

Artigo de investigação

# “Por uma política externa de independência nacional” - Uma perspetiva realista sobre a política externa portuguesa durante a era Salazar (1933-1968)

## “For a foreign policy of national independence” - A realistic perspective on Portuguese foreign policy during the Salazar era (1933-1968)

João Tavares: Universidade Lusófona, Portugal.  
[joao.tavares@ulusofona.pt](mailto:joao.tavares@ulusofona.pt)

Data de receção: 22/06/2024

Data de aceitação: 20/09/2024

Data de publicação: 28/10/2024

### Como citar o artigo

Tavares, J. (2024). “Por uma política externa de independência nacional” - Uma perspetiva realista sobre a política externa portuguesa durante a era Salazar (1933-1968) [“For a foreign policy of national independence” - A realist perspective on Portuguese foreign policy during the Salazar era (1933-1968)]. *European Public & Social Innovation Review*, 9, 01-15. <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-789>

### Resumen

**Introdução:** O fim da Primeira Guerra Mundial provocou uma mudança radical na ordem mundial caracterizada pela *Pax Britannica*, e como consequência das mudanças provocadas no sistema internacional, o comportamento dos Estados também se alterou. **Metodologia:** Serão utilizadas as premissas desenvolvidas pelos principais teóricos da escola realista das Relações Internacionais. **Objetivo:** Pretendemos efectuar uma análise da política externa portuguesa durante a governação de Salazar, com recurso ao paradigma realista. **Análise:** Além da aplicação do paradigma realista das Relações Internacionais, será necessário fazer uma descrição dos objetivos e interesse nacional de Portugal em política externa, para estabelecer se existe ou não racionalidade entre eles e o seu comportamento, tendo como propósito

assegurar a sua sobrevivência no seio do sistema internacional hostil. **Conclusão:** Iremos verificar que existem diferentes configurações do sistema internacional antes e depois da Segunda Guerra Mundial, e que as respostas do governo de Salazar foram todas defensivas, no sentido de defender os interesses portugueses contra os interesses hostis de Estados terceiros, sempre na esteira do paradigma realista.

**Palabras clave:** Realismo; Relações Internacionais; Portugal; Política Externa; Interesse Nacional; Salazar; Teorias das Relações Internacionais; Sistema Internacional.

### Abstract

**Introduction:** The end of the First World War caused a radical change in the world order characterized by Pax Britannica, and because of the changes caused in the international system, the behavior of States also changed. **Methodology:** The premises developed by the main theorists of the realistic school of International Relations will be used. **Objective:** We intend to carry out an analysis of Portuguese foreign policy during Salazar's government, using the realist paradigm. **Analysis:** In addition to applying the realistic paradigm of International Relations, it will be necessary to provide a description of Portugal's objectives and national interest in foreign policy, to establish whether or not there is rationality between them and its behavior, with the purpose of ensuring its survival in the heart of the hostile international system. **Conclusion:** We will verify that there are different configurations of the international system before and after the Second World War, and that the Salazar government's responses were all defensive, in the sense of defending Portuguese interests against the hostile interests of third states, always in the wake of realistic paradigm.

**Keywords:** Realism; International Relations; Portugal; Foreign Policy; National Interest; Salazar; International Relations Theories; International System.

## 1. Introdução

As Teorias das Relações Internacionais têm como propósito a elaboração de métodos, e conceitos, de modo a facilitar o entendimento da natureza e do funcionamento do sistema internacional, assim como estudar os fenómenos, os atores, e os eventos importantes que moldam a política internacional (Moreira, 2016). A sua importância reside na necessidade de responder às questões que surgem como consequência do comportamento dos atores estatais no sistema internacional, que partem “do princípio de que os padrões de conduta dos componentes do sistema são determinados pelas estruturas que o compõem” (Dougherty y Pfaltzgraff, Jr., 2003, p. 41).

Dependendo da teoria utilizada para realizar uma análise das ações dos atores estatais e do contexto internacional que enfrentam, iremos obter diferentes respostas sobre as interações estatais e problemas existentes na arena da política internacional, uma vez que “no estudo da política internacional, a teoria é frequentemente vista como um mero preâmbulo à análise propriamente dita” (Nunes, 2012, p. 11).

No entanto, o objetivo de cada uma das teorias das Relações Internacionais é o mesmo: dar uma explicação para a realidade internacional que pretendemos analisar, em função da lente teórica utilizada (Teixeira Fernandes, 2011). Não existe uma resposta absoluta correta nas Relações Internacionais, uma vez que com cada uma das Teorias das Relações Internacionais iremos ter uma perspectiva diferente sobre o objeto de estudo, no qual temos em consideração na nossa análise uma determinada parte dos elementos da política internacional, no qual se concentram e da forma como o mundo pode ser percecionado (Dunne *et al.*, 2007).

## 2. Metodologia

O método utilizado neste artigo para obter o conhecimento necessário sobre a realidade do sistema internacional que será discutido será o método descritivo, por meio do qual serão fornecidos dados rigorosos e interpretados do registo histórico da História Diplomática de Portugal e da História das Relações Internacionais, assim como outras bibliografias relacionadas com a Política Externa Portuguesa. Este método requer a interpretação de informações tanto do objeto material, que parte da realidade que se deseja conhecer, quanto do objeto formal, a posição a partir da qual é proposta. O objetivo deste método é obter uma visão da realidade tal como ela é contemplada através do conhecimento obtido na leitura e estudo das informações fornecidas por outros autores. A apresentação da descrição histórica e geográfica do objeto material será critério essencial. Contudo, vale ressaltar que será utilizado outro método, o analítico, que revelará as relações essenciais existentes entre os fatos da realidade investigada, podendo fornecer uma relação direta entre o comportamento do objeto de estudo e as premissas da escola realista das Relações Internacionais. Portanto, é importante destacar que a corrente metodológica das Relações Internacionais anteriormente mencionada terá como foco a análise histórica.

## 3. Objetivos

O objetivo principal é realizar uma análise da racionalidade da política externa do Estado Novo sob António de Oliveira Salazar a partir dos pressupostos do paradigma realista das Relações Internacionais. O que motivou as ações levadas a cabo pelo governo português, no período histórico compreendido entre 1933 e 1968, que será o objeto de estudo nesta investigação, pois através dessas motivações será observado o que condicionou o comportamento do governo de Lisboa liderado e se as suas ações respondem à lógica da racionalidade que caracteriza as pequenas potências no sistema internacional, de acordo com a escola realista das Relações Internacionais. O paradigma realista tem sido considerado relevante suficiente para analisar o comportamento do ator estatal em questão nesta investigação, procurando através das suas premissas tornar perceptível o significado do que é observado como consequência da interação entre os Estados soberanos no sistema internacional. Iremos favorecer a lente do realismo estrutural defensivo (Taliaferro, 2021) na nossa investigação para explicar a lógica da política externa portuguesa durante este período histórico em particular. No entanto, não deixaremos de mencionar os autores relevantes da escola realista das Relações Internacionais. A descrição geográfica de Portugal, entendido como o espaço físico que ocupa, e pelo qual está rodeada, será importante para compreender alguns dos pressupostos que serão utilizados para realizar a demonstração da lógica racional existente na política externa portuguesa sob a liderança de Salazar no período histórico anteriormente mencionado.

## 4. Análise

De acordo com Dougherty y Pfaltzgraff (2003) o paradigma realista “vai buscar os seus fundamentos teóricos ao mundo antigo, ao mesmo tempo, que encerra manifestações que se estendem e até ultrapassam a realidade do mundo contemporâneo” (p. 79), sendo a sua principal moeda o poder (Palmeira, 2006). Qualquer discussão do paradigma realista no seu todo “estaria incompleta sem a análise das tentativas de a reinterpretar e rever à luz de novas circunstâncias, mas mantendo os seus elementos duradouros e pressupostos centrais” (Dougherty y Pfaltzgraff, 2003, p. 79).

#### **4.1. A estrutura do sistema internacional no quadro da teoria realista das Relações Internacionais**

Morgenthau (1948), um dos seus principais teóricos fundadores, concluiu que as interações entre os Estados são o reflexo da luta pela afirmação do poder na arena da política internacional e que a política externa dos Estados se fundamenta no interesse nacional definido em termos de poder.

A arena da política internacional é compreendida pela escola realista das Relações Internacionais como sendo o sistema internacional, no qual os atores estatais têm de interagir uns com os outros (Boniface, 2016; Buzan y Little, 2010). A anarquia no sistema internacional deve-se ao facto de não existir nenhuma autoridade suprema aos Estados no seio do sistema internacional que zele pelos seus interesses (Bull, 2012). Compreender o funcionamento do sistema internacional caracterizada pela ausência de um poder superior aos Estados é fundamental na análise da política externa sob a lente teórica do realismo. Igualmente, importa lembrar que as organizações internacionais que existem no sistema internacional são compostas e dirigidas pelos Estados, e, conseqüentemente, todas as tomadas de decisão realizadas nessas organizações internacionais são permeáveis aos interesses dos Estados que delas participam (Waltz, 2012).

Tendo em consideração, as limitações enfrentadas pelas organizações compostas pelos Estados, o sistema internacional carece de um governo global que possa garantir a sobrevivência de todos os Estados que o compõem (Morgenthau, 1948). Conseqüentemente, estes atores conscientes perseguem a sua própria sobrevivência no sistema internacional, através da procura de poder e da defesa do seu interesse nacional (Mendes, 2022). Os Estados dependem dos recursos que podem gerar por si próprios, para atingir os seus objetivos tais como a manutenção da sua integridade territorial e assegurar a sua segurança no sistema internacional. Esses atores estatais não atuam para preservar ou melhorar uma organização internacional em prol do interesse geral (), mas para defender os seus respetivos interesses nacionais dentro das organizações internacionais do qual fazem parte, portanto, cada um deles tomará decisões, em função das opções que assegurarem mais ganhos, através da escolha de entre políticas competitivas ou cooperativas (Glaser, 2010) no seio do sistema internacional. Como nota Mearsheimer (2014; 2010), não obstante, a anarquia, por si só, nada tem a ver com conflito, uma vez que é um princípio ordenador, que sustenta que os estados são entidades independentes que não têm uma autoridade central acima deles.

O oposto de um sistema internacional de cariz anárquico seria um sistema internacional de cariz hierárquico em que o sistema internacional não estaria livre de disputas entre os atores estatais, pois neste caso os meios de fiscalização tornam-se motivo de discórdia, algum que é impossível de existir perante a ausência de uma autoridade mundial central (Fernandes, 1991). Portanto, para superar as dificuldades em ambos os sistemas internacionais descritos, os Estados deveriam cuidar dele, porém, sendo obrigados a se proteger, ninguém poderá preservá-lo (Waltz, 2012). Por outro lado, para que exista uma autoridade central capaz de garantir a segurança de todos os Estados, teriam de estar dispostos a ceder uma proporção de soberania superior à que já concedem quando fazem parte de uma organização internacional, à qual eles não estariam dispostos, pois isso poderia enfraquecer a sua capacidade de agir e de colocar em causa a sua soberania no sistema internacional.

Os problemas que existem no sistema internacional ocorrem a nível global, mas as soluções continuam a depender das políticas nacionais dos Estados (Mearsheimer, 2014). O comportamento dos atores estatais afeta o comportamento dos outros (Mearsheimer, 2010; 1994) e, portanto, a estratégia política de cada um deles depende da estratégia de todos os

outros (Waltz, 2018). Ambas premissas são importantes na análise das relações entre Portugal e as restantes potências existentes no sistema internacional durante este período histórico, uma vez que as políticas externas desenvolvidas pelas grandes potências no sistema internacional condicionaram a atuação de Portugal no sistema internacional, de acordo com as teses do realismo estrutural de Kenneth Waltz.

Dentro do realismo estrutural existem duas abordagens que diferem entre si, principalmente, pela forma como interagem com a questão dos dilemas de segurança e a forma como os Estados podem assegurar a defesa da sua soberania e poder, que são o realismo ofensivo de Mearsheimer (2014; 2010) e o realismo defensivo de Taliaferro (2001), não deixando de ter em consideração outros autores relevantes de outras correntes teóricas do paradigma realista das Relações Internacionais. Para efeito desta investigação, iremos recorrer à lente teórica do realismo defensivo, uma vez que Portugal é uma pequena potência que procura segurança num sistema internacional anárquico, onde predomina a incerteza sobre as intenções dos outros Estados. As incertezas geradas por um sistema internacional onde a incerteza acerca das intenções de outro Estado persiste ou então a ambiguidade existente entre aquilo que constitui armamento defensivo e armamento ofensivo, provocam dilemas de segurança. As incertezas geradas levam a que as ações do Estado A façam com que o Estado B se sinta ameaçado e que, por conseguinte, as ações do Estado B para mitigar essas ameaças façam com que o Estado A também se sinta ameaçado (Posen, 1993); esta dinâmica tem sido verificada desde Tucídides (2008), que foi o primeiro autor a chamar atenção para as consequências que “o crescimento do poderio de Atenas e o alarme que provocou em Esparta tornaram a guerra inevitável” (p. 67), e esta mesma dinâmica permanece central na escola realista das Relações Internacionais (James, 1995).

Dentro desta dinâmica resultam, na óptica do realismo estrutural, o aumento da insegurança entre os Estados e atos desestabilizadores da balança de poderes, como corridas ao armamento ou conflitos armados, caso os dilemas de segurança existentes não sejam neutralizados. No entanto, existe uma grande divergência entre a abordagem do realismo ofensivo e a do realismo defensivo quanto a esta questão. Como veremos, o realismo ofensivo propõe uma solução agressiva para os dilemas de segurança, defendendo que, se a anarquia cria incerteza e incentivos para a expansão do poder (Mearsheimer, 2014), a única forma de os mitigar é através de uma tal maximização de poder que nenhum outro Estado, ou mesmo uma coligação de Estados, possa constituir uma ameaça. O realismo defensivo, por outro lado, defende que a manutenção do *statu quo* e a criação de alianças militares, para balançar o poder entre adversários, são a melhor forma de mitigar os dilemas de segurança (Taliaferro, 2001).

A abordagem do realismo defensivo é mais subtil e muito menos belicosa (Taliaferro, 2001). Embora os seus autores não neguem a existência dos dilemas de segurança e das suas consequências nefastas, defendem que existe um número de fatores que influenciam, positiva e negativamente, a severidade dos mesmos dilemas. Falamos de factores tipo structural modifiers (Mearsheimer, 2014), como o balanço entre armamento defensivo e ofensivo, o acesso a matérias-primas, a pressão económica num Estado, a arquitetura de alianças regionais e a proximidade entre os Estados, que influenciam determinantemente as ações que os Estados tomam perante dilemas de segurança. Os Estados, sendo actores racionais, medem os custos e benefícios das suas acções e se calcularem que um aumento relativo da sua capacidade militar pode levar um Estado vizinho a atacar, e, portanto, que os custos excedem os benefícios, preferirão não aumentar o seu poder. Por um lado, o Estado que observar o Estado rival a aumentar as suas capacidades militares poderá optar por atacar, se este último estiver internacionalmente isolado ou se a proximidade geográfica entre ambos permitir uma invasão célere – ou seja, quando os benefícios excedem os custos (Mearsheimer, 2010). Por outro lado, poderá não atacar se o outro Estado fizer parte de uma aliança capaz de o defender eficazmente

ou estiver geograficamente distante, ou seja, quando os custos excedem os benefícios (Taliaferro, 2001).

Dentro do pensamento do realismo defensivo, verificamos que a racionalidade dos Estados os incentiva a defender a manutenção do *statu quo* quando este se encontra equilibrado, pois o seu objetivo é o de garantir a sua sobrevivência, contrastando de forma clara com os realistas ofensivos, que se concentram na constante maximização do poder impele os Estados a romper com o *statu quo*, a fim de se afirmarem como a única potência hegemónica do sistema internacional. Na visão do realismo defensivo, a posição dos realistas ofensivos contribui para gerar mais insegurança e conflitos armados, preferindo os Estados apostar na maximização do seu armamento defensivo como armas nucleares (Walt, 1998), até a um nível apropriado, de forma a não causar insegurança noutra Estado (Elman, 2008), e na formação de alianças militares, a fim de garantir uma balança de poder estável vis-à-vis Estados, ou mesmo alianças entre Estados, que constituam uma ameaça, tal como aconteceu durante a Guerra Fria.

Aliás, o próprio Mearsheimer (2014), um realista ofensivo, sublinha que nenhum destes pressupostos por si só sugere que os Estados devem geralmente comportar-se agressivamente uns com os outros, embora alguns sejam provavelmente hostis na prossecução do objetivo principal, a sobrevivência. Ou seja, neste caso, mesmo que fosse dada apenas esta suposição, que é comum a todos, o Estado poderia adotar ações agressivas, uma vez as grandes potências temem-se, vêem-se com desconfiança devido à incerteza sobre as suas intenções, o que as faz preocupar-se com uma possível guerra.

Todavia, as pequenas potências, por sua vez, segundo os realistas defensivos (Taliaferro, 2001), tendem a adotar comportamentos em prol da manutenção do *statu quo* no sistema internacional em função do dilema de segurança, uma vez que não estão em posição de serem potências revisionistas (Wolfers, 1959) e de afrontarem a ordem mundial vigente, tendo em consideração que existem outras forças subjacentes, incluindo a geografia, que condiciona a sua opção política e estabelecem certas limitações e constrangimentos à sua atuação no sistema internacional, ou então, veem os seus interesses acomodados na configuração vigente do sistema internacional. Ambos cenários pressupõem que existem explicações estruturais distintas que explicam o comportamento das unidades (Buzan y Little, 2010), na esteira da visão sistémica que é facultada pela lente teórica do realismo estrutural de Waltz (2018), na qual o sistema internacional possui uma estrutura independente que causa constrangimentos aos Estados, quer sejam grandes potências, quer sejam médias potências, quer sejam as pequenas potências.

#### **4.2. As diferentes configurações do sistema internacional entre 1933 e 1968**

Entre 1933 até 1945, o cenário da política internacional era caracterizado pela multipolaridade existente entre as grandes potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial e as potências revisionistas que pretendem colocar em causa da ordem internacional de Versalhes, como a Rússia soviética e o Japão imperial. Esta configuração do sistema internacional ficou marcada, de forma profunda, no continente europeu pela emergência do fascismo no Reino de Itália e do nazismo na Alemanha de Weimar, cujos Estados europeus estavam insatisfeitos com o arranjo do sistema internacional de Versalhes, por este constranger os seus respetivos interesses nacionais, em benefício da Grã-Bretanha e da França (Pereira, 2012; 2017; 2022).

Apesar da crise económica mundial, “não houve para o governo de Lisboa necessidade de vincar uma linha autónoma de política externa” (Nogueira, 2000, p. 150). No entanto, devido a invasão italiana da Abissínia e a gestão de Armindo Monteiro à frente do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assim como a nova corrida internacional a África, para uma

redistribuição de territórios e recursos de matérias-primas, que ameaçavam colocar em causa a soberania portuguesa nos seus respetivos territórios coloniais, ficou claro para Salazar que era necessário Portugal ter uma política externa que defenda o interesse nacional de Portugal (Gomes, 1953), em sintonia com a “visão histórica das coordenadas geopolíticas de Portugal” (Nogueira, 2000, p. 151), o que o leva a acumular os deveres de Ministro dos Negócios Estrangeiros para poder levar a cabo a reforma pretendida (Menezes, 2010; Pereira, 2012).

A eclosão da Guerra Civil de Espanha levou a classe política do Estado Novo a favorecer os forças nacionalistas contra as tropas governamentais da República Espanhola, sendo imediatas as repercussões no plano ideológico onde estávamos perante “uma luta em que se afrontam dois tipos de sociedade, duas conceções de vida, dois pontos de vista opostos sobre a estrutura do Estado e do poder” (Nogueira, 2000, p. 152), o que ditou a imposição da relação triangular entre Lisboa, Londres e Madrid na política externa portuguesa. Este conflito também se revelou ser o reflexo da configuração do sistema internacional a ser dividido em diferentes blocos antagónicos entre si, e a falência do sistema de segurança coletiva da Sociedade das Nações (SDN), uma vez que a SDN não foi tida em consideração pelas grandes potências na gestão do conflito, sendo marginalizada durante a duração do conflito.

Para o governo de Lisboa, “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 espanhóis” (Tavares, 2023a, p. 180), tendo como propósito evitar a instrumentalização do conflito pelas grandes potências à revelia dos interesses portugueses na região. Ao mesmo tempo, o ensaio da política de neutralidade neste conflito serviu de preparação para o conflito mundial que se avizinhava, e ao mesmo tempo, evitar deixar o país ser arrastado para uma nova guerra continental, tendo ainda bem presente na memória da população portuguesa as consequências nefastas da desastrosa participação portuguesa na Primeira Guerra Mundial, durante a vigência da Primeira República.

Com o fim da Guerra Civil de Espanha após a vitória nacionalista, veio o reconhecimento da Espanha franquista no sistema internacional, o que contribuiu para a criação de mais um instrumento vital para a diplomacia portuguesa, o Pacto Ibérico. Com este instrumento diplomático, mais a velha aliança com o governo de Londres, Portugal tinha a sua disposição dois instrumentos diplomáticos fundamentais que vieram a presidir a política externa portuguesa no conflito mundial seguinte (Severiano Teixeira, 1996), através da qual a não beligerância dos dois Estados ibéricos viabilizou a neutralização geopolítica da capacidade estratégica da Península Ibérica, o que era do interesse das grandes potências, o que permitiu assegurar a neutralidade ibérica e a integridade territorial portuguesa, quer na Península Ibérica, quer no Ultramar (Gomes, 1953).

O agravamento da crise no Velho Continente colocou em causa o equilíbrio existente na balança de poderes firmado pelo Tratado de Versalhes, com a materialização dos propósitos imperiais do Eixo Berlim-Roma, no qual as democracias ocidentais sentem a ameaça do poderio expansionista que afeta os seus respetivos interesses nacionais, não estando as opiniões públicas francesa e inglesa “conscientes da ameaça que a política do Eixo representa, em particular a força crescente da nova Alemanha, representa para a paz do mundo” (Nogueira, 2000, p. 166), até a celebração do Pacto Molotov-Ribbentrop e a invasão germano-soviética sobre a Polónia que vai ditar o início da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Sendo a Segunda Guerra Mundial, o momento de ruptura que dita o fim de uma determinada configuração de um sistema internacional, ou seja, o fim de uma ordem mundial (Fernandes, 1991; Tavares, 2023b) no qual podemos destacar as linhas fundamentais da política externa portuguesa que foram seguidas para manter a neutralidade de Portugal: “salvaguarda da

independência nacional e da integridade territorial; defesa da dignidade nacional; prioridade absoluta dos direitos e dos interesses nacionais; autonomia de julgamento e de decisão” (Nogueira, 2000, p. 227), assente na aliança luso-britânica e neutralidade espanhola, sendo esta última vital para assegurar a neutralização geopolítica da Península Ibérica no conflito. Acrescentamos que neste contexto geopolítico “o eixo da política externa portuguesa manteve-se sempre dentro de quatro problemas fundamentais: conservação de um potencial militar suficiente para desencorajar um ato de força contra posições estratégicas importantes; Açores; Volfrâmio; Timor” (*ibidem*), vitais para a gestão das relações externas de Portugal com as outras grandes potências no sistema internacional.

Desde 1945 até 1968, a configuração do sistema internacional passou a ser de cariz bipolar dominado pelas duas superpotências hegemónicas vencedoras da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Impelidos pela tensão existente entre as duas superpotências, “surgiram os satélites e os blocos dominados, respetivamente, pela superpotência directora; e as coligações apareceram com estruturas político-militares e económicas antagónicas” (Martins, 2016, p. 191), agravado pela vaga da descolonização desencadeada pelas duas superpotências, o que ameaçava aos interesses coloniais portugueses no continente africano. Como nota Franco Nogueira, “os interesses e os objetivos das potências triunfantes parecem-lhes tão legítimos na paz como os julgaram ser na guerra, e uns e outros afiguram-se-lhes como consequências ou prolongamentos naturais dos esforços feitos e sofridos durante a luta” (Nogueira, 2000, p. 229).

No pós-Segunda Guerra Mundial, com a ameaça comunista no Leste Europeu, os EUA não prescindem das facilidades existentes nos Açores, o que contribuiu para a inclusão de Portugal como Estado fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por causa da posição geoestratégica portuguesa, uma vez que o Estado Novo continuava a ser um regime autoritário inserido numa aliança militar composta por democracias ocidentais liberais. Em reação, Moscovo impõe aos seus Estados-satélite a celebração do Pacto de Varsóvia que vai definir os dois blocos antagónicos dominantes que vão marcar a bipolaridade do sistema internacional durante a Guerra Fria.

Além da bipolaridade existente no sistema internacional, o clima de Guerra Fria ficou marcado pelos ventos da mudança que despoletou uma nova vaga de descolonização, que ficou marcada pela realização da Conferência de Bandung de 1955, o que possibilitou a formação do Movimento dos Não-Alinhados, criando assim uma frente anticolonialista contra os interesses coloniais portugueses, durante as décadas de 1950 e 1960, provocando assim o aparecimento de uma série de pequenas e médias potências no sistema internacional. Esta foi a última configuração do sistema internacional a qual o governo de Lisboa sob Salazar procurou sobreviver, procurando sempre defender o interesse nacional de Portugal, até ao momento em que Presidente do Conselho de Ministros de Portugal teve um acidente que o incapacitou (Menezes, 2010), e teve de ser substituído por Marcello Caetano no poder.

#### **4.3. O interesse nacional na política externa portuguesa durante o Estado Novo sob Salazar**

As ideias bases para a definição do interesse nacional na política externa portuguesa foram lançadas por Salazar, quando concedeu uma entrevista ao jornal *Novidades*, “na qual expressou as ideias bases sobre a política externa portuguesa, na qual reagiu, de forma crítica contra o parlamentarismo da Sociedade das Nações e declara a fidelidade de Portugal à aliança inglesa” (Tavares, 2023a, p. 178). Esta entrevista marcava o regresso dos pressupostos tradicionais à política externa portuguesa, como ficou evidenciado com “a crítica aberta ao assemblearismo 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). De acordo com Tavares (2023a, p. 179), “o afastamento português em relação ao continente europeu é uma reação à ameaça espanhola e à opção atlântica escolhida por Portugal” no qual o governo de Lisboa sob Salazar reage contra a pressão continental imposta por Espanha através da compensação marítima disponibilizada pelo Oceano Atlântico (Severiano Teixeira, 1995).

Para todos os efeitos, o interesse nacional do regime político do Estado Novo permaneceu no centro de qualquer decisão tomada pelo decisor político (Nogueira, 2000), que “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” (Tavares, 2023a, p. 187).

Aliás, desde os tempos da Ditadura Militar, Salazar já percecionava a República Espanhola como uma ameaça direta à sobrevivência do Estado Novo, devido à natureza política e ideológica do internacionalismo e do progressismo republicano, assim como 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). A posição portuguesa na Guerra Civil de Espanha foi uma neutralidade colaborante (Pereira, 2012), a favor dos nacionalistas espanhóis, cuja visão política encontrava afinidades com a visão política de Salazar, o que favorecia os interesses portugueses na Península Ibérica (Menezes, 2010). Como nota Severiano Teixeira (1996, p. 67), “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”.

A diplomacia portuguesa dirigida por Salazar atuou sob:

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

Após a vitória das forças nacionalistas sob o comando do general Francisco Franco na Guerra Civil de Espanha e o reconhecimento diplomático da Espanha franquista, abriu-se uma era de amizade peninsular entre os dois regimes, o que deu origem à celebração do Pacto Ibérico de 1939. Em conjunto com o Pacto Ibérico, e a aliança luso-britânica, o governo de Lisboa tinha a sua disposição dois instrumentos diplomáticos fundamentais que presidiram a política externa portuguesa durante a Segunda Guerra Mundial (Severiano Teixeira, 1995), na qual a não beligerância da Península Ibérica contribuiu para a sua neutralidade, o que era do interesse das grandes potências, o que sua vez, contribuiu para Portugal realizar a manutenção do *statu quo* territorial, quer da Metrópole localizada no Velho Continente, quer do Ultramar Português, durante a Segunda Guerra Mundial. Apesar da aproximação entre os dois regimes, a ameaça espanhola permanecia para o regime salazarista, e por essa razão, a aliança luso-britânica permanecia como um contrapeso contra a pressão continental vinda do Estado espanhol.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, Salazar orientou a política externa portuguesa para o alinhamento pró-ocidental, afastando-se da política de neutralidade seguida no período entre guerras, uma vez que novas ameaças ao interesse nacional português emergiram com o fim da ordem mundial de Versalhes. No entanto, manteve inalteradas as linhas de orientação estratégica da política externa portuguesa, numa lógica de continuidade, devido à cedência das facilidades dos Açores aos britânicos e aos EUA, sendo que estes últimos pretendiam se manter na Base das Lajes, por razões de ordem estratégica (Tavares, 2023b). Como nota Monteiro (2019, p. 110), “com o fim da guerra, Salazar foi pragmático. Foi aliás o que sempre tinha sido, procurando, na medida do possível, aceitar aquilo de que necessitava e recusar aquilo que considerava oposto aos interesses políticos que lhe convinha preservar”.

Apesar da percepção externa de Portugal como regime autoritário, no entanto, muito diferente do autoritarismo que caracterizava a Espanha franquista, foi a importância geopolítica e geoestratégica de Portugal para o tabuleiro de xadrez da política das grandes potências (Mearsheimer, 2014), que levou os EUA a impor aos aliados ocidentais a participação do Estado português na fundação da OTAN, definido assim a nova inserção internacional de Portugal no espaço euro-atlântico na configuração do sistema internacional que vai marcar a Guerra Fria, atendendo à existência de duas ameaças geopolíticas existentes para o governo de Lisboa, a Espanha franquista e a Rússia soviética.

Além disso, o interesse nacional português era assente na sobrevivência do Estado Novo num sistema internacional anárquico, o que exigia que a política externa portuguesa sob Salazar (1951) tivesse a obrigação de conciliar as suas relações históricas e geográficas com uma aproximação às principais potências da Europa Ocidental e aos EUA, cuja ajuda para combater os comunistas seriam indispensáveis, e ao mesmo tempo, sem mudar a natureza política e ideológica do regime político português, de forma profunda. O que acabou por ser uma vitória para o regime de Salazar e a confirmação formal da integração portuguesa no espaço euro-atlântico (Severiano Teixeira, 1996), e ao mesmo tempo, permitiu a manutenção dos territórios do Ultramar Português como um vetor estratégico na política externa portuguesa, tal como foi exigido pelo interesse nacional, na óptica de Salazar, o que evidencia que “a política externa portuguesa se confunde, em vasta medida, com a política ultramarina portuguesa” (Nogueira, 2000, p. 238), uma vez que o Ultramar Português era vital para assegurar a autonomia estratégica portuguesa no sistema internacional hostil ao interesse nacional português (Gomes, 1953; Tavares, 2020).

A adesão às Nações Unidas, em 1955, após acordo entre Washington e Moscovo, inaugurou uma nova fase na política externa de Portugal, e o início da defesa do Ultramar na arena da política internacional, e ao mesmo tempo, determinou a pertença de Portugal no mundo ocidental e confirmou a posição portuguesa no sistema internacional. Tal como foi o caso da adesão portuguesa à Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), da fundação da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) e à adesão portuguesa ao Conselho da Europa. Todas estas ações obedeciam a uma lógica pragmática do decisor político, onde essa mesma aproximação “continuava a fazer-se num quadro estratégico atlântico e nunca continental” (Severiano Teixeira, 2010, p. 52), uma vez que Salazar estava consciente que “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” (Tavares, 2023a, p. 184) no sistema internacional, de pender continental, o que levou Salazar a contornar o projeto franco-alemão, e a colaborar com os britânicos na fundação da EFTA.

A invasão e anexação dos territórios da Índia Portuguesa pela União Indiana foi uma derrota pesada para o regime salazarista, uma vez que nem o Brasil, nem Espanha, nem os aliados da

OTAN saíram em defesa de Portugal no ato de agressão militar da União Indiana que violou a soberania portuguesa, o que vai reforçar a determinação salazarista em defender o resto do Ultramar Português, a todo o custo (Menezes, 2010; Gallagher, 2021). A defesa dos territórios que ainda restavam do antigo Império Colonial Português, com especial atenção para os territórios da África Portuguesa, permaneceu como último objetivo estratégico da política externa portuguesa a ser cumprido, uma vez que o interesse nacional português determinava que a manutenção dos territórios do Ultramar Português eram fundamentais para assegurar a sobrevivência do Estado Novo no sistema internacional (Nogueira, 2000; Tavares, 2023a; Tavares, 2023b). Estas orientações estratégicas da política externa portuguesa se mantiveram em vigor, até ao fim do Estado Novo (Tavares, 2020).

## 5. Conclusão

O principal objetivo da política externa de Estado soberano no sistema internacional “é assegurar as metas definidas de acordo com interesse nacional, recorrendo aos meios disponíveis” (Tavares, 2023a, p. 188).

Verificamos que durante a governação de António de Oliveira Salazar, “a execução da política externa portuguesa, apesar da coerência ideológica do ditador português, era assertiva e condicionada pela política doméstica” (Tavares, 2023a, p. 179), procurando reagir às ameaças existentes nas suas fronteiras. O regresso aos vetores tradicionais onde Portugal procura se afastar dos assuntos da Europa Continental e estar virado para o Oceano Atlântico, foi uma forma de reagir à pressão sistémica.

Como nota Palmeira (2006, p. 31), “a sociedade internacional é anárquica, marcada pela pluralidade dos centros de decisão e pelo recurso à força armada”, tese que é subscrita por Aron (1962) e pelos outros teóricos da escola realista (Morgenthau, 1948), cujos estudos privilegiam as grandes potências. No entanto, as pequenas potências sofreram condicionamentos derivados da pressão sistémica existente no sistema internacional e em função das variantes domésticas.

Em diferentes configurações do sistema internacional, verificamos que Portugal não assume uma postura de uma potência expansionista e agressiva no sistema internacional. No entanto, é uma pequena potência europeia que procura sobreviver num sistema internacional hostil aos seus interesses. Na esteira da *realpolitik* (Bew, 2016), o interesse nacional do Estado é a bússola que norteia a política externa em função das necessidades políticas existentes que surgem na arena da política internacional, e é esse comportamento que verificamos na atuação do governo de Lisboa sob Salazar, que reage às ameaças e aos riscos existentes no sistema internacional.

Para Salazar e a restante elite política do Estado Novo, “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” (Tavares, 2023a, p. 182), sem mudar a natureza política do regime e os interesses estratégicos em resposta às ameaças existentes no sistema internacional, na qual o apoio da grande potência marítima dominante no sistema internacional, primeiro o Império Britânico e depois os EUA. Este apoio foi fundamental para a sobrevivência de Portugal no sistema internacional, ao longo dos séculos, e continuou a ser durante a era Salazar.

Apesar do alinhamento e da integração portuguesa no espaço euro-atlântico depois da Segunda Guerra Mundial devido à existência de um inimigo comum personificado pela Rússia soviética, o governo de Lisboa sob Salazar continuava a manifestar desconfiança sobre as

intenções dos EUA em relação aos territórios ultramarinos portugueses existentes no continente africano (Tavares, 2020).

Apesar da pressão sistémica imposta pelas duas grandes superpotências hegemónicas vencedoras da Segunda Guerra Mundial, para Portugal avançar com a descolonização, Salazar optou por resistir à descolonização, por acreditar ser a única forma de preservar a independência nacional portuguesa no sistema internacional, o que passava pela manutenção da soberania portuguesa sobre as colónias, mais tarde rebatizadas como Províncias Ultramarinas (Marcos, 2011). Nesta fase, Portugal enfrentou as seguintes situações na política externa portuguesa: liquidação do problema dos Açores, o alinhamento pró-ocidental na Guerra Fria com a fundação da OTAN, a tentativa de organização da Comunidade Luso-Brasileira, a adesão portuguesa às Nações Unidas e a Guerra do Ultramar. Estas foram as principais situações que António de Oliveira Salazar, enquanto Presidente do Conselho de Ministros, enfrentou até ficar incapacitado de governar Portugal (Gallagher, 2021; Menezes, 2010). Como nota Tavares (2023a, p. 187), “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”.

Todavia, verificamos que existem diferentes configurações do sistema internacional antes e depois da Segunda Guerra Mundial, e que as respostas do governo de Lisboa sob Salazar foram todas defensivas, no sentido de defender os interesses portugueses contra os interesses hostis de Estados terceiros existentes no sistema internacional, sempre na esteira do realismo político, e sendo uma pequena potência, Portugal salazarista sofreu condicionamentos derivados da pressão sistémica e em função das variáveis domésticas, o que obrigou o regime autoritário do Estado Novo a adaptar-se às respetivas configurações do sistema internacional, de modo a poder proceder com a manutenção do *statu quo* do seu interesse nacional. O que evidencia que as ações levadas a cabo pelo governo de Salazar correspondem a decisões racionais tomadas em função da sobrevivência do Estado português, de acordo com os pressupostos estabelecidos pelo paradigma realista das Relações Internacionais.

## 6. Referencias

- Aron, R. (1962). *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy
- Bew, J. (2016). *Realpolitik*. Oxford University Press.
- Bull, H. (2012). *The Anarchical Society – A study of order in world politics*. Columbia University Press.
- Buzan, B. y Little, R. (2010). *International Systems in World History – Remaking the study of International Relations*. Oxford University Press.
- Boniface, P. (2016). *Compreender o mundo – As Relações Internacionais para todos*. Edições Texto & Grafia.
- Dunne, T., Kurki, M. y Smith, S. (2007). *International Relations Theories – Discipline and diversity*. Oxford University Press.
- Dougherty, J. E. y Pfaltzgraff, R. L. (2003). *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto*. Gradiva.

- Elman, C. (2008). Realismo. En Williams, P. D. (Ed.), *Security Studies: An Introduction* (pp. 15-28). Routledge.
- Fernandes, M. S. (1991). "An Assessment of the Major Assumptions of Realism". *Nação e Defesa*, 60, 39-55.
- Gallagher, T. (2021). *Salazar - O Ditador que se Recusa a Morrer*. Publicações Dom Quixote.
- Glaser, C. L. (2010). *Rational Theory of International Politics*. Princeton University Press.
- Gomes, M. (1953). *Política Externa de Salazar*. Edições Além
- James, P. (1995). Structural Realism and the Causes of War. *Mershon International Studies Review*, 39, 181-208. <https://doi.org/10.2307/222750>
- Nunes, J. (2012). Para que serve a Teoria das Relações Internacionais?. *Relações Internacionais*, 36, 11-22, [https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri36/n36a02.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri36/n36a02.pdf)
- Nogueira, A. F. (2000). *O Estado Novo*. Civilização.
- Marcos, D. (2011). Eisenhower, Portugal e o 'Ano de África' nas Nações Unidas. *Relações Internacionais*, 30, 5-20. [https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri30/n30a01.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri30/n30a01.pdf)
- Martins, M. G. (2016). *Desafios das Relações Internacionais*. Chiado Editora.
- Mearsheimer, J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49. <https://doi.org/10.1162/isec.19.3.5>
- Mearsheimer, J. (2010). The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*, 3, 381-396. <https://doi.org/10.1093/cjip/poq016>
- Mearsheimer, J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Edición actualizada. W.W. Norton & Company.
- Mendes, P. E. (2022). Interesse Nacional. En Sousa, F., Mendes, P. E., Freitas, J. G., Ferreira, D., Rocha, R. y Tavares, A. (Coords.), *Dicionário de Ciência Política e Relações Internacionais*. Edições Almedina.
- Menezes, F. R. (2010). *Salazar - Biografia Política*. Publicações Dom Quixote.
- Monteiro, M. (2019). Portugal e a Europa no Estado Novo e na democracia. En J. F. L. Z. Pavia (Coord.), *Política Externa Contemporânea* (pp. 107-144). Universidade Lusíada Editora. <https://doi.org/10.34628/rbnm-nr2>
- Moreira, A. (2016). *Teoria das Relações Internacionais*. Edições Almedina.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations. The struggle for power and peace*. Alfred A. Knopf.

- Palmeira, J. (2006). *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*. Prefácio.
- Pereira, B. F. (2012). *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*. Publicações Dom Quixote.
- Pereira, B. F. (2017). *Crepúsculo do Colonialismo - A Diplomacia do Estado Novo (1949-1961)*. Publicações Dom Quixote.
- Pereira, B. F. (2022). *Orgulhosamente Sós - A Diplomacia em Guerra (1962-1974)*. Publicações Dom Quixote.
- Posen, B. R. (1993). The Security Dilemma and Ethnic Conflict. *Survival*, 35(1), 27-47. <https://doi.org/10.1080/00396339308442672>
- Severiano Teixeira, N. (1995). Portugal e a NATO: 1949-1989. *Análise Social*, XXX(133), 803-818. <https://acortar.link/hPhhlp>
- Severiano Teixeira, N. (1996). Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986. *Política Internacional*, 1(12), 52-81. [https://www.ipris.org/files/12/03\\_Entre\\_a\\_Africa\\_e\\_a\\_Europa.pdf](https://www.ipris.org/files/12/03_Entre_a_Africa_e_a_Europa.pdf)
- Severiano Teixeira, N. (2010). Breve ensaio sobre a política externa portuguesa. *Relações Internacionais*, 1(28), 51-60. [https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/4272000/NST\\_n28a04\\_2010.pdf](https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/4272000/NST_n28a04_2010.pdf)
- Taliaferro, J. W. (2001). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited. *International Security*, 25(3), 128-161. <https://doi.org/10.1162/016228800560543>
- Tavares, J. (2023a). O interesse nacional na política externa portuguesa durante a liderança de António Oliveira Salazar. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 25-26, 169-190. <https://doi.org/10.34628/3jcn-d155>
- Tavares, J. (2023b). *Franco Nogueira e a política externa portuguesa do Estado Novo*. Editora d'Ideias.
- Tavares, J. (2020). *Franco Nogueira e a política externa portuguesa do Estado Novo* [Tesis de Maestría, Universidade Lusíada - Norte]. <http://hdl.handle.net/11067/5896>
- Teixeira Fernandes, J. P. (2011). *Teorias das Relações Internacionais - Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. Edições Almedina.
- Waltz, K. N. (2018). *Man, The State and War*. Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (2012). *Teoria das Relações Internacionais*. Gradiva.
- Wolfers, A. (1959). The Balance of Power in Theory and Practice. *Naval War College Review*, 12(1), 1-22. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol12/iss1/2>

**AUTOR/ES:****João Tavares**

Universidade Lusófona, Portugal.

Doutorando em Relações Internacionais pela NOVA FCSH. Assistente na Faculdade de Direito e de Ciência Política da Universidade Lusófona - Centro Universitário do Porto e Investigador Associado no Centro de Estudos Avançados em Direito Francisco Suárez.

[joao.tavares@ulusofona.pt](mailto:joao.tavares@ulusofona.pt)

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-3764-8797>

Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=tvY03HYAAAAJ&hl=pt-PT>