Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Tavares, João António de Mendonça Vieira Lopes, 1991-

O que é o interesse nacional? : a visão realista de Franco Nogueira sobre o interesse nacional na política externa portuguesa

http://hdl.handle.net/11067/8289
https://doi.org/10.34628/5ASQ-K210

Metadados

Data de Publicação 2025

Resumo A nossa investigação analisa a definição de interesse nacional na visão realista do embaixador Alberto Franco Nogueira, no contexto da política externa portuguesa do Estado Novo. O nosso estudo tem como base teórica o paradigma realista das Relações Internacionais, através do qual prioriza a soberania e o poder, onde iremos analisar de que forma Franco Nogueira identificou a defesa do Ultramar Português como centro do interesse nacional português, perante as pressões da descolonização no clima d...

Our research analyses the definition of national interest from Ambassador Alberto Franco Nogueira's realist perspective, within the context of Portuguese foreign policy during the Estado Novo. Our study is theoretically based on the realist paradigm of International Relations, which prioritizes sovereignty and power. We will analyse how Franco Nogueira identified the defense of Portugal's overseas territories as the core of Portugal's national interest, given the pressures of decolonization duri...

Editor Universidade Lusíada Editora

Palavras Chave Nogueira, Alberto Franco, 1918-1993 - Crítica e interpretação, Portugal - Relações externas - 1933-1974

Tipo article

Revisão de Pares yes

Coleções [ULL-FCHS] LPIS, n. 31 (2026)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-31T14:02:54Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

João Tavares
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Nova de Lisboa
a2022117390@campus.fcsh.unl.pt
0000-0002-3764-8797

Submetido em 3/07/2025 • Aprovado em 12/09/2025 • Publicado em 18/11/2025

O que é o interesse nacional?: a visão realista de Franco Nogueira sobre o interesse nacional na política externa portuguesa

That is the national interest?:
Franco Nogueira's realist vision about national interest on Portuguese foreign policy

doi 10.34628/5ASK-K210

Resumo: A nossa investigação analisa a definição de interesse nacional na visão realista do embaixador Alberto Franco Nogueira, no contexto da política externa portuguesa do Estado Novo. O nosso estudo tem como base teórica o paradigma realista das Relações Internacionais, através do qual prioriza a soberania e o poder, onde iremos analisar de que forma Franco Nogueira identificou a defesa do Ultramar Português como centro do interesse nacional português, perante as pressões da descolonização no clima de Guerra Fria. Com recurso à uma análise qualitativa assente em fontes e bibliografia, o nosso artigo examina a sua noção de interesse nacional e a sua aplicação na estratégia diplomática portuguesa. Iremos concluir que a visão pragmática de Franco Nogueira reflete os princípios realistas e a rigidez de Salazar enquanto decisor político contribuiu para o crescente isolamento de Portugal no sistema internacional.

Palavras-chave: Poder | Realismo | Interesse Nacional | Política Externa Portuguesa | Teorias das Relações Internacionais.

Abstract: Our research analyses the definition of national interest from Ambassador Alberto Franco Nogueira's realist perspective, within the context of Portuguese foreign policy during the Estado Novo. Our study is theoretically based on the realist paradigm of International Relations, which prioritizes sovereignty and power. We will analyse how Franco Nogueira identified the defense of Portugal's overseas territories as the core of Portugal's national interest, given the pressures of decolonization during the Cold War. Using a qualitative analysis based on sources and bibliography, our article examines his notion of national interest and its application to Portuguese diplomatic strategy. We conclude that Franco Nogueira's pragmatic vision reflects realist principles, while Salazar's rigidity as a policymaker contributed to Portugal's growing isolation in the international system.

Keywords: Power | Realism | National Interest | Portuguese Foreign Policy | Theories of International Relations.

Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Ouriginal Texto submetido à plataforma de deteção de similaridade e plágio OURIGINAL.

Os textos que constituem esta obra seguem, por decisão do respetivo autor, a antiga ou a atual grafia.
O conteúdo desta obra é da exclusiva responsabilidade do seu autor e não vincula a Fundação Minerva | Universidade Lusíada.

Introdução

"The concept of State is one of great complexity", estando relacionado com três tipos de categorização, "philosophical, legal and political" (Bealey, Chapman & Sheehan, 1999, p. 26). Contudo, nas Relações Internacionais, os Estados são o principal ator que atua no sistema internacional, uma vez que é o único capaz de se relacionar com os demais Estados, pelo facto de serem detentores da soberania estatal, o que significa "capacity of a State to maintain its integrity by ensuring that its frontiers and its nationals are respected by the other States" (Bealey, Chapman & Sheehan, 1999, p. 29), assim como são as únicas entidades que "têm faculdade de assumir ou não compromissos internacionais" (Fernandes, 2015, p. 196) no sistema internacional. Sendo o sistema internacional "o conjunto das interações protagonizadas pelos agentes das relações internacionais – as quais são o resultado de fatores diversos de ordem política, económica, social, cultural e religiosa" (Palmeira, 2006, p. 27), cujo comportamentos é orientado pelo seu respetivo interesse nacional.

O conceito de interesse nacional, desde os tempos da Paz de Vestefália de 1648, é utilizado em discursos e documentos oficiais, por governantes ou académicos, no que diz respeito às ambições e objetivos de um determinado Estado, agregados na sua política externa (Nuechterlein, 1976). A Escola Realista das Relações Internacionais encara o interesse nacional como uma teoria dos interesses dos Estados, na esteira do pensamento de Frankel (1970), uma vez que trata dos interesses dos Estados soberanos que atuam no sistema internacional. Esta visão é uma perspetiva subscrita por Franco Nogueira (2000), no qual Estados como Portugal devem procurar privilegiar os respetivos interesses nacionais em detrimento dos interesses externos, uma vez que "os Estados e as suas razões eram eternos, enquanto as ideologias passavam e eram substituídas" (Pinto, 2013, p. 218). Por outras palavras, a condução da política externa de um Estado assenta na articulação e prossecução dos interesses gerais do Estado, o que por sua vez, se encontram agrupados no interesse nacional do país, que serve de matriz para a definição dos objetivos estratégicos de Estado soberano a cumprir para assegurar a sua sobrevivência na anarquia do sistema internacional.

Durante a vigência do Estado Novo, entre 1933 e 1974, a política externa portuguesa foi moldada por essa lógica, tal como tinha sido preconizada por António de Oliveira Salazar, tendo Alberto Franco Nogueira como Ministro dos Negócios Estrangeiros, entre 1961 e 1969, sendo uma das figura-chave na articulação do interesse nacional português. Para Franco Nogueira (2000), a preservação do Ultramar Português era a base da identidade e do estatuto de Portugal, uma visão que refletia os princípios realistas de soberania e resistência às pressões externas.

O que é o interesse nacional? Esta é a questão de partida que pretendemos responder neste artigo. E esse propósito, o nosso artigo adota uma metodologia qualitativa, baseada na revisão documental de discursos, artigos e obras da autoria de Franco Nogueira, assim como fontes e outras bibliografias relacionadas com a política externa portuguesa do Estado Novo. A relevância do nosso estudo reside em explorar de que forma como Portugal, uma pequena potência, durante o consulado de Franco Nogueira no Palácio das Necessidades, navegou as tensões da descolonização durante a Guerra Fria, o que vai permitir oferecer um contributo português sobre a aplicação do paradigma realista num contexto de crise colonial.

1. O interesse nacional sob o signo da *RealPolitik*

O conceito de interesse nacional tem sido amplamente utilizado ao longo da História por governantes e académicos, com "o intuito de ilustrar os grandes propósitos da política externa dos Estados nacionais" (Contrera, 2015, p. 178), desde os tempos da Antiguidade Clássica. Como nota Clinton (1994), com recurso à história da Guerra do Peloponeso, foi Tucídides definiu interesse como a vantagem exclusiva de uma comunidade usada como guia para a ação do Estado.

Este conceito fez o seu caminho ao longo da História, até ao momento da fundação da escola realista das Relações Internacionais, com Hans J. Morgenthau. Foi a visão realista clássica de Morgenthau que decretou que as relações entre os Estados "dizem respeito à prossecução pelos Estados de interesses definidos em termos de poder" (Brown & Ainley, 2012, p. 61), uma vez que o Estado é o principal ator nas relações entre os Estados (Morgenthau, 1948), de acordo com a *magnum opus* da autoria de Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1948).

Na sua obra, Morgenthau oferece uma lente teórica para o comportamento dos Estados em um sistema internacional caracterizado pela anar-

quia, e ao mesmo tempo, estabeleceu as bases dos fundamentos teóricos do Realismo Clássico, centrados na premissa de que a política internacional é impulsionada pela busca pelo poder e pela sobrevivência do Estado na anarquia internacional, no qual considera a sua lente teórica como sendo descritiva e explicativa, uma vez que "descreve como o mundo e explica como funciona" (Brown & Ainley, 2012, p. 63). Aliás, na ótica de Morgenthau (1948, p. 5), os Estados têm interesses e os interesses dos Estados determinam o seu comportamento, sendo que "o interesse nacional, definido em termos de poder, é o principal guia da política externa". Esta afirmação evidencia a rejeição do idealismo por Morgenthau, que defende "os princípios morais abstratos não podem ser aplicados, de forma universal, a ações políticas específicas", como notam Dougherty e Pfaltzgraff, Jr. (2011, p. 89).

Um conceito central existente no Realismo é a anarquia do sistema internacional, ou seja, a ausência de uma autoridade supranacional que imponha ordem entre os Estados. De acordo com Morgenthau (1948, p. 23), "in a system of sovereign states, each is the guardian of its own security and independence". Ou seja, neste contexto, os Estados são incentivados a atuar de forma racional para maximizar sua segurança, frequentemente por meio da acumulação de poder. A anarquia, por si só, cria um ambiente de desconfiança mútua, onde os Estados devem antecipar potenciais ameaças, o que conduz à elaboração de estratégias como o equilíbrio de poder, alianças e, em casos extremos, o conflito armado.

O interesse nacional, segundo Morgenthau, não é um conceito abstrato, mas um guia prático para a ação estatal. Ele distingue entre interesses permanentes, como a sobrevivência e a soberania, e interesses variáveis, como a expansão territorial ou a influência ideológica, dependendo do contexto histórico. Esta flexibilidade torna o Realismo Clássico particularmente útil para analisar a política externa de Estados em diferentes posições de poder, incluindo pequenas potências como Portugal durante o Estado Novo salazarista.

Para Morgenthau (1951, p. 38), os governantes devem agir como racionalistas pragmáticos, e tomar as decisões baseadas em uma avaliação racional das capacidades e limitações do seu respetivo Estado. Esta abordagem é particularmente relevante para o nosso estudo de caso, uma vez que Franco Nogueira, que operou em um cenário de crescente isolamento internacional e pressões anticoloniais. A ênfase de Morgenthau na objetividade e na rejeição de idealismos moralizantes ressoa com a postura de Franco Nogueira, que priorizou a preservação dos territórios ultramarinos como um pilar da identidade nacional e do poder português.

Além disso, o Realismo Clássico destaca a importância das alianças e do equilíbrio de poder como ferramentas para a sobrevivência em um sistema anárquico. No caso do Portugal sob o Estado Novo, esse comportamento se manifestou na manutenção de laços com aliados ocidentais, como os Estados Unidos da América (EUA) e o Reino Unido, mesmo diante de críticas ao colonialismo português e o estabelecimento das alianças com a Rodésia e a África do Sul.

Embora seja uma corrente teórica influente, o Realismo Clássico não está isento de críticas, quer dentro do próprio paradigma realista das Relações Internacionais, quer noutras escolas das Teorias das Relações Internacionais. Autores como Waltz (1979) argumentam que a teoria de Morgenthau é excessivamente centrada na natureza humana, o que negligencia as estruturas sistémicas que moldam o comportamento estatal, uma perspetiva que deu origem ao Realismo Estrutural. Já o Realismo Neoclássico é considerado uma síntese agregadora do Realismo Clássico e do Realismo Estrutural (Rispman, Taliaferro & Lobell, 2016), sendo capaz de integrar ambos aspetos no que diz respeito ao processo de tomada decisório em política externa.

Além disso, teóricos liberais, como Keohane (1984), criticam o Realismo Clássico por subestimar o papel das organizações internacionais na mitigação das consequências sistémicas da anarquia internacional. E por fim, as perspetivas construtivistas, como as de Wendt (1992), questionam a visão de Morgenthau sobre a anarquia como uma condição fixa, defendendo que a mesma é socialmente construída.

Apesar dessas críticas, o paradigma realista permaneceu relevante para a análise de contextos históricos onde a sobrevivência estatal e a busca por poder eram prioridades claras, como no caso da política externa portuguesa durante o consulado de Franco Nogueira, uma vez que ênfase no pragmatismo e na objetividade na atuação portuguesa oferece uma base sólida para compreender as escolhas de uma pequena potência como Portugal que enfrentava pressões internacionais para descolonizar contra o seu interesse nacional, perante a pressão sistémica imposta pelo advento de uma nova configuração do sistema internacional que emergia nos escombros da Segunda Guerra Mundial.

2. A perspetiva de Franco Nogueira sobre o interesse nacional como factor preponderante na formulação da política externa portuguesa do Estado Novo

De acordo com o embaixador Franco Nogueira (2004), os Estados se assemelham a entidades coletivas, cujo carácter constante e cujos interesses permanentes informam sucessivos decisores políticos, desta forma determinam uma continuidade das respetivas políticas externas, as quais, na sua essência, não dependem da natureza e dos fins dos regimes internos, nem da personalidade dos chefes que as promovem, um aspecto constatado pela investigação de Tavares (2020; 2023), uma vez que "a política externa é a política pública que envolve a diplomacia de um Estado", de acordo com Pedro Emanuel Mendes (2022, p. 498). Acrescenta Nogueira (1979, p. IX), que a política externa de um Estado soberano é compreendida como "atividade conduzida além-fronteiras em conversas ou negociações com governos estrangeiros ou organismos internacionais", que "não se pode basear-se nos caprichos, emoções, gostos ou preferências de um homem ou grupo de homens" (Nogueira. 1979, p. XI). Aliás, nota o próprio que "se uma política externa corresponde, como deve, aos interesses permanentes de uma nação, não pode ser alterada porque no governo de um país se sucede um partido a outro" (Nogueira, 1979, p. XI).

Um elemento importante para a definição do interesse nacional, constando pela investigação de Barreto e Mónica (1999, p. 607) sobre Franco Nogueira é sobre a importância do fator geopolítico como condicionante da História, valorizado pelo último Ministro dos Negócios Estrangeiros de Salazar, cuja relação está associada à geografia e os antecedentes históricos dos Estados, uma vez que são "indivíduos coletivos, cujo carácter invariável e cujos permanentes interesses informam sucessivos detentores do poder, determinando uma substancial continuidade das respetivas políticas externas; as quais, na sua essência, não dependem da natureza e dos fins dos regimes internos nem da personalidade dos chefes que as promovem" (Barreto; Mónica, 1999, p. 607). Como consta Nogueira (1968, pp. 15-16), "os interesses portugueses têm prioridade absoluta sobre os de todos os demais, e a satisfação ou a cooperação com os interesses alheios não podem nunca realizar-se com o atropelo dos nossos. Isto significa, antes de mais, que a noção de pátria tem de estar sempre presente e viva no nosso espírito. E é bem que falemos de pátria, de nação portuguesa", tendo em consideração que qualquer Estado soberano tem de ter "uma consciência das suas raízes, dos seus interesses, dos seus meios, dos seus objetivos" (Nogueira, 1979, p. X), o que revela a concordância de Franco Nogueira sobre a perspetiva de Clausewitz de que a guerra é a continuação

da política por outros meios, sendo a paz é a condução da guerra por outros meios, no seguinte excerto:

> "Todos os conquistadores, efetivada a conquista, propõem logo a paz. Depois de cada triunfo militar, Napoleão propunha a paz: era uma forma de conduzir a sua luta pela hegemonia francesa. Esmagada a Polónia, derrotada a França, Hitler propunha imediatamente a paz: era a sua forma de assegurar para o Terceiro Reich a vitória na sua guerra imperial. (…) Kruschev, lançou a ideia de coexistência pacífica; era a sua síntese, muito sugestiva, mas até pouco subtil, para fazer a guerra às potências capitalistas e garantir a vitória do bloco socialista chefiado pela União Soviética" (Nogueira, 1988, p. 58).

Esta visão vai ao encontro da premissa realista de que o interesse nacional de um Estado condiciona o seu relacionamento externo, sem esquecer, porém, que a força de um Estado é relevante quando um Estado procura defender o seu interesse nacional respetivo. Nesse âmbito, Zakaria (2008), um autor realista neoclássico, encara a força do Estado como uma variável na equação da mobilização dos recursos para a concretização de um determinado objetivo do Estado, uma vez que para além das capacidades política e militar, as capacidades industriais, financeiras, sociais e culturais também contribuem para a capacidade da força do Estado, cujas dimensões definem o estatuto de potência de um Estado no sistema internacional, o que contribui para a fundamentação da tese de Franco Nogueira (1969) sobre a defesa do interesse nacional de Portugal dentro das capacidades do Estado português e sob o condicionamento da pressão sistémica, como podemos verificar no seguinte excerto:

> "Toda a nossa política nacional deve ser orientada no sentido da manutenção e defesa do Ultramar (…). Com exepção da Inglaterra, que é uma ilha, nós somos na Europa o único país que apenas tem fronteiras com um outro país só, e acontece que o nosso vizinho é três ou quatro vezes superior em área, recursos e população. Não possuindo vários vizinhos, está-nos vedada a possibilidade que os demais têm, de nos defendermos da pressão ou ameaça de um vizinho apoiando-nos em outros" (Nogueira, 1970, pp. 334-335)

Sardica (2017, p. 129) resume a visão de Franco Nogueira na seguinte frase: "Entre a Espanha e o mar, a escolha era entre a subserviência e a asfixia, de um lado, e a grandeza e a respiração, do outro lado. Não havia meio-termo ou conciliação possível". Esta visão revela que apesar de Franco Nogueira

ser um agente da política externa de Salazar (Tavares, 2020; 2023), o próprio concordava com a visão salazarista da política externa portuguesa.

A política de independência nacional, tal como concebida por Salazar, na qual defendia Portugal como um Estado ultramarino "residia no fato de ser este o meio mais eficaz para a salvaguarda da independência do país. Pela sua reduzida dimensão, pelo seu atraso, pela sua posição no mapa geopolítico europeu, apenas a existência de uma nação portuguesa soberana, espalhada por vários continentes, impediria, em última análise, uma opção europeia na política externa" (Martins, 1996, p. 671, *apud* Sardica, 2017, p. 118). Para Franco Nogueira, a posição geopolítica portuguesa deve ser compreendida numa lógica na qual "Portugal era um país pluricontinental, virado para o Atlântico e para África e a sua inserção europeia era geográfica e secundária" (Sardica, 2017: 128). E acrescenta que "sem Atlântico e sem África (…) por hipótese que não deveria sequer ser imaginada, (…) o país não tinha viabilidade nem sobrevivências possíveis, porque perderia a massa crítica extracontinental de que, desde o século XV, a sua independência era feita" (Sardica, 2017: 128), tendo como propósito evitar ser espanhol, sendo que o receio português de integração espanhola é justificado com o argumento de que "se perder os seus territórios do ultramar, Portugal ficará vulnerável à dominação espanhola" (Antunes, 2003, p 331, *apud* Sardica, 2017, p. 128). A descolonização e a perda do Ultramar Português "determinariam a curto prazo a diluição de Portugal na Espanha""Manter bem viva, e erguer bem alto a fronteira que dividia a Península era assim a única prevenção possível contra esse negro futuro, e uma chamada às armas para a necessária concentração das energias nacionais no império" (Sardica, 2017, p. 128).

Tendo em consideração a existência dessas condicionantes, de vários níveis, verificamos que mesmas dotam a política externa portuguesa de uma característica singular. Portugal como força periférica na geopolítica mundial faz parte de uma categoria composta por potências que "não podendo por si formular uma política geral autónoma ou condicionar os acontecimentos, escolhem a sua posição particular consoante os seus interesses vitais permanentes" (Nogueira, 2000, p. 336), que são objeto de agregação no seu respetivo interesse nacional, o que serve de bússola que norteia a política externa portuguesa, "que tem por objetivo de proteger os seus interesses e promover os seus valores vis-à-vis outros atores para além das suas fronteiras" (Mendes, 2022, p. 498).

A perda do Ultramar, para Franco Nogueira, não representava apenas uma redução territorial, mas uma ameaça existencial à sobrevivência do Estado Português, o que refletia o segundo princípio de Morgenthau, que

enfatiza o poder como o cerne do interesse nacional. A rejeição das narrativas anticoloniais promovidas pelas Nações Unidas e os Estados do Terceiro Mundo, alinha a rejeição de Franco Nogueira com a crítica de Morgenthau ao idealismo, no qual ele percecionava como uma desconexão da realidade da arena da política internacional condicionada pelos interesses estratégicos das duas superpotências hegemónicas, os Estados Unidos e a União Soviética, que determinavam a agenda das Nações Unidas. O ceticismo de Franco Nogueira sobre as organizações internacionais como as Nações Unidas, vai ao encontro do pensamento de Mearsheimer (1994), o que pode ser confirmado no seguinte excerto:

> "O que se passa na Assembleia só tem uma relação muito remota com aquilo que se passa no plano internacional; que o prestígio ou a força que um país tenha na Assembleia não corresponde muitas vezes ao seu prestígio e à sua força no mundo, daí o carácter artificial das Nações Unidas; e que do isolamento na Assembleia não devemos nem podemos de maneira nenhuma concluir pelo isolamento no mundo" (Nogueira, 1965, p. 19).

A posição assumida por Franco Nogueira evidencia a rejeição portuguesa sobre legitimidade das resoluções da ONU, argumentando que os territórios portugueses visados eram províncias ultramarinas, não territórios coloniais, sendo assim parte integrante do Estado Português, o que levou o Estado Novo a intensificar a diplomacia com aliados estratégicos, tais como os Estados Unidos e o Reino Unido, quer dentro do âmbito multilateral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), quer dentro do âmbito bilateral (Oliveira Pontes, 2017), assim como explorar as rivalidades da Guerra Fria mitigar pressões externas, o que ilustra o princípio de Morgenthau de que os Estados devem agir racionalmente para maximizar sua segurança em um ambiente anárquico. Nesse sentido, ciente do espírito anticolonialista dos Estados Unidos, Portugal salazarista fomentou alianças estratégicas com a Rodésia e a África do Sul, para procurar evitar o isolamento internacional, o que evidencia que são as capacidades do Estado que determinam a sua política de alianças. (Tavares, 2024a), mesmo que tal exigisse concessões, como a abertura de setores da economia colonial a investimentos estrangeiros, assim como as negociações com os Estados Unidos sobre os Açores, uma vez que estava em causa a sobrevivência do regime.

O interesse nacional de Portugal, na perspetiva de Nogueira, exigia uma estratégia defensiva de uma pequena potência, que visasse preservar o status quo colonial, mobilizar narrativas históricas para legitimar a presença portuguesa e explorar divisões geopolíticas para garantir apoio à causa por-

tuguesa, o que ilustra a flexibilidade do paradigma realista quando aplicado a Estados com recursos limitados, conforme sugerido por Morgenthau (1948, p. 192), que reconhece que o poder de um Estado é relativo às suas capacidades e ao contexto internacional.

A rejeição da existência do interesse nacional dos Estados por parte dos académicos da escola liberal das Relações Internacionais, advém da sua recusa do reconhecimento, por parte dos fatores da História o papel da força, a eficácia da vontade individual ou coletiva, o peso de interesses e ambições (Nogueira, 1988). Contudo, podemos verificar que o interesse nacional de um Estado soberano, consoante a sua capacidade de força, pode prevalecer sobre os outros, ou até mesmo condicionar os outros Estados (Zakaria, 2006), como foi o caso da ordem mundial do pós-Segunda Guerra Mundial, na qual, Franco Nogueira (1962) afirma no seguinte excerto:

> "A guerra de 1945 parece ter liquidado a era das lutas de nacionalidades. Os problemas políticos colocam-se hoje em termos mais amplos. Disputas de fronteiras ou rivalidades nacionais passam para o segundo plano. Tanto no Ocidente como no Não-Ocidente, dir-se-ia não haver lugar para os pequenos países. Perante as dificuldades internacionais, parece que apenas poderão subsistir os Estados vastos, de largos recursos materiais e humanos. O mundo inteiro tende a caminhar para a constituição de grandes blocos territoriais, economicamente fortes e politicamente unidos. As nações menores sentem-se abafadas. Têm de fazer a sua escolha: e tudo se cifra em decidir com qual dos vastos Estados desejam ou podem irmanar os seus destinos. Os pequenos particularismos nacionais findaram como forças preponderantes no equilíbrio mundial." (Nogueira, 1962: 173-174).

Franco Nogueira (1968, p. 15) afirma que existe uma "significativa coincidência permanente entre os interesses nacionais dos grandes impérios mundiais e os princípios de que se fazem apóstolos quanto a terceiros. E por isso somos obrigados a dizer que as superpotências mundiais assumiram perante os homens e perante a História, responsabilidades gravíssimas; e parece duvidoso que uma ordem nova construtiva possa ser fundada sobre a instabilidade inerente ao intervencionismo em escala universal" que também é assente no "prestígio das conquistas técnicas e científicas", como por exemplo, "os recursos económicos, o poder nuclear, o domínio das revoluções tecnológicas, o controlo das matérias-primas e do trabalho dos países subdesenvolvidos, os grandes arsenais militares", cujas capacidades contribuíram para a supremacia dos Estados Unidos e da União Soviética sobre os restantes Estados no sistema internacional. Ainda sobre o interesse nacional

de Portugal, Franco Nogueira (1968, pp. 15-20) acrescenta que a defesa do interesse nacional de um Estado é executada através da sua política externa, o que podemos verificar no seguinte excerto:

> "E a primeira consideração que se afigura vital é esta: para nós, os interesses portugueses têm prioridade absoluta sobre os de todos os demais, e a satisfação ou a cooperação com os interesses alheios não podem nunca realizar-se com o atropelo dos nossos. Isto significa, antes de mais, que a noção de pátria tem de estar sempre presente e viva no nosso espírito. (…) Acreditar que está desprestigiado o conceito de pátria, e que o nacionalismo não tem hoje razão de ser, é ponto de vista de que só os simples poderão partilhar. E daqui podemos partir para uma segunda conclusão, e que será esta: não se justifica que procedamos como se os estrangeiros, pelo facto de o serem, tivessem razão contra nós, e como se fossem sagrados os princípios de que se fazem arautos para sua exclusiva conveniência; e nem há que ficarmos confusos porque nos criticam, ou que recear dar-lhes a resposta que for apropriada. (…) Não há que sublimar os nossos adversários: temos que ser friamente realistas na valoração e julgamento que deles façamos. (…) Uma política digna desse nome tem que saber, a cada momento, distinguir o que é acessório do que é essencial, e o que é passageiro do que é duradouro".

4. A relevância contemporânea da visão de Franco Nogueira e as implicações para a política externa portuguesa atual

A visão do embaixador Franco Nogueira sobre o interesse nacional, ancorada no realismo clássico, permanece relevante para entender dinâmicas do sistema internacional contemporâneo. O aparecimento de conflitos armados como a Guerra na Ucrânia-Rússia (2022–presente) demonstram a persistência do interesse nacional definido em termos de poder, com Estados a atribuírem prioridade à sua segurança perante a anarquia do sistema internacional, impondo às Nações Unidas a admissão da sua incompetência para apreciar os problemas internos dos Estados Membros. Tal como nota Franco Nogueira:

> "não se compreende por que deveria Portugal aceitar no seu território, uma comissão da ONU, quando a Assembleia Geral jamais conseguiu, não obstante as dezenas de resoluções que aprovou nesse sentido, que a União Soviética autorizasse a ida à Hungria da comissão que as Nações Unidas enviaram, nem que a União Indiana permitisse o mesmo em relação à Cachemira" (Nogueira, 1965, p. 7)

No contexto lusófono, as disputas marítimas no sul do Oceano Atlântico, que envolvem Portugal e o Brasil, refletem a lógica realista de autopreservação e competição por recursos. A abordagem de Franco Nogueira acaba por oferecer lições sobre os desafios que as pequenas potências enfrentam num sistema internacional dominados pelos interesses estratégicos das grandes potências. A sua ênfase na prudência e na rejeição do idealismo encontra ecos nuns debates atuais sobre soberania e multilateralismo. Contudo, a inflexibilidade de Franco Nogueira na questão ultramarina portuguesa serve como uma chamada de atenção sobre os riscos de ignorar as mudanças estruturais no sistema internacional. O realismo, como praticado por Franco Nogueira, continua a fornecer uma lente poderosa para analisar a política externa de um determinado Estado.

A abordagem realista de Franco Nogueira centrada na defesa do interesse nacional e na preservação do Ultramar, oferece lições e reflexões relevantes para o estudo das Relações Internacionais no contexto contemporâneo. Os princípios realistas que orientaram as decisões de Franco Nogueira, tais como como a priorização da soberania, a navegação pragmática em um sistema internacional anárquico e a adaptação estatal às limitações de poder, continuam a ressoar em debates sobre política externa, especialmente para as médias e as pequenas potências.

A visão realista de Franco Nogueira sugere que, em um sistema anárquico, a defesa da soberania frequentemente depende de estratégias pragmáticas, como a formação de alianças e a exploração de rivalidades entre grandes potências. Como por exemplo, a Ucrânia tem procurado, de forma ativa, apoio da NATO da União Europeia, assim como dos Estados Unidos para contrabalançar a agressão russa, que demonstra a relevância do paradigma realista no que diz respeito aos Estados que enfrentam ameaças existenciais, o que destaca a necessidade de equilibrar princípios com cálculos de poder, e revela a falsa promessa das organizações internacionais como Nações Unidas (Mearsheimer, 1994), perante a aparente incapacidade de atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O contexto atual, caracterizado pelo fim do momento unipolar dos Estados Unidos e uma transição para um sistema internacional de cariz multipolar, reforça a relevância do pensamento de Franco Nogueira para médias potências, no que diz respeito a países como Turquia, Brasil ou África do Sul, que possuem influência regional, enfrentam desafios semelhantes aos de Portugal na década de 1960, que é assente na maximização da sua autonomia estratégica num ambiente de competição entre grandes potências,

nomeadamente entre Estados Unidos, China e Rússia. A estratégia de Franco Nogueira, que envolveu a manutenção de alianças, tais como a NATO, enquanto resistia a pressões normativas, nomeadamente as resoluções anticoloniais das Nações Unidas, o que oferece um modelo para médias potências que procuram afirmar sua relevância sem antagonizar as grandes potências. Como é o caso da Turquia sob a presidência de Recep Tayyip Erdogan, que tem vindo a adotar uma política externa que combina pragmatismo realista com a defesa do seu respetivo interesse nacional. Outro exemplo, é a gestão de conflitos no Mar Egeu ou a Guerra Civil da Síria. Assim como Franco Nogueira explorou as divisões da Guerra Fria para garantir apoio ocidental, a Turquia tem navegado tensões entre a NATO e a Rússia para ampliar sua influência (Özkan, 2023).

A rejeição de Franco Nogueira ao idealismo, expressa em sua resistência às narrativas anticoloniais, reflete uma tensão ainda presente entre pragmatismo realista e normas jurídicas internacionais, como direitos humanos, democracia e sustentabilidade. No contexto contemporâneo, Estados frequentemente enfrentam pressões para alinhar suas políticas externas a valores universais promovidos por organizações internacionais, enquanto buscam proteger interesses nacionais. A República Popular da China, por exemplo, resiste às críticas externas sobre as suas políticas em Xinjiang ou no Mar do Sul da China, o que revela que Pequim prioriza a soberania e a estabilidade interna acima das expectativas normativas internacionais (Shambaugh, 2020) impostas por pressão sistémica, em semelhança ao que Franco Nogueira defendeu durante o seu consulado no Ministério dos Negócios Estrangeiros. A abordagem de Franco Nogueira, que descartou argumentos morais em favor de cálculos de poder, levanta questões éticas que continuam relevantes. Embora sua estratégia tenha permitido a Portugal prolongar o controle colonial por mais de uma década, o custo humano e econômico das guerras coloniais e o isolamento diplomático destacam os limites do realismo quando aplicado sem consideração por normas emergentes. Para Estados contemporâneos, o desafio é integrar elementos do pragmatismo realista com uma maior sensibilidade às expectativas globais, uma lição que a experiência portuguesa ilustra de forma contundente.

Daí que Franco Nogueira (2000a; 2000b) encare a europeização da política externa portuguesa como uma tentativa da conversão da política externa portuguesa autónoma para uma política europeia portuguesa subordinada às instituições comunitárias europeias. Ou seja, para Franco Nogueira, a submissão gradual de Lisboa perante Bruxelas, através da abdicação de soberania nacional, demostra a ausência de visão histórica por parte dos de-

cisores políticos nacionais que tenderá a ser fatal (Nogueira, 2000a; 2000b), e a perda de soberania impede Portugal de poder defender os seus interesses estratégicos, de forma eficaz, devido ao receio das consequências da expansão da influência económica espanhola para o território português que pode revelar ser uma ameaça à soberania e independência portuguesas, no qual se pode ainda recear uma absorção política por parte de Madrid, por intermédio da componente económica e financeira imposta pela pertença à União Europeia.

Conclusão

O conceito de interesse nacional sempre ocupou e continuará a ocupar o centro das políticas externas dos Estados soberanos no contexto do sistema internacional. Não existe um grau de certeza quanto à definição de interesse nacional, e não existe consenso entre estadistas e estudiosos das Relações Internacionais quanto à natureza e à constituição do conceito de interesse nacional de um Estado soberano.

No entanto, Hans J. Morgenthau (1978) deu-nos a entender que todas as políticas externas das nações "devem considerar a sobrevivência como o seu requisito mínimo, uma vez que o interesse nacional é identificado com a sobrevivência nacional". O interesse nacional de uma nação deve estar ligado ao desejo desse estado de sobreviver. Está ligado à noção de segurança, que pode ser económica, política, militar ou ideológica, que não deve ser exposta a ameaças externas.

Além de sua aplicação prática, o pensamento realista de Franco Nogueira contribui para o estudo teórico do paradigma realista, particularmente na análise de como pequenas potências aplicam princípios realistas. Enquanto Morgenthau (1948) tem como objeto de estudo as grandes potências, o pensamento e a experiência de Franco Nogueira demonstra a aplicabilidade do realismo quando adaptado às pequenas potências e mesmo às médias potências, o que oferece uma luz para os casos contemporâneos anteriormente mencionados, no que diz respeito às estratégias defensivas, às narrativas históricas e às alianças estratégicas.

Aliás, o próprio Nogueira (2000b) comprova 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, tal como podemos verificar nos trabalhos de Tavares (2020; 2024b). Franco Nogueira afirma que a política externa portugue-

sa do Estado Novo deve optar pelo primado do Estado-Nação, a recusa do iberismo, a suspeição perante a diluição da Europa, a vocação transcontinental e ecuménica, com especiais afinidades e responsabilidades no continente africano, a lógica da defesa intransigente do Ultramar Português, e com o fim deste, deve procurar defender os seus interesses nessas regiões, tendo como objetivo assegurar a sua sobrevivência no sistema internacional. A subordinação da política externa a estas coordenadas doutrinárias, a perceção popular intuitiva da sua relevância e a crónica negativa assintonia entre as elites oportunistas e o sentir real do povo português. O papel essencial da liderança personalizada, indispensável à garantia da autoridade do Estado, ao controlo dos excessos da liberdade ao combate contra a crise dos valores morais, à disciplina das elites que não o são, e à identificação telúrica com o desígnio nacional.

Para Franco Nogueira, os interesses nacionais de um povo. são aqueles que condicionam o sistema internacional (Nogueira, 1979), portanto favorece a primazia do interesse nacional português sobre os interesses nacionais de terceiros, uma vez que a supremacia das questões domésticas sobre as externas é inevitável, e a aplicação do direito internacional no mundo é sempre condicionada pelos interesses dos respetivos Estados envolvidos no sistema internacional, uma vez que o direito internacional resume-se "a uma bela disciplina para deleite académico, fornecedora de fórmulas decorativas para convenções e tratados, propositor de sanções que nenhum governo acata, doutrinador de teorias que nenhum governo subscreve" (Nogueira, 2000, p. 178).

Indo ao encontro da tese de Morgenthau (1949), Franco Nogueira afirma que a política externa "corresponde, na efetividade das coisas, aos interesses permanentes de um povo" (Nogueira, 1979, p. XII), a um Estado como é o caso de Portugal. E chama atenção para o facto de a política externa não poder ser "pendular, oscilante nos seus princípios e objetivos, ao sabor de modas ou de ideias de cada instante. Porque deve ter em conta os interesses permanentes de um país, tem de encarar os acontecimentos numa perspetiva de longo alcance; não pode deixar-se impressionar por novidades; tem de joeirar o que é efémero do que é duradouro; não pode precipitar-se ingenuamente; e tem de averiguar que forças ou intenções reais se escondem por detrás de propostas e iniciativas alheias. Há que ter em mente que as iniciativas e sugestões lançadas por governos ou países tem por fim proteger os seus próprios interesses e não os de outros; mas, para convencer os demais, apresentam-nas sempre em nome de altos ideais e dos mais elevados princípios, para melhor ser disfarçado e oculto o verdadeiro desígnio. De uma forma geral, em política externa e no plano internacional, o que parece, não é"

(Nogueira, 1979, pp. XII-XIII). E alerta para o facto de que "uma política externa não deve determinar-se por afinidades ideológicas com outros governos. Não só estas são transitórias, como raramente coincidem com afinidades de interesses" (Nogueira, 1979, p. XIII).

Franco Nogueira (Tavares, 2020; 2023), um realista político aliado ao nacionalismo (Pinto, 2024), destaca que "por mais sólidas que sejam as alianças, a maior defesa da independência nacional, a sua maior garantia está na força e na vontade dos Portugueses. Aliás, apenas um povo vigoroso e com vontade de se defender consegue contrair alianças úteis. Não há alianças que nos defendam se nós não nos quisermos defender", uma vez que só Portugal é responsável por defender os seus interesses estratégicos, e nenhuma grande potência ou média potência irá defender o nosso interesse nacional.

Referências bibliográficas

ANTUNES, J. F. (1995). A Guerra de África (1961-1974). Lisboa: Círculo de Leitores.

BEALEY, F.; CHAPMAN, R. A.; & SHEEHAN, M. (1999). Elements in Political Science. Edinburgh: Edinburgh University Press.

BROWN, C. & AINLEY, K. (2012). Compreender as Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva.

CLINTON, W. D. (1994). The two faces of national interest. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

CONTRERA, F. (2015). O conceito de interesse nacional: debate teórico e metodológico nas relações internacionais. Revista de Estudos Internacionais, 6 (2), 178-195. https://revista.uepb.edu.br/REI/article/view/2824

DOUGHERTY, J. E. & PFALTZGRAFF, Jr., R. L. (2011). Relações Internacionais – As Teorias em Confronto. Lisboa: Gradiva.

FERNANDES, A. J. (2015). Relações Internacionais – Evolução, Protagonistas e Teorias. Lisboa: Chiado Editora.

FRANKEL, J. (1970). "Theories of National Interest". In: *National Interest. Key Concepts in Political Science*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-00942-8_3

KEOHANE, R. O. (1984). After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press.

MARTINS, F. (1996), "Nogueira, Alberto Marciano Gorjão Franco (1918-1993)", In Fernando Rosas, e J. M. Brandão de Brito (dir.) Dicionário de História do Estado Novo. Lisboa: Bertrand Editora, Volume II, 670-671.

MEARSHEIMER, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. International Security, 19(3), 5–49. https://doi.org/10.2307/2539078

MENDES, P. E. (2022). "Política Externa e Relações Internacionais", in Sousa, F.; Mendes, P.E.; Freitas, J.G.; Ferreira, D.; Rocha, R.; Tavares, A.; *Dicionário de Ciência Política e de Relações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina, 497-498.

MORGENTHAU, H. J. (1948). Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. Nova Iorque: Knopf.

MORGENTHAU, H. J. (1949). The Primacy of the National Interest. The American Scholar, 18(2), 207–212. http://www.jstor.org/stable/41205156

MORGENTHAU, H. J. (1951). In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy. Nova Iorque: Knopf.

NOGUEIRA, A. F. (1965). Política Externa Portuguesa. Volume I. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

NOGUEIRA, A. F. (1970). Debate Singular. Lisboa: Ática.

NOGUEIRA, A. F. (1985). Diálogos com Salazar. Lisboa: Editorial Presença.

NOGUEIRA, A. F. (2000a). As crises e os homens. Porto: Livraria Civilização Editora.

NOGUEIRA, A. F. (2000b). As Crises e os Homens. Porto: Livraria Civilização Editora

NUECHTERLEIN, D. (1976). National interests and foreign policy: A conceptual framework for analysis and decision-making. British Journal of International Studies, 2(3), 246-266. doi:10.1017/S0260210500116729

OLIVEIRA PONTES, J. N. M. de. (2017). Política externa portuguesa: bilateralismo e multilateralismo. Lusíada. Política Internacional E Segurança, (13-14), 71–112. Obtido de https://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/2434

ÖZKAN, G. (2023). "Turkey's Foreign Policy in a Multipolar World: Balancing East and West." Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 25(3), 456–472.

PALMEIRA, J. (2006). O Poder de Portugal nas Relações Internacionais. Lisboa: Prefácio.

PINTO, J. N. (2013). Portugal - Ascensão E Queda. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

PINTO, J. N. (2024). Franco Nogueira e o realismo político. Polis, 2(8), 95–96. https://doi.org/10.34628/CMBA-SW83

RISPMAN, N. M.; Taliaferro, J. W. & Lobell, S. E. (2016). Neoclassical Theory of International Politics. Oxford: Oxford University Press.

SARDICA, J. M. (2017). "Fronteira inexpugnável. A hispanofobia de Franco Nogueira entre o Estado Novo e a Democracia". Revista de História das Ideias. Volume 35. 2ª Série. Páginas. 111-137. https://impactum-journals.uc.pt/rhi/article/view/2183-8925_35_5

SHAMBAUGH, D. (2020). China and the World. Oxford: Oxford University Press.

TAVARES, J. (2020). Franco Nogueira e a política externa portuguesa do Estado Novo. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Universidade Lusíada - Norte, Porto. http://hdl.handle.net/11067/5896

TAVARES, J. (2023). Franco Nogueira e a política externa portuguesa do Estado Novo. Coimbra: Editora d'Ideias.

TAVARES, J. (2024a). A perspetiva de Franco Nogueira sobre a Aliança Luso-Britânica. Polis, 2 (10), 57-64. https://doi.org/10.34628/RVAN-CY17

TAVARES, J. (2024b). "Por uma política externa de independência nacional" - Uma perspetiva realista sobre a política externa portuguesa durante a era Salazar (1933-1968). European Public & Social Innovation Review, 9, 1–15. https://doi.org/10.31637/epsir-2024-789

WALTZ, K. N. (1979). Theory of International Politics. Reading, MA: Addison-Wesley.

WENDT, A. (1992). "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." International Organization, 46(2), 391–425.