra da amizade peninsular” (Severiano Teixeira, 1996, p. 73).

¹⁹ “Pode dizer-se que, a partir desse momento, a política externa portuguesa se confunde, em vasta medida, com a política ultramarina portuguesa” (Nogueira, 2000a, p. 238).

²⁰ Ou seja, “além de uma política bilateral, passa agora a ser necessário conduzir uma política multilateral; e Portugal é chamado a tomar posição e definir atitudes em face de problemas respeitantes a áreas do mundo que são alheias à sua política tradicional. Mas a entrada de Portugal para a ONU tem desde logo outra consequência: o país sente em força o embate do anticolonialismo” (Nogueira, 2000a, p. 238).

tegridade territorial do Portugal pluricontinental, nomeadamente Angola e Moçambique.

O aparente isolamento internacional de Portugal na década de 1960, especialmente em relação às relações portuguesas com os EUA sob o Presidente Kennedy e o Brasil do Presidente Quadros, não se verificou contribuir para um isolamento absoluto. Apesar do constante cerco dos países de Terceiro Mundo e do bloco comunista, Salazar reagiu aos primeiros momentos de hostilidade. Começou por procurar condicionar os seus aliados atlânticos, como os EUA através da questão dos Açores (Nogueira, 2000a), e o investimento português nas relações com a França (Marcos, 2006) e a Alemanha Ocidental (Fonseca, 2006). Ao mesmo tempo, Lisboa diversificou os seus relacionamentos para além do espaço euro-atlântico, como se verificou no apoio português à independência unilateral da Rodésia sob Ian Smith (Barroso, 2010) e as relações com o regime do apartheid sul-africano (Freitas, 2019), cujos relacionamentos foram fundamentais para a manutenção da presença portuguesa no continente africano.

A emergência da questão europeia com o aparecimento do projeto de integração europeu franco-alemão com o patrocínio de Washington, provocou o aparecimento de uma nova ameaça aos interesses portugueses, na ótica salazarista.

Salazar, sendo um ultramarinista convicto (Nogueira, 2000a), compreendia que só “era possível federar a Europa pela força ou com evolução do tempo” (Pereira, 2006, p. 248). Qualquer tentativa de criação de uma federação europeia ou mesmo um Estado imperial, conduziria a perda de soberania e de independência nacional. Como nota Manuel Monteiro, “cooperar não poderia implicar transferência ou até partilha de poder, porque isso colocaria em causa a sua conceção de Estado nacional.” (Monteiro, 2019, p. 116), o que motivou Portugal a participar na fundação da Associação Europeia do Livre Comércio (EFTA), em 1960, numa lógica pragmática²¹, que é uma opção consciente de Salazar pela

²¹ “quando o pragmatismo obrigava o País a uma aproximação às instituições económicas europeias, essa aproximação continuava a fazer-se num quadro estratégico atlântico e nunca continental” (Severiano Teixeira, 2010, p. 52)

diversificação constante de relacionamentos e alianças extrapeninsulares²² (Monteiro, 2019), procurando contornar o projeto de integração europeu franco-alemão, e ao mesmo tempo, assegurar a defesa dos interesses portugueses, com a autonomia estratégia nacional, com a preservação dos territórios ultramarinos (Nogueira, 2000a).

3. Síntese sobre o interesse nacional português durante o consulado de Salazar

Em relação ao interesse nacional de Portugal durante a governação de António de Oliveira Salazar, podemos organizar os tipos de interesse nacional, seguindo o modelo de Roskin (1994), da forma que a seguir se apresenta.

Quanto à sua importância, temos dois tipos de componente, a vital e a secundária. Um exemplo da componente vital do interesse nacional português é assente na premissa da defesa da integridade territorial de Portugal metropolitano, assim como assegurar a manutenção da soberania portuguesa sobre os territórios coloniais, manifestando assim a escolha continuação da opção estratégica atlântica em detrimento da opção europeia apresentada com o novo projeto de integração económica europeia, patrocinado pelos EUA. Podemos considerar um exemplo da componente secundária do interesse nacional português, a proteção dos portugueses fora do território nacional.

Quanto à sua duração, temos dois tipos de componente, temporária e permanente. Um exemplo da componente temporária do interesse nacional português é a celebração do Pacto Ibérico com Espanha, que visa assegurar a neutralidade peninsular durante a Segunda Guerra Mundial, assim como gerir, de forma cautelosa, o relacionamento com Madrid. Um exemplo da componente permanente é o estabelecimento de relacionamentos com vários Estados com interesses alinhados, nomeadamente as relações entre Portu-

²² “No quadro atlântico, Portugal entra na NATO, a Espanha não. No quadro europeu, Portugal entra na EFTA, a Espanha não. Dito de outro modo, Portugal estará sempre onde a Espanha não está” (Severiano Teixeira, 2010, p. 53).

gal e os aliados da NATO como a Alemanha e os EUA, ou o caso das relações entre Portugal e África do Sul.

Quanto às suas especificidades, existem duas variantes, a geral e a específica. Um exemplo da primeira, é aliança luso-inglesa, que depois é sucedida pela manutenção das relações com os EUA. Um exemplo da segunda é o contributo português para a segurança do espaço euro-atlântico, com o acordo dos Açores.

Quanto às suas compatibilidades, existem duas categorias, complementar e a conflituante. Um exemplo da primeira categoria pode ser o desenvolvimento das relações entre Lisboa e Pretória. Podemos considerar como exemplo da segunda categoria, a adesão portuguesa à ONU.

Conclusão

Desde os tempos medievais da monarquia absoluta, Portugal já era um Estado dotado de uma política externa (Nogueira, 2000b), em função do interesse nacional português, que serve de guia aos respetivos decisores políticos no sistema internacional.

Até ao século XV, “as relações externas de Portugal desenvolvem-se no quadro da Península Ibérica, entre cinco unidades políticas, todas elas mais ou menos da mesma dimensão e potencial” (Severiano Teixeira, 2010, p. 51), cujo relacionamento evolui após a unificação da Espanha sob os Reis Católicos, que “convertem a Península Ibérica em duas unidades de desigual dimensão e potencial” (Severiano Teixeira, 2010, p. 51), Portugal e o Reino de Espanha. Com o aparecimento de Espanha, ao equilíbrio peninsular de outrora sucedeu-se um “desequilíbrio geopolítico, o que obriga Portugal a procurar uma compensação para esse desequilíbrio” (Severiano Teixeira, 2010, p. 52), o que contribuiu para o empreendimento do Infante D. Henrique, os Descobrimentos. Desde então, “Portugal passa a viver sob a tentativa constante de equilíbrio, entre a pressão continental da Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico” (Severiano Teixeira, 2010, p. 52).

Este quadro geopolítico marcou a política externa portuguesa, de tal forma, que mesmo após o fim da Monarquia Consti-

tucional, a revolução republicana de 5 de outubro de 1910, e o golpe militar de 28 de maio de 1926, notamos, que não houve uma rutura profunda sobre as bases da política externa portuguesa²³, mas sim uma continuidade das mesmas²⁴, com as respetivas adaptações mediante as condicionantes e os decisores políticos que foram surgindo ao longo do tempo.

Verificamos que António de Oliveira Salazar optou por conceber uma plataforma estratégica assente na defesa dos interesses portugueses, numa ótica de continuidade tradicional dos vetores da política externa portuguesa, na qual reflete os valores e os interesses da nação portuguesa. Essa plataforma é suportada pela interligação das várias políticas públicas nacionais, que definem o interesse nacional em que vai assentar a política externa²⁵.

A política externa portuguesa da governação salazarista procurou sempre defender os interesses portugueses no mundo, sem colocar em causa o posicionamento português no mundo ocidental, quer durante a ordem mundial entre guerras, quer no pós-Segunda Guerra Mundial. Daí que tenha optado pela neutralidade em relação aos assuntos continentais europeus no período entre guerras, e que tenha optado por alinhar com o mundo ocidental liderado pelos EUA, com reservas, no pós-Segunda Guerra Mundial.

No processo de abertura de Portugal à Europa atlântica, foi possível verificar o papel preponderante dos Açores na aceitação internacional do Estado português e a sua opção pelo alinhamen-

²³ Verificamos, que desde os tempos da Monarquia que existe uma “liberdade plena face a regimes ou formas de governo, esse superior interesse de Estado atravessou séculos e, não obstante ter sofrido alterações quanto ao seu âmbito e conteúdo, continua a ser proclamado para explicar as mais variadas escolhas dos dirigentes” (Monteiro, 2019, p. 107-108).

²⁴ Tiago Moreira de Sá nota que a política externa portuguesa “assentou quase sempre num equilíbrio entre a terra e o mar, isto é, entre a Europa e o Atlântico” (Sá, 2015, p. 37).

²⁵ “A uma visão do país e do seu papel diferenciado na comunidade internacional, a um quadro de valores prioritários de ordem histórica e política, a um conceito de interesses nacionais, a um ideal de homem português e da sua missão, correspondia uma política externa que é a simbiose e a resultante de uma política financeira, de uma política económica, de uma política social, de uma política militar, de uma política ultramarina, até de uma política religiosa, de modo a formar, nos planos interno e externo, um todo compacto, homogéneo e coerente” (Nogueira, 2000a, p. 150).

to ocidental. O Portugal salazarista aceitou a cooperação económica e militar com a Europa Ocidental dentro dos limites da soberania portuguesa, no âmbito do bloco euro-atlântico liderado pelos EUA, apesar das reservas políticas do regime salazarista e da ameaça do imperialismo soviético (Pereira, 2006).

A política internacional “só pode e deve ser decidida e conduzida no pressuposto da supremacia dos interesses nacionais sobre os de todos os outros” (Nogueira, 2000b, p. 339). Daí que toda a política externa deve refletir os valores da nação e servir de guia para os decisores políticos atuarem, de forma adequada, tendo em consideração os interesses estratégicos e as prioridades do Estado na arena internacional, ao mesmo tempo, para os decisores evitarem tomar decisões assentes no tema do dia, procurando sempre pensar a médio e longo prazo (Nogueira, 2000a).

O propósito da política externa de qualquer Estado soberano é assegurar as metas definidas de acordo com interesse nacional, recorrendo aos meios disponíveis. Relativamente ao período de governação de Salazar, Franco Nogueira confirmou, posteriormente, que todos os objetivos da política externa portuguesa do Estado Novo foram atingidos (Nogueira, 2000a).

Referências Bibliográficas

- Allison, G. (2017). *Destined For War – Can America and China escape Thucydides’s trap?*. London; Victoria: Scribe Publications.
- Clausewitz, C. (2020). *Da Guerra*. Lisboa: Clássica Editora
- Clausewitz, C. (2005). *Princípios da Guerra*. Lisboa: Publicações Europa-América
- Barroso, L. (2010). O apoio de Salazar a Ian Smith - uma análise poli-heurística. *Relações Internacionais*, 1(25), 107-118. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri25/n25a09.pdf
- Fonseca, A. M. (2006). Dez anos de relações luso-alemãs 1958-1968”. *Relações Internacionais*, 1(11), 47-60. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri11/RI11_04AMFonseca.pdf

- Freitas, L. S. (2019) Portugal's Estado Novo Regime and Apartheid South Africa: two dictatorships and their diplomatic exchanges. *Revista Portuguesa de Ciência Política.*, 1(11), 35-47. DOI: <https://doi.org/10.33167/2184-2078.RPCP2019.11/pp.35-47>
- Gomes, M. (1953). *Política Externa de Salazar*, S. I.: Edições Além.
- Haass, R. N. (2014). *Foreign Policy Begins At Home – The Case for Putting America's House in Order*. New York: Basic Books.
- Marcos, D. (2006). Portugal e a França na década de 1960 - a questão colonial e o apoio internacional. *Relações Internacionais*, 1(11), 31-45. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri11/RI11_03DMarcos.pdf
- Mendes, P. E. (2022). "Interesse Nacional", in Sousa, F.; Mendes, P. E.; Freitas, J. G.; Ferreira, D.; Rocha, R.; Tavares, A. (Coord.). *Dicionário de Ciência Política e Relações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.
- Monteiro, M. (2019). Portugal e a Europa no Estado Novo e na democracia, in Pavia, J. F. L. Z. (Coord.). *Política Externa Contemporânea*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 107-144. DOI: <https://doi.org/10.34628/rbnm-nr21>
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations – The Struggle for Power and Peace*. [S.I.]: McGraw-Hill.
- Morgenthau, H. J. (1952). Another 'Great Debate': The National Interest of the United States. *The American Political Science Review*, 46 (4), 961-988. DOI: <https://doi.org/10.2307/1952108>
- Morgenthau, H. J. (1962). *The Impasse of American Foreign Policy*. Chicago; Chicago, University of Chicago Press.
- Neuchterlein, D. E. (1976) National Interest and Foreign Policy: A conceptual Framework for Analysis and Decision-making. *Review of International Studies*, 2 (3), 246 - 266. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210500116729> .
- Nogueira, F. (2000a). *Estado Novo*. Porto: Livraria Civilização Editora.
- Nogueira, F. (2000b). *As Crises e os Homens*. Porto: Livraria Civilização Editora.
- Pereira, B. F. (2012). *A diplomacia de Salazar (1932-1949)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

- Pereira, B. F. (2017). *A Diplomacia do Estado Novo: Crepúsculo do Colonialismo (1949-1961)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Pereira, P. C. (2006). Portugal e o Início da Construção Europeia (1947-1953). *Nação e Defesa*, 3 (115), 235-255. <http://hdl.handle.net/10400.26/705>
- Pinto, J. N. (2013). *Portugal: Ascensão e Queda – Ideias e Políticas de uma Nação Singular*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- SALAZAR – Na primeira entrevista concedida a Costa Brochado para a A Verdade, nº 90, de 10-VII-935. Cf. Salazar e «A Verdade», Porto, 1937, p. 72 . *apud* Gomes, M. (1953). *Política Externa de Salazar*, S. I.: Edições Além, p. 18.
- Salazar, A. (1951) – *Discursos e Notas Políticas – IV – 1943 – 1950*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Roskin, M. (1994). *National Interest: Form Abstraction to Strategy*. USA; Strategic Studies Institute.
- Severiano Teixeira, N. (2010). Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa. *Relações Internacionais*, 28, 51-60. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri28/n28a04.pdf
- Severiano Teixeira, N. (1996). Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986. *Política Internacional*, 1 (12), 52-81.
- Severiano Teixeira, N. (1987). Política externa e política interna no Portugal de 1890: o Ultimatum Inglês. *Análise Social*, 98 (4), 687-179. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223027734K4zTZ2wh1Lu94TC4.pdf>
- Tavares, J. (2020). Franco Nogueira e a política externa portuguesa do Estado Novo. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Lusíada – Norte. <http://hdl.handle.net/11067/5896>
- Tavares, J. (2023). *Franco Nogueira e a política externa portuguesa do Estado Novo*. Coimbra: Editora d’Ideias.