

**NO MEIO: A NEUTRALIDADE PORTUGUESA ENTRE BLOQUEIOS
(1939-1945).
UMA PERSPETIVA DA HISTORIOGRAFIA**

António Paulo Duarte, Academia Militar, duarte.apds@exercito.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42475

ABSTRACT

The text begins with a bibliographical review of studies on the Allied and Axis economic wars on Portugal and the way this country reacted to them, highlighting, in each work, what they refer to and with what thematic focus they analyzed them. It will be Chapter I. The II chapter studies the political objectives that the Estado Novo regime intended to achieve during the Second World War and how economic wars simultaneously affected and served, or rather, were manipulated by Portuguese diplomacy, as a strategy, to achieve the desired goals. which country proposed to achieve with the war, essentially, the maintenance of neutrality. The III chapter will analyze, not the objectives, but the way in which the Estado Novo regime acted, essentially in a diplomatic way, to, through negotiations and economic agreements, serve the economic wars of each belligerent or groups of belligerents, and at the same time, ensure the most essential or relevant interests for Portugal, manipulating the circumstances of the Second World War, Portugal's geostrategic advantages and the strategic objectives that each of the contenders had for the country.

Keywords: War, Economy, Blockade, Strategy, Diplomacy.

RESUMO

O texto começa por uma revisão bibliográfica dos estudos sobre as guerras económicas aliada e do Eixo sobre Portugal e o modo como este país a elas reagiu, salientando, em cada obra, o que delas referem e com que foco temático as analisaram. Será o I Capítulo.

O II capítulo estuda os objetivos políticos que o regime do Estado Novo pretendia alcançar durante a Segunda Guerra Mundial e de como as guerras económicas, simultaneamente, afetavam e serviam, ou melhor, eram manipuláveis pela diplomacia portuguesa, como estratégia, para alcançar os desideratos a que o país se propunha alcançar com a guerra, no essencial, a manutenção da neutralidade.

O III capítulo analisará, não os objetivos, mas o modo como o regime do Estado Novo agiu, essencialmente sobre a forma diplomática, para através de negociações e acordos económicos, servir as guerras económicas de cada beligerante ou grupos de beligerantes, e em simultâneo, assegurar os interesses mais essenciais ou relevantes para Portugal, manipulando as conjunturas da Segunda Guerra Mundial, as vantagens geoestratégicas de Portugal e os objetivos estratégicos que cada um dos contendores tinha para com o país.

Palavras-chave: Guerra, Economia, Bloqueio, Estratégia, Diplomacia

1. INTRODUÇÃO

O estudo sobre o impacto da guerra económica anglo-americana em Portugal, tal qual o da diplomacia económica do seu oponente, a Alemanha Nazi, durante a Segunda Guerra Mundial, não tem sido objeto de muito estudos da historiografia portuguesa. Na realidade, pese a apetência que o público português tem pelo período de governação do ditador Oliveira Salazar (1928-1968), o Estado Novo (1933-1974), e que atravessa a Segunda Guerra Mundial, este período tem sido dos menos estudados do seu longo consulado. Esta situação não significa que não haja trabalhos que lidem com o impacto da guerra económica britânica inicialmente, e anglo-

americana posteriormente, assim como com os laços económicos entre a Alemanha Nazi e o Estado Novo, nomeadamente no que concerne ao papel de Portugal no quadro do esforço de guerra económico nazi.

Todavia, os textos que lidam com as guerras económicas de ambos os beligerantes sobre Portugal, ao fazê-lo, fazem-no no quadro de estudos sobre outros temas que por uma razão ou outra são atravessados também pela questão das economias de guerra, durante a Segunda Guerra Mundial, e sofrem de uma forma ou outra o seu impacto. Sobre a guerra económica que Portugal sofre, mas do qual também é em certa medida um agente, não há em Portugal um único estudo que a tenha por foco.

A ideia de guerra económica que se opta por utilizar, em detrimento da de bloqueio, deriva de o primeiro termo ser muito mais amplo do que segundo e de este na verdade ser um dos instrumentos daqueloutra. Na realidade, mais do que falar do efeito do bloqueio aliado a Portugal, deve-se falar de estratégias de guerra económica, ou mais comedido, no caso alemão (e de um outro ator do Eixo, a Itália), de diplomacia económica, sem que, todavia, mesmo nesta, não falte a dimensão de ameaça por meio da coação armada, como se observará. Em qualquer das dinâmicas, guerra económica ou diplomacia económica, Portugal é objeto de pressões, algumas de carácter armado e coativo, outras mais sibilinas, que se combinam com negociações políticas, sobre dimensões económicas, e em que por isso, paradoxalmente, o governo português conseguiu sempre ter uma palavra a dizer – negociando, é a expressão mais exata – sabendo ser agente, ou melhor, dispondo de agenciamento.

O texto começa por uma revisão bibliográfica dos estudos sobre as guerras económicas aliada e do Eixo, neste último caso, referindo-se apenas à Alemanha Nazi (a única estudada), sobre Portugal e o modo como este país a elas reagiu, salientando, em cada obra, o que delas referem e com que foco temático as analisaram. Será o I Capítulo.

O II capítulo estuda os objetivos políticos que o regime do Estado Novo pretendia alcançar durante a Segunda Guerra Mundial e de como as guerras económicas,

simultaneamente, afetavam e serviam, ou melhor, eram manipuláveis pela diplomacia portuguesa, como estratégia, para alcançar os desideratos a que país se propunha alcançar com a guerra, no essencial, a manutenção da neutralidade.

O III capítulo analisará, não os objetivos, mas o modo como o regime do Estado Novo agiu, essencialmente sobre a forma diplomática, para através de negociações e acordos económicos, servir as guerras económicas de cada beligerante ou grupos de beligerantes, e em simultâneo, assegurar os interesses mais essenciais ou relevantes para Portugal, manipulando as conjunturas da Segunda Guerra Mundial, as vantagens geoestratégicas de Portugal e os objetivos estratégicos que cada um dos contendores tinha para com o país.

Antes de iniciar, contudo, é relevante ter em consideração o conceito de guerra económica, de uma forma breve, para melhor atender à ideia geral que perpassa por este texto. Efetivamente, julga-se que o conceito de bloqueio, pelo menos, se entendido, na sua fórmula clássica de bloqueio económico, é redutor, sendo mais relevante usar o termo “guerra económica” por nele se poder integrar um vasto conjunto de dinâmicas, que podem ir do isolamento económico à negociação económica e à influência na gestão dos ativos económicos (e financeiros).

De forma sucinta, o General Abel Cabral Couto, distingue dois ângulos da relação entre a estratégia e a economia, o da estratégia económica e o do aspeto económico na estratégia (Couto, s/d, p. 82). Igualmente, Henri de Montcel, caracteriza a relação da economia e da estratégia, de forma bifacial, ou seja, «A defesa como agente da Economia» e a «Economia como agente da Defesa.» (Montcel, 1918a, e Montcel, 1981b).

A arma económica tem duas faces, tal qual a face de Janus, uma que podemos considerar como a negativa, a da coerção, e outra, positiva, a da influência. Com efeito, e ao contrário do poder militar onde predomina a face negativa, ou de coerção, a arma económica equilibra-se para ambos os lados. Cabe, no entanto, referir o que se considera por influência e coerção. A definição acentua a postura e não a situação:

por influência considera-se os atos de cariz estratégico-económico que visam através de favorecimentos, quaisquer que sejam, conseguir uma ascendência de um Estado, teoricamente mais forte, a outro. Por coerção ou coação, considera-se o ato de negação de bens a um Estado, de modo a desgastá-lo ou a forçá-lo a ceder às vontades do sancionador. A passagem da influência para a coerção é política, as premissas materiais são as mesmas, a interpenetração económica entre Estados, e a sua importância no bem-estar e segurança de cada um, as diferentes formas de agir, resultam dos propósitos de cada um dos atores em liça e tendem a ser sequenciais, influência e coerção.

Em suma, quando se remete para o conceito de guerra económica, na realidade, está-se a pensar numa estratégia de guerra económica e é das estratégias de guerra económica dos aliados (Grã-Bretanha e Estados Unidos da América) e do Eixo (o caso alemão) para com Portugal, e deste país, para com as guerras económicas dos beligerantes, cada um procurando alcançar objetivos político-estratégicos próprios, de que se tratará subsequentemente.

2. A GUERRA ECONÓMICA SOBRE PORTUGAL NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: UMA REVISÃO HISTORIOGRÁFICA

A travessia de Portugal pela Segunda Guerra Mundial não foi objeto de muito estudos historiográficos da historiografia portuguesa ou de outros países. O tema da guerra económica, nesse sentido, ainda teve menos cultores historiográficos. Este capítulo tem por foco o trabalho da historiografia portuguesa – e alguma não portuguesa – sobre a guerra económica e a diplomacia económica dos contendores para com Portugal e a forma como este lhes respondeu, ressaltando os estudos mais direcionados para este tema, no conjunto de trabalhos que têm sido publicados.

A primeira obra de cariz historiográfico sobre Portugal na Segunda Guerra Mundial deve-se a um grande jornalista e escritor português, Augusto de Castro que no final dos anos 50 publica Subsídios para a História da Política Externa Portuguesa Durante

a Guerra (Castro, s/d). Obra que trata no essencial dos momentos decisivos pela qual passou o país durante a conflagração. Mais do que uma obra de historiografia, era um texto de divulgação muito laudatório do papel de Salazar na preservação da neutralidade portuguesa. Neste sentido, era obra que pouco questionava e interrogava as dinâmicas resultantes da guerra por que Portugal passara.

Só com o fim da ditadura salazarista e com a democracia se começou a refletir de forma historiográfica – interrogativa e interpretativa – sobre a situação e a evolução da posição de Portugal na Segunda Guerra Mundial.

Deve-se a António Telo um longo estudo, de carácter político e estratégico no essencial, sobre Portugal na Segunda Guerra Mundial, na prática, um volume abarca o período entre 1936 e 1941 e outro, em dois tomos, o de 1941 a 1945 (Telo, 1987 e Telo, 1991). As obras, que na realidade formam um tríptico, que abarca todo o período da guerra, fixam-se na política externa e na estratégia dos diversos intervenientes, e nas suas interações, procurando desfazer o mito de um ditador sagaz, quase que onisciente, que com a sua sabedoria qualquer situação dominava. Esta obra, é neste sentido, no essencial sobre a política e a estratégia de Portugal, todavia, dada a relevância de alguns temas da economia de guerra e da diplomacia económica para Portugal, para o velho aliado para os aliados em geral, e para a Alemanha Nazi, o tema da guerra económica aflora nessas obras, de tempos a tempos, sempre fundamentalmente, ligada ao modo como afeta as dinâmicas diplomática e estratégica.

O profundo estudo de Fernando Rosas, Portugal entre a Paz e a Guerra analisa a economia e a sociedade portuguesa durante o período da Segunda Guerra Mundial, estudo que como não pode deixar de ser também trata do impacto da guerra económica em Portugal (Rosas, 1990). O propósito de Fernando Rosas, que vinha do seu estudo anterior, Portugal nos Anos 30, visava compreender as estruturas económicas e sociais que tinham assegurado o poder no Estado Novo e as alianças que, com as respetivas elites, tinham permitido ao regime prosperar e perdurar no

tempo (Rosas, 1986). Todavia, considerando a relevância que a guerra económica dos aliados impunha a Portugal e à sua economia e sociedade, o autor vira-se forçado a dedicar algum tempo do seu estudo às condicionantes por aquela impostas e à forma como Salazar a dirimira. Por outras palavras, a guerra económica e o impacto dos bloqueios sobre Portugal é parte do quadro com que o Estado Novo gere a economia nacional e os seus quadros sociais, sempre tendo o fito de assegurar a perduração da ordem política.

Com efeito, um estudo sobre a diplomacia de Salazar que abarque o período da guerra, tem por obrigação que tratar do tema da diplomacia económica relacionada com a guerra económica aliada ou a pressão económica do III Reich, e esse tema aflora na obra de Bernardo Futscher Pereira, *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)* que abarca um longo período, que um autor vê como uma unidade, o da inserção de Portugal na geopolíticas das rivalidades intestinas europeias. A perspetiva de Futscher Pereira é a da história diplomática, todavia, nele, inscreve-se sempre os objetivos políticos da política externa de Portugal nos da política nacional, nos casos da Guerra Civil de Espanha e da Segunda Guerra Mundial, a salvaguarda do regime do Estado Novo, tendo como meio, a neutralidade do país na última grande conflagração. Neste processo, as negociações económicas com os aliados e com a Alemanha nazi são um tema imprescindível, manifestando o autor como a diplomacia salazarista procurava servir os interesses dos beligerantes, servindo o maior interesse da preservação da posição de neutralidade do país na guerra (Pereira, 2012).

É interessante observar que entre as obras inicialmente apresentadas e esta haja um grande hiato de tempo, e na verdade, a questão da economia da guerra económica em Portugal não têm tido a relevância que talvez merecesse, mesmo por parte de autores que poderiam considerá-la de maior relevo. Não deixa de ser sintomático que a obra Lisboa, *A Guerra nas Sombras da Cidade da Luz, 1939-1945*, de um autor

inglês Neil Lochery, quase nada refira sobre a guerra económica aliada sobre Portugal (Lochery, 2012).

Dois temas, todavia, ganharam durante estas décadas, algum relevo, no que respeita às questões económicas engendradas pela conflagração mundial.

Um dos temas foi o que se denominou do “Ouro Nazi” – os pagamentos da Alemanha Nazi a Portugal feitos com ouro roubado – e sobre este, uma controvérsia na historiografia portuguesa na década de 90, mobilizou dois historiadores com obras que a debateram, as de António Louçã, *Negócios com os Nazis* (Louçã, 1997) e principalmente, *Hitler e Salazar, Comércio em Tempos de Guerra, 1942-1944* (Louçã, 2000 e 2022, sendo esta que este estudo segue) e a de António Telo, *A Neutralidade Portuguesa e o Ouro Nazi* (Telo, 2000). A natureza própria do tema – o secretismo das operações de pagamento e de transferência, a suposta origem de parte desse ouro, o número reduzido de agentes envolvidos e o produto rececionado, sempre longe do olhar público – não só alimentaram a controvérsia como tornaram e tornam difícil uma análise acabada e sustentada sobre o assunto. O que para lá da controvérsia evidencia o debate, foi a relevância que provavelmente adquiriram os pagamentos efetuados por Berlim com ouro alemão, vindo de onde, está aberto à discussão, e o facto de o governo de Lisboa só muito tardiamente ter posto termo a esta modalidade de intercâmbio económico, na realidade, quando se tornara virtualmente impossível prosseguir-la. Um que? resulta indireto desta controvérsia foi um muito mais profundo conhecimento sobre as relações económicas entre a Alemanha Nazi e o Estado Novo Português, nestas inserindo outras dinâmicas políticas e ideológicas.

O outro tema tem um carácter mais mítico na memória portuguesa, considerando o imenso impacto social na sociedade e na economia, quer em termos gerais, quer em certos casos, em termos individuais. Trata-se da mineração e exportação do volfrâmio (tungsténio), o metal muitíssimo relevante para a produção de aço endurecido, essencialmente na produção de blindagens, e de que Portugal era, com

a Espanha, um dos principais produtores. A dependência que a Alemanha Nazi tinha dos fornecimentos ibéricos e a sua relevância económico-estratégica tornou este minério um dos focos mais relevantes do jogo diplomático e das dinâmicas da guerra económica aliada sobre esses dois países (estando por isso intimamente ligado com o tema do “Ouro Nazi”). E na realidade, para a maioria dos historiadores, como se verá, a diplomacia de guerra passa no essencial pela questão do volfrâmio – a mais central de todas. A questão do volfrâmio durante a Segunda Guerra Mundial em Portugal foi um dos objetos de estudo da dissertação de doutoramento e da obra de João Paulo Avelãs Nunes, *O Estado Novo e o Volfrâmio (1933-1947). Atividade Mineiro, Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial* (Nunes, 2010) que como o título indicia enquadra o problema da mineração desse minério num quadro temporal mais alargado e em redor das questões de carácter mais económico, social e político que aquelas relativas à guerra económica e à diplomacia económica e que são, no contexto da conflagração, um constrangimento e uma oportunidade em paralelo.

Na realidade, o tema específico da guerra económica aliada e do bloqueio aliado, em geral, não tem sido objeto de estudo sistemático na historiografia portuguesa, tal qual acontece com as relações económicas entre o III Reich ou a Itália Fascista e Portugal. As questões das guerras económicas, dos bloqueios ou tão simplesmente, das relações económicas entre os beligerantes e Portugal tem estado ausentes do interesse da historiografia portuguesa, ou estrangeira, estando esta temática integrada em obras que se dedicam a temas ou mais vastos ou mais precisos, para os quais é imprescindível nela tocar. O tema, quando, e se aparece, resulta de este ter alguma relevância para a interpretação de outras temáticas, como a diplomacia, a política externa, a estratégia ou a sociedade e a economia. É unânime o reconhecimento de que o bloqueio e a guerra económica aliada foram fatores de constrangimento das atividades económicas de Portugal e tiveram impacto social – sem que, todavia, se possa minuciar o que desse impacto deriva da própria perturbação que a guerra gerava por si e aquela que era oriunda da política e da estratégia de guerra económica

aliada – não obstante dever talvez dizer-se que “no deve e no haver”, no final, Portugal lucrou bem mais com a guerra.

Segundo afirma Neil Lochery, em 1945, Portugal acumulara um excedente comercial de cerca de 45.000.000 de dólares e os ativos do Banco de Portugal tinham triplicado. Os dos bancos privados tinham duplicado (Lochery, p. 159). Este sucesso fora conseguido a despeito da guerra económica e do bloqueio aliado, ou em boa medida, na forma como manuseou os bloqueios, servindo, negociando com os diversos antagonistas. Uma leitura mais consentânea com a conjuntura do impacto da guerra económica sobre Portugal deve atender ao papel que o próprio país teve nesse tipo de beligerância, não apenas como objeto, mas como agente do próprio processo.

Neste particular campo seria de maior relevo estudar o papel de Portugal como um elemento de suporte à guerra económica e aos bloqueios que os aliados impunham à Espanha, sem que isto adviesse de uma posição estritamente anglófila, na realidade marcada mais fortemente pela situação posicional geopolítica em que cada um dos atores estava inserido. Uma abordagem, ainda que incipiente a esta complexa relação tripartida, Portugal, Império Britânico e Espanha, pode encontrar-se em João Paulo Santos de Castro Fernandes, *A política externa portuguesa e a neutralidade peninsular na II Guerra Mundial (1939-1942)* (dissertação de doutoramento) (2016). A estratégia económica e os bloqueios que dele podem decorrer deriva de uma estratégia mais geral é um dos instrumentos com que o beligerante que a implementa visa alcançar o desiderato último da conflagração. Esta perspetiva teórica, já abordada teoricamente, é relevante para se perceber que uma estratégia de guerra económica tem de refletir e se integrar na estratégia mais geral que um ator mobiliza, e que em consequência ela resulta não só de um equilíbrio entre as diversas estratégias sectoriais a serem implementadas, como deriva de negociações entre os agentes que internamente promovem cada uma e dos desideratos últimos do beligerante. De igual modo, os afetados pela guerra económica não são apenas um

recetáculo dos seus impactos, mas agentes que de acordo com a conjuntura internacional, os equilíbrios de poder em cada circunstância, e as suas possibilidades específicas, detém poder negocial para delinear ou condicionar a ação do beligerante que lhes quer impor condicionamentos às atividades económicas próprias. Neste sentido, interessa começar por olhar para o que a política externa do Estado Novo pretendia alcançar durante a Segunda Guerra Mundial, e que estratégias adotou, por modo a integrar as dinâmicas da guerra económica e o jogo dos bloqueios e contra bloqueios dos antagonistas, de forma que servissem igualmente, política, estratégica e economicamente, Portugal e os seus desideratos durante a duração da guerra. Se é certo que Portugal sofreu a pressão da guerra económica aliada e o impacto do bloqueio anglo-americano, não é menos certo que dispôs de capacidade estratégica negocial para conseguir cercear essa pressão e para atingir determinados objetivos de política e de política económica específica, que, na realidade, de todo eram contraditórios com os objetivos aliados.

3. PORTUGAL E A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. OS OBJETIVOS NACIONAIS

Não se pode entender todas as questões que se puseram entre Portugal e os beligerantes no que se refere à guerra económica sem considerar quais os objetivos que cada país procurava alcançar durante a guerra e o seu propósito final. Para os aliados todos os objetivos da guerra económica relacionavam-se com a vitória na contenda e a derrota do Eixo (Rosas, 1990, pp. 37-8). Situação similar acontecia com os países do Eixo e com a Alemanha em particular. Berlim tinha consciência de que Portugal estava firmemente integrado no sistema imperial britânico, considerando a aliança que unia ambos os países. Não obstante, para Berlim tratava-se de extorquir de Portugal o relevante para as suas necessidades de guerra, com especial destaque, mas não só, para o volfrâmio, fundamental ao seu esforço de guerra, considerando que com a exceção da Península Ibérica, os outros grandes produtores, dado o

bloqueio aliado, eram inaproveitáveis (Louçã, 2022, pp. 51-2). Para Portugal, tudo girava em redor de manter o país fora da guerra, sendo o estatuto de neutralidade um instrumento desse fito último. Como observam numerosos historiadores, este objetivo passava por uma estratégia paradoxal, o de se conservar numa estrita neutralidade sem com isso se desviar um milímetro da fidelidade à velha aliança anglo-portuguesa (Pereira, 2012, p. 223). Na realidade, esta postura coincidia de forma acentuada com a da estratégia geral da Grã-Bretanha para a Península Ibérica. Para Londres, como para Lisboa, assegurar a neutralidade da Península Ibérica e a neutralização de Franco é a pedra angular de toda a ação estratégica de ambos os países (Pereira, 2012, p. 250).

Todavia, noutro ponto, a posição de Portugal e da Grã-Bretanha tendiam a derivar. O nível de cedências que Portugal deveria conceder à Alemanha Nazi com vista a assegurar a sua neutralidade, como é óbvio, o governo de Lisboa mais propenso a fazer concessões a Berlim do que como é natural desejaria o governo de Londres, e depois também o de Washington. É preciso, todavia, entender que o nível de aproximação de Portugal à Alemanha deriva da conjuntura da guerra, e do risco que se julga esta representa para Portugal, sendo as negociações económicas e o atendimento das necessidades alemãs um meio com o qual Portugal procura arredar para o mais longe possível a ameaça germânica (Telo, 1987, pp. 439-440).

Acresce, não obstante, a esse facto, uma certa proximidade ideológica entre o regime português e o de Hitler, no quadro daquilo a que Salazar sempre optou por chamar os “Regimes de Autoridade”, para igualmente distinguir o de Portugal, de fortes laivos católicos, dos da Alemanha e da Itália, de cariz pagão em que o Estado era o cume da moralidade política. Esta proximidade ideológica acentuou-se com a “Operação Barbarossa” e a sua natureza anti bolchevista, pelo menos, como foi vista em Portugal e pelo regime português. Apesar desta evolução, nunca se considerou renegar a aliança com a Grã-Bretanha, que continuou como a pedra angular de toda a ação diplomática e de toda a postura estratégica de Portugal (Pereira, 2012, p. 284

e Meneses, 2009, p. 268). A natureza “Fascista” de Portugal é objeto obviamente de debate na historiografia e na ciência política, mas tal qual Rosas (2019, pp. 159-250) afirma, o Estado Novo inscreve-se naquilo a que o próprio Salazar definia como “regimes de ordem”.

A velha aliança com a Grã-Bretanha, pedra angular de todo o sistema estratégico português e da sua política externa, e o anti bolchevismo extremo do regime do Estado Novo, conjugado com uma certa propensão para se sentir mais próximo dos “Regimes de Autoridade” europeus, nos quais se incluíam a Itália Fascista e a Alemanha Nazi, fez com que durante a guerra Salazar elucubrasse sobre uma “paz negociada”, ponderando a possibilidade de a França de Vichy ser um agente de relevo na criação de um “bloco latino” de neutrais, e que para o robustecimento de um espaço de neutralidade contribuísse, para grande irritação de Londres, em qualquer dos casos, sem consequências de maior que o agastamento britânico (Pereira, 2012, pp. 293-294; 338-339 e 346 e Gallagher, 2021, pp. 160-161 e 163). Esta situação advinha obviamente também do temor que para Lisboa constituiria a hegemonia alemã na Europa e as consequências para o país, nomeadamente no que respeitava à sua anexação pelo vizinho espanhol. Esta postura, por sua vez, não está desligada da perceção sobre o futuro do regime no caso de uma vitória aliada, principalmente, se nessa aliança se contabilizasse a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S). Com efeito, no limite a neutralidade não servia só a paz em Portugal, asseguraria a perdurabilidade do regime do Estado Novo e esse era um, quando não o grande objetivo que Portugal prosseguiu durante toda a Segunda Guerra Mundial (Rosas, 2012, pp. 22 e 223 e Meneses, 2009, p. 273). Negociar torna-se axial ao jogo de sobrevivência em que Portugal esteve envolvido durante a Segunda Guerra Mundial.

Assim os historiadores, em geral, consideram de forma geral que durante a guerra a neutralidade Portuguesa se pode dividir em três fases: 1) a da neutralidade suave, de setembro de 1939 a julho/agosto de 1940, em que as pressões da guerra não criam

grandes entraves à relação entre Portugal e a sua aliada britânica; 2) a partir de julho/agosto de 1940, com mais força a partir de 1941, quando a pressão alemã se acentua muito e em Lisboa, principalmente com a invasão da U.R.S.S., se acredita numa vitória Nazi e se teme pelo futuro, a da neutralidade equidistante, com uma forte propensão para cedências à Alemanha; 3) a partir de meados de 1943, a da neutralidade benevolente, que coincide com a cedência de uma base aérea e de outras facilidades à Grã-Bretanha nos Açores – que na prática, quase que efetivamente tornava Portugal cobeligerante das Nações Unidas (ONU) – e que leva a uma postura estratégica cada vez mais favorável aos aliados. É este o quadro sobre a qual deve ser enquadrada a questão da guerra económica em que Portugal estava envolvido.

A natureza negocial da postura estratégica e de política externa de Portugal durante a Segunda Guerra Mundial implica, por última, aperceber-se de que a diplomacia económica de Portugal se integra num mais vasto pacote negocial, que visa objetivos, como já se observou, muito mais vastos, os mais relevantes, o de assegurar que a guerra não sobrevém sobre Portugal e de que o regime do Estado Novo sobrevive à conflagração.

4. GUERRA ECONÓMICA. DIPLOMACIA ECONÓMICA. PORTUGAL ENTRE OS ALIADOS E A ALEMANHA NAZI

Portugal tinha valor económico distinto para a Alemanha Nazi e para os aliados. Para os aliados, no essencial dispondo dos vastos recursos do globo, a relevância económica de Portugal, não sendo despreciada em alguns produtos, era, todavia, pouco importante, considerando todos eles serem substituíveis por outros advindos algures de algum lado (talvez com a exceção de no início de 1942, quando a ofensiva japonesa perturbou o abastecimento ocidental) (Telo, 1987, p. 449). Nesse sentido, Portugal era relevante, no essencial, para negar o acesso a bens estratégicos essenciais aos países do Eixo. Pelo contrário, para a Alemanha Portugal era um instrumento imprescindível para, por um lado, aceder ao resto do globo, uma porta

de entrada e de saída, estrategicamente relevante, e como base para assegurar alguns abastecimentos estratégicos fundamentais. Os termos de troca de Portugal com os aliados e com a Alemanha Nazi eram assim, distintos, no entanto, se economicamente, Portugal era relativamente irrelevante para os aliados, não o era estrategicamente, sendo um instrumento importante para a preservação das comunicações oceânicas aliadas – obviando ao uso das costas e mares próximos pela marinha alemã (para o que bastava o escudo da neutralidade) e para ajudar a preservar a neutralidade de Espanha. Portugal situa-se assim no meio de um jogo político e estratégico de cruzamento de interesses conflituais e é por esse meio que procura assegurar os seus objetivos estratégicos – a paz para o país e a perdurabilidade do regime, pela neutralidade – negociando com os objetivos dos interesses em conflagração, como um gestor do jogo.

Há um tema, como já foi referido, que é de grande relevância, no que respeita à guerra económica, de que Portugal é objeto. O volfrâmio (tungsténio). O volfrâmio não é o único produto de valor que Portugal exporta para a Alemanha. As conservas de peixe são elas próprias de maior relevância para o abastecimento alimentar alemão e o Ministério da Guerra Económica (M.E.W.) procura entravá-lo, de forma indireta, atacando a cadeia de produção, nomeadamente o fornecimento de folha da Flandres para a fabricação das latas e a concessão de navicerts para o transporte de oleaginosas coloniais (Louçã, 2022, pp. 67-70).

Não obstante, a questão mais estudada, por se referir a um material/metalo estratégico, é a relativa ao fornecimento de volfrâmio à Alemanha e do objetivo aliado de obviar a que Portugal o disponibilizasse. A questão levanta-se com a derrota da França e a chegada da Alemanha Nazi aos Pirenéus, permitindo uma rota direta de Portugal para esse país. Desde meados de 1941 que começa no interior centro de Portugal, onde se situavam as minas de volfrâmio, uma batalha pelo controlo da exportação entre britânicos e alemães. Segundo António Telo, o grosso das minas de volfrâmio pertence a entidades inglesas, não obstante, a produção das minas da Borralha e das

pequenas minas e explorações livres podem fornecer a Alemanha (Telo, 1987, p. 449). Seja como for, a Alemanha dispõe de poderosos argumentos para avançar com negociações favoráveis, a visão de um imenso poderio e a intimidação (são afundados por submarinos alemães, vários navios mercantes portugueses), pelo que Lisboa se mostra propensa a negociar (Telo, 1987, pp. 441-442, Telo, 1991, 1º Vol., p. 188 e Meneses, 2009, 332).

O acordo de janeiro de 1942 é particularmente favorável à Alemanha, como afirma Meneses, no auge da perspetiva de uma economia europeia dominada pela Alemanha e no contexto de uma crise profunda nas relações de Lisboa com Londres, devido à ocupação australiana e neerlandesa de Timor-Leste (dezembro de 1941, em consequência do ataque japonês a Pearl Harbor). Nesse âmbito Portugal forneceria à Alemanha 2.800 toneladas de volfrâmio entre março de 1942 e março de 1943; num acordo em que o volfrâmio se trocava por ferro e vagões (Meneses, 2009, p. 332). A Grã-Bretanha não apreciou o acordo, mas não estava em condições de o impedir, pese um aperto nas exportações para Portugal de alguns produtos que poderiam condicionar o acordo com Berlim, não consegue compensar as contrapartidas que a Alemanha, diz, está disposta a fornecer pelo volfrâmio, nem os preços colossais por toneladas a que anui, nem contrabalançar a intimidação que à altura esta provoca em Portugal (Louçã. 2022, pp. 84-5 e Telo, 1987, p. 451). O essencial para Salazar, para além das virtualidades económicas que na verdade não se concretizaram, passava por contentar Berlim e precaver-se, ou pelo menos tentar, contra o futuro.

Assim é preciso olhar para estas negociações, quer com os alemães, quer com os aliados, em especial com a Grã-Bretanha, como meios de distensão que Lisboa manipula, para igualmente extrair vantagens económicas e robustecer a sua posição no quadro da guerra económica geral, visando os seus próprios objetivos estratégicos de longo prazo. E tal qual com a Alemanha Nazi, são negociados com os aliados, através de Grã-Bretanha, dois acordos em 1942, um relativo ao volfrâmio, outro ao

comércio em geral. No que respeita ao volfrâmio, Portugal recusa ceder nas 2.800 toneladas previstas entregar à Alemanha, o que Londres compreende, dada a conjuntura da guerra. Na questão comercial, a Grã-Bretanha mostra-se mais intransigente e Salazar mais relutante a ceder – tudo provavelmente se resume a não aceitar que o velho aliado o trate como “vassalo” – não obstante, assina-se o acordo de volfrâmio, a 24 de agosto de 1942, que dá aos aliados 3.400 toneladas, mais do previam possível. Por sua vez, o desencadear da Operação Torch leva a conclusão do Acordo de Comércio de Guerra em que Portugal acede ao grosso das condições do bloqueio aliado numa versão mais leve, em termos de linguagem e materialmente (Telo, 1991, 1º Vol., pp. 195-201).

Um novo acordo para mais um ano, depois de 1943, seria negociado em novembro de 1942, e assegurava à Alemanha mais 2.100 toneladas de volfrâmio por mais um ano. A redução derivava de, entretanto, já se sentirem os efeitos da “Operação Torch”, o desembarque anglo-americano no Norte de África (Telo, 1991, 1º Vol., pp. 190-191). O acordo intercambiava volfrâmio por armas, na realidade, camuflava um outro acordo, diz um historiador, mais vicioso, na perspetiva britânica, e negociado “nas costas dos aliados”, o de uns navios e batelões alemães refugiados em portos nacionais e coloniais, os quais a Grã-Bretanha recusava que fossem adquiridos por Portugal mediante pagamento direto aos seus armadores. Os navios e batelões acabaram por ser pagos, por venda de umas supostas armas que seriam adquiridas por Portugal e que na realidade, nunca chegaram ao país (Louçã, 2022, pp. 95-98). Se por este acordo, não houve grandes inconvenientes, tal deve-se à relevância que os Açores tinham para a estratégia dos aliados, principalmente para os Estados Unidos da América, e pelo interesse que havia de que Portugal disponibilizasse facilidades militares nessas ilhas. As ilhas açorianas seriam objeto de negociações e da invocação da velha aliança no primeiro semestre de 1943, concluindo-se com a instalação de forças militares britânicas na base das Lajes, numa das ilhas, a partir de outubro desse ano (Brandão, 2002, p. 325). Na realidade, em

Lisboa, tomava-se consciência, considerando as informações que da embaixada de Portugal chegavam, de que a situação alemã começava a deteriorar-se bastante e que a “frente leste” estava a desmoronar-se. Chegara à hora de uma muito maior benevolência para com os aliados, especialmente com o velho aliado (Meneses, 2009, p. 305-7).

Esta situação remete para a necessidade de se compreenderem as negociações económicas relacionadas com a guerra económica e a diplomacia económica, no panorama mais largo da diplomacia da guerra e da política externa de cada um dos intervenientes, em que não conta só o que cada deles faz no âmbito de um processo específico, mas também o tablado geral da estratégia de cada um para a guerra. Várias vezes Salazar irritou os anglo-saxões e por algumas vezes perpassou pela mente das elites políticas britânicas, nomeadamente Churchill, e norte americanas, em depor Salazar, para chegarem à conclusão de que este era para eles muito mais precioso e até, na verdade, um amigo com quem contar, pese nem sempre agir como os aliados preferiam e em determinados casos, procurar, e em determinadas circunstâncias conseguir ampliar a sua margem de ação para defender o que ele considerava ser interesse de Portugal. Como diz Tom Gallagher, observando o que as fontes britânicas coevas exprimiam, Salazar podia em certas circunstâncias ser exasperante no seu estilo negocial, mas era igualmente, um parceiro geopolítico essencialmente digno de confiança (Gallagher, 2021, p. 189). Gallagher observa ainda que no que respeita à questão do volfrâmio, apesar de Salazar ter permitido a sua exportação para o III Reich, negociou com os alemães de uma forma muito distinta do que o fazia com a Grã-Bretanha. O volfrâmio para a Grã-Bretanha e outras mercadorias eram pagos com créditos (facilitando, e em muito, o esforço financeiro britânico). O para a Alemanha, em ouro, e pago no imediato da troca (dificultando e em muito o esforço financeiro de guerra alemão) (Gallagher, 2021, p. 188; Sobre a questão dos pagamentos alemães em troca do volfrâmio, o estudo mais aprofundado é o de Louçã, 2022). Não deixa por isso de ter algum sentido que a última crise do

volfrâmio entre Portugal e os aliados tenha-se prolongado, à conta da teimosia negocial de Salazar.

Em princípios de 1944, com a vitória aliada cada vez mais segura, os E.U.A. decidem que se deve pressionar os neutros a reduzir drasticamente ou a suspender as vendas à Alemanha de recursos estratégicos e em consonância pressionam Lisboa, entre outros países, com tal desiderato. Salazar recusou obstinadamente suspender as vendas de volfrâmio para a Alemanha, apostando que Madrid as manteria e se poderia acobertar com a posição da Espanha, não obstante, o regime de Franco, muito fragilizado face ao resultado esperado da guerra, cede, e suspende as exportações, com a exceção de uma quantidade simbólica, deixando o ditador isolado. Este só cederia à imposição aliada, com a invocação, por parte do Império Britânico, da velha aliança, o que permitiu a Salazar justificar a definitiva suspensão da exportação de volfrâmio para a Alemanha. Estas seriam definitivamente suspensas pelo governo português a 6 de junho de 1944, no dia em que os aliados desembarcaram na Normandia, dois meses depois teriam sido de todo impossíveis com a retirada alemã da França (Pereira, 2012, pp. 369-409 e Telo, 1991, 1º Vol., pp. 151-163).

Estas ousadias de Salazar estão obviamente relacionadas com o apoio que na realidade ele sempre deu à Grã-Bretanha na guerra, e que se consubstanciaram de forma mais acutilante no acordo dos Açores, em que na verdade, Portugal quase se tornou, senão se tornou de facto um cobeligerante, e que levou Salazar a justificar para si e para a Espanha e a Alemanha a atitude tomada, com base no peso da invocação da aliança pela Grã-Bretanha, e de que a quebra da neutralidade, muito limitada, era-o também num espaço muito delimitado, reduzido às ilhas açorianas, e não em todo o território nacional, que substantivamente mantinha a postura de neutralidade, “uma neutralidade substancial” (Meneses, 2009, pp. 310-11). E que obviamente, não punham em causa o “bloco ibérico”, constituída para manter a paz na Península Ibérica (Meneses, 2009, pp. 310-11).

No final dos anos 60, Salazar confidenciaria, em jeito de método de política externa, a Franco Nogueira, então Ministro Português dos Negócios Estrangeiros o seguinte: “sublinha o que deve ser um pensamento fundamental da nossa política externa: temos trunfos de valor nas nossas mãos. Não devemos abandoná-los.” (Nogueira, s/d, p. 151). Esta frase é provavelmente o melhor espelho do que encaminhou a atitude diplomática e negocial de Salazar sempre e em consonância, durante a Segunda Guerra Mundial. Mais do que um objeto/sujeito agrilhado por forças externas, um agente, que observando a realidade e os jogos de poder que nela aconteciam, analisando as suas virtualidades, as fazia valorizar no terreno de batalha da diplomacia de guerra. Isso explica o seu modo exasperante de negociar e a sua teimosia, tanto quanto, o balancear nas cedências à Alemanha e aos aliados, principalmente a Grã-Bretanha, a velha aliada, a qual, nunca deixando de a apoiar, sempre o fez tendo em vista o meio – a neutralidade – com que pretendia atingir os seus objetivos de guerra: preservar a paz para Portugal e em consequência, conservar o regime do Estado Novo.

5. CONCLUSÃO

Uma pequena potência não tem de ser um objeto inerte das manobras das grandes potências. Portugal durante a Segunda Guerra Mundial teve de suportar a guerra económica movida pelos aliados contra os países do Eixo e seus apoiantes e a diplomacia económica alemã, em determinadas circunstâncias valendo-se do poder coercitivo das suas armas. O método com o qual Portugal procurou responder às pressões externas movidas pela guerra económica entre os beligerantes foi o de negociar com os interesses de ambos, procurando no processo, ampliar a sua margem de manobra e a sua liberdade de ação, nesse sentido, Salazar era um negociador exasperante, como o retrataram os britânicos.

Uma estratégia económica insere-se numa estratégia mais geral, e os objetivos da estratégia de guerra económica ou de diplomacia económica são uma parte da

estratégia geral e dos objetivos teleológicos de cada um dos beligerantes. Por sua vez, uma estratégia económica visa, por um lado, acumular recursos necessários à prossecução da própria estratégia, por outro lado, negar ao inimigo, recursos para ele prosseguir a sua ação estratégica.

Para a Grã-Bretanha e os aliados, principalmente os Estados Unidos da América, a estratégia de guerra económica, sobre Portugal, visava no essencial, impedir que a Alemanha retirasse deste país recursos estratégicos essenciais ao seu esforço de guerra, com destaque para o volfrâmio (tungsténio). Para a Alemanha, Portugal era uma porta aberta para o abastecimento de produtos a que tinha difícil acesso, nomeadamente, alguns oriundos de outros continentes, mas também, aqui, com muito relevo, por ser um dos dois únicos abastecedores a que chegava para aceder a esse metal estratégico, chamado volfrâmio. Para Portugal, a guerra económica aliada e a pressão económica alemã questionavam os objetivos de Portugal de se manter neutral, condição essencial para atingir os dois grandes objetivos do Estado Novo na guerra – a paz em Portugal e a perdurabilidade do regime. Salazar procurou, quando as normais trocas económicas se poderiam tornar em problemas estratégicos que questionassem a neutralidade portuguesa, através de negociações, que estabilizavam a relação económica, num quadro legal, e da diplomacia, com os diversos beligerantes, negociar os recursos que o país podia disponibilizar. Nunca se tratou, só, de uma negociação económica, mas de uma negociação política, que visava assegurar a satisfação possível de cada um dos beligerantes, visando em troca, a salvaguarda da neutralidade e da independência de Portugal. Neste sentido, é de relevo observar que para Portugal, o processo negocial implicava saber até onde o oponente do beligerante permitia que as negociações com o seu inimigo fossem, e que para a ação diplomática portuguesa, em certas circunstâncias, significava estudar, jogando no “limiar do abismo”, até onde poderia ir. Era este método que tornava aos olhos da Grã-Bretanha, Salazar, um negociante exasperante e irritante.

Portugal sempre encarou a sua posição na guerra como de um neutral com uma velha aliança com a Grã-Bretanha (Inglaterra) e com obrigações para com o seu aliado, e esse ponto era considerado escrupulosamente, não obstante exigir do seu parceiro que ele o respeitasse como Estado soberano e é em boa verdade por aqui que passam as clivagens que durante a guerra produziram os conflitos diplomáticos entre os dois países. Não obstante, a evolução desfavorável da guerra para a Grã-Bretanha, nos seus primeiros anos, com a chegada do Werhmacht aos Pirenéus e a proximidade entre a Alemanha nazi e a Espanha de Franco, assim como a invasão da U.R.S.S. na sua cruzada anti bolchevista, levaram Portugal a amenizar a relação com Berlim e a negociar dois grandes acordos de comércio, fundamentalmente destinados a fornecer volfrâmio à Alemanha, um em janeiro de 1942 e outro em janeiro de 1943. Para a Grã-Bretanha os acordos não foram simpáticos, mas considerando as circunstâncias da guerra, pouco ela poderia à altura fazer, dado não poder assegurar a defesa de Portugal, e no que respeita ao primeiro, acontecer numa altura de grande tensão diplomática, resultante da invasão de Timor por forças australianas e neerlandesas. Com a evolução favorável da guerra para os aliados, Portugal cedeu a base militar das Lajes para uso pela Grã-Bretanha (mais tarde, outra seria cedida aos Estados Unidos da América em Santa Maria) e, numa teimosia ainda hoje inexplicável, demorou a ceder aos aliados o corte de exportações para a Alemanha de volfrâmio, só implementado a partir de junho de 1944.

Para Portugal, as negociações económicas no quadro da guerra e da diplomacia económica, visavam assegurar a neutralidade, meio essencial à preservação da paz em Portugal e do regime do Estado Novo no pós-guerra. A diplomacia era a chave desse processo negocial, mesmo no que se refere às negociações económicas, que visavam sempre alcançar os desideratos político-teleológicos. A negociação diplomática dava agenciamento a Portugal, permitia-lhe fazer jogar os interesses dos beligerantes e alargar-lhe a margem de liberdade para alcançar os seus objetivos, no quadro dos constrangimentos que as grandes potências lhe iam impondo. O que se

pode dizer é que no fim, os objetivos políticos do Estado Novo foram plenamente atingidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brandão, F. C. (2002). *História Diplomática de Portugal. Uma Cronologia*. Livros Horizonte.
- Castro, A. (s/d). *Subsídios para a História da Política Externa Portuguesa Durante a Guerra*. Livraria Bertrand.
- Couto, A. C. C. (s/d). *Elementos de Estratégia*, 1º Vol. IAEM.
- Fernandes, J. P. S. C. (2016). *A política externa portuguesa e a neutralidade peninsular na II Guerra Mundial (1939-1942)* (dissertação de doutoramento). Universidade Lusíada.
- Gallagher, T. (2012). *Salazar, O Ditador que se Recusa a Morrer*. D. Quixote.
- Lochery, N. (2012). *Lisboa. A Guerra nas Sombras da Cidade da Luz, 1939-1945*. Editorial Presença.
- Louçã, A. (1997). *Negócios com os Nazis. Ouro e Outras Pilhagens 1933-1945*. Fim de Século.
- Louçã, A. (2000 e 2022). *Hitler e Salazar, Comércio em Tempos de Guerra, 1942-1944*. Edições Parsifal.
- Meneses, F. R. (2009). *Salazar*. Biografia Política. D. Quixote.
- Montcel, H. M. (1981a). “«La Defense, Agent de L 'Economie»». *Défense Nationale*, pp. 7- 18.
- Montcel, H. (1981b). “«L 'Economie, Agent de la Défense»”. *Défense Nationale*, pp. 33-49.
- Nogueira, F. (s(d). *Um político confessa-se (Diário: 1960-1968)*. 3ª edição. Editora Civilização.

- Nunes, J. P. A. (2010). *O Estado Novo e o volfrâmio (1933-1947): actividade mineira, "Grande Depressão" e Segunda Guerra Mundial*. Imprensa Universidade de Coimbra.
- Pereira, B. F. (2012). *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*. D. Quixote.
- Rosas, F. (2019). *Salazar e os Fascismos*. Tinta-da-China.
- Rosas, F. (2012). *Salazar e o Poder. A Arte de Saber Durar*. Tinta-da-China.
- Rosas, F. (1990). *Portugal entre a Paz e a Guerra (1939-1945)*. Editorial Estampa.
- Rosas, F. (1986). *O Estado Novo nos Anos Trinta (1928-1938) – Elementos para o estudo económico e social do Salazarismo*. Editorial Estampa.
- Telo, A. J. (2000). *A Neutralidade Portuguesa e o Ouro Nazi*. Quetzal Editora.
- Telo, A. J. (1991). *Portugal na Segunda Guerra Mundial (1941-1945)*, 2 Vols., Vega.
- Telo, A. J. (1987). *Portugal na Segunda Guerra Mundial. Perspectivas e Realidades*.