

---

POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES  
DAS PEQUENAS POTÊNCIAS

---

*Virgílio de Carvalho*

---

## POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DAS PEQUENAS POTÊNCIAS (\*)

---

A designação de Pequena Potência pressupõe a existência de uma hierarquia de poder no sistema mundial. Pelo menos, são efectivamente comuns referências a Superpotências, a Grandes Potências, a Médias Potências, a Pequenas Potências, e até a Minipotências. Simultaneamente, fala-se ainda de potências fortes e fracas.

Há, evidentemente, vários critérios para procurar determinar a posição duma potência no sistema internacional, em conformidade com os elementos que constituem o seu poder, isto é, com as suas maiores ou menores possibilidades de decidir dos seus próprios destinos e de exercer influência no mundo que a rodeia. Contam para tal efeito factores como o território, a população, a capacidade de defesa militar, a qualidade do ensino, o desenvolvimento científico-tecnológico, a capacidade industrial e empresarial, a eficácia do sistema político-administrativo e do sistema de transportes, o grau de auto-suficiência quanto a alimentos, energia, minerais e armamento, o carácter do Povo, etc.

### *SUPERPOTÊNCIAS*

Em princípio, e muito sinteticamente, uma Superpotência será um grande país que disfruta da maior influência e da maior liberdade de acção no sistema internacional, e que transmite a impressão de poder assegurar autonomamente a sua defesa militar contra quaisquer outros poderes existentes, isolados ou associados.

---

(\*) Conferência do Ciclo de Conferências «A Influência do Geofactor de Portugal na Sua Grande Estratégia» organizado pela Associação dos Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, em 17 de Dezembro de 1985.

Como sinais porventura mais visíveis do seu poder, as Superpotências apresentam sistemas de defesa militar altamente sofisticados, dotados da capacidade destruidora, nuclear ou convencional. Uma Superpotência reconhece-se ainda pela possibilidade que tem de utilizar a sua capacidade militar ímpar nos Oceanos que são mais decisivos para afirmação internacional de poder, e no Espaço Exterior. É o caso dos EUA e da URSS, já intensamente envolvidos na corrida à utilização do Espaço, e com acesso directo, ou quase, aos oceanos de maior importância geoestratégica, como o Atlântico, o Pacífico e o Ártico. Outros sinais de poder caracterizadores duma Superpotência são: população da ordem das centenas de milhões de habitantes, permitindo-lhes elevadas possibilidades de mobilização militar; a qualidade dessa população em termos educacionais, científico-tecnológicos, cívicos e anímicos; indicadores económicos do mais alto nível internacional; um grau inigualável de auto-suficiência nos campos mais decisivos do poder; a liderança incontestada de grandes alianças militares e espaços económicos, etc. Além do mais, a qualidade de Superpotências sobressai do usufruto efectivo de veto no Conselho de Segurança da ONU.

### *GRANDES POTÊNCIAS*

Na categoria das Grandes Potências costumam ser incluídos os países que, muito embora apresentem semelhanças com as Superpotências — por exemplo nos domínios da produção de armas nucleares e convencionais, e da ciência e tecnologia, etc. —, não aparentam no entanto capacidade de defesa militar autónoma contra todo e qualquer poder existente, nem lhes são reconhecidas possibilidades de liderança de grandes alianças. São em regra potências monoceânicas, isto é, com acesso directo a um único oceano, e terão dificuldade em acompanhar de perto as corridas tecnológica, armamentista e de utilização do Espaço Exterior das Superpotências.

Na categoria de Grandes Potências estão naturalmente os países membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, todos eles usufruindo de áreas de afirmação bem definidas, onde a sua influência se faz sentir por forma a ter impacto marcado na cena mundial. Alguns países grandes, em termos territoriais e demográficos, como o Brasil, e a União Indiana, embora ainda não lhes seja totalmente reconhecida a classificação de

Grande Potência — o que se deverá principalmente à não correspondência do seu desenvolvimento económico e militar com o seu potencial estratégico —, estão certamente a caminho de o ser, inclusivamente porque terão possibilidades de rapidamente se desenvolver e de produzir armas nucleares. Tanto o Brasil, com a União Indiana, detêm posição central quanto a oceanos importantes aonde o acesso das Superpotências não é tão directo como a outros — o Atlântico Sul e o Índico —, mas o poder marítimo de qualquer deles ainda não atingiu capacidade para efectiva exploração de tal potencialidade. Quanto ao Brasil, acresce ainda a sua posição também central relativamente à Comunidade Lusófona e, de certo modo por isso também, quanto ao Atlântico Norte e Sul, o que lhe confere um potencial estratégico que, a ser convenientemente explorado, lhe poderá proporcionar um espaço de afirmação de considerável importância no contexto internacional.

### MÉDIAS POTÊNCIAS

Para fugir às conhecidas dificuldades de atribuição da classificação de Média Potência, o mais cómodo tem sido incluir nela os países a que é reconhecido poder entre Grande Potência e Pequena Potência. São em regra países com população da ordem dos 50 milhões de habitantes, ou mais, com notório desenvolvimento industrial e capacidade de defesa militar que lhes permite um grau suficiente de afirmação no plano regional, e mesmo no âmbito de grandes alianças.

É costume distinguir duas categorias de Médias Potências: a dos países com população da ordem do valor atrás referido, mas com acentuado desenvolvimento, como a RFA, e a Itália, e a dos que, tendo um menor grau de desenvolvimento, como a Indonésia e o México, têm grandes populações.

Os casos do Canadá, da Argentina e da Austrália são de difícil classificação, pois se têm considerável base territorial e acesso directo a vários oceanos de grande importância estratégica, e se têm possibilidades de produzir armas nucleares, o que é certo é que dispõem de baixa densidade demográfica, e a sua capacidade de defesa militar autónoma é por isso relativamente pequena. O caso da Espanha também merece especial

menção, uma vez que lhe pode ser reconhecida capacidade de Média Potência emergente, devido à sua capacidade agrícola, militar e industrial e, nomeadamente, no domínio das indústrias de defesa.

### *CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS PEQUENAS POTÊNCIAS*

Por mera exclusão de partes, as Pequenas Potências situam-se entre as Médias Potências e as Minipotências como Granada ou a Islândia. Há autores que consideram três níveis de Pequenas Potências, conforme o número dos seus habitantes: de dez a cinquenta milhões, de cinco a dez, e de menos de cinco.

As características porventura mais determinantes da classificação dum país como Pequena Potência são um território de reduzidas dimensões, população pouco numerosa e acentuada dependência externa para a aquisição de produtos importantes (energéticos, alimentares, minerais, tecnológicos, armas e equipamento militar, etc.) e para a sua defesa militar, com consequente limitação de liberdade de acção.

Apesar das suas insuficiências carecterísticas, algumas Pequenas Potências conseguem ter no entanto influência e liberdade de acção notórias através de capacidade de defesa militar eficaz para afirmação de soberania, não apenas quanto a antagonistas pertencentes ao sub-sistema regional (sobretudo quando este interessa a potências maiores) como ainda a Grandes Potências ou Superpotências, aliadas ou não. Por exemplo, Israel, ao fazer-se respeitar militarmente pelos países árabes vizinhos cujas graças são objecto de disputa por parte de Grandes Potências e de Superpotências, numa região também ela de apetecido controlo pela sua importância geoestratégica, consegue ser um actor que não pode ser, de forma alguma, ignorado por ninguém. Há também Pequenas Potências inseridas em grandes blocos ou em alianças cuja importância real pode passar despercebida até ao momento em que, por exemplo, comecem a insinuar ameaçar abandoná-los, ou passar-se para o lado oposto. Mas, da simples consciência das possibilidades de tal gesticulação, pode decorrer aumento de poder negocial, de autonomia e de apoios materiais e políticos. Esse poderá ser, por exemplo, o caso da Grécia, que não verá melhor forma de chamar a atenção de aliados para o seu principal problema de segurança, que considera ser a vizinha e aliada Turquia.

O referido sugere a possibilidade de uma Pequena Potência não ser obrigatoriamente uma potência fraca, de peso insignificante no contexto internacional. O caso é que, com uma Grande Estratégia concebida a partir de correcta avaliação das suas vulnerabilidades e das suas potencialidades, por forma a poder tirar o maior partido possível destas, a minorar aquelas e capaz de lhe conferir grande poder de mobilização anímica, não será de todo impossível a uma Pequena Potência conseguir desenvolver poder para influenciar suficientemente acontecimentos que lhe digam mais directo respeito.

### *A IMPORTÂNCIA DOS FACTORES GEOGRÁFICO E HUMANO*

O território e o elemento humano são certamente os factores mais determinantes quanto a possibilidades e limitações dos países. O território, além de ser a base física permanente a partir da qual um país actua, condiciona, por força das suas características, as suas possibilidades de desenvolvimento de capacidade de expressão nos cenários regional e mundial. E isto porque a dimensão, a composição contínua ou descontínua, e a forma mais ou menos compacta do território, o seu clima, os recursos económicos que alberga e as facilidades de transporte que proporciona, são elementos decisivos do chamado Poder Nacional. A localização do território dum país quanto a fontes de recursos económicos externos a que tenha de lançar mão, quanto ao mar, e quanto a importantes potências e seus interesses, tem também influência no tipo de Poder Nacional que ele precisa de conceber, desenvolver, organizar e aplicar para vencer obstáculos e antagonismos que lhe dificultem a realização dos seus objectivos. No que respeita ao elemento humano, é sabido que, da sua qualidade e determinação, muito depende a excelência e o sucesso das estratégias destinadas à consecução e à aplicação do Poder Nacional. Porque é assim, o elemento humano é indiscutivelmente o mais importante recurso das potências, particularmente das materialmente menos dotadas, como é o caso das Pequenas Potências. Daí que, nas Estratégias destas potências, deva merecer a maior atenção a formação moral, física, intelectual, técnico-profissional, administrativa, de gestão, científico-tecnológica, cívica, política e estratégica dos cidadãos. Quer isto dizer que o factor verdadeiramente determinante quanto ao papel duma potência, maior ou menor, no contexto internacional, é o humano.

## ESPECIALIZAÇÃO DE PEQUENAS POTÊNCIAS

As Pequenas Potências convêm-lhes especialmente internacionalizar as suas relações económicas para diversificar as suas inevitáveis dependências do exterior e, assim, preservar suficiente liberdade de acção. Mas, para poderem sobreviver no ambiente de alta competição dos mercados internacionais, precisam de desenvolver determinadas especializações fortemente competitivas, dada a necessidade de compensar inevitáveis importações. Há pequenos países que, mercê apenas da sua situação geográfica especial, ou da mera posse de recursos económicos escassos que são objecto de grande procura no mercado internacional, conseguem usufruir de influência externa desproporcionada relativamente aos restantes factores do seu Poder Nacional. É o que o Professor Adriano Moreira costuma chamar de Poder Funcional. A Líbia, por exemplo, em consequência da posse de importantes recursos petrolíferos eximamente utilizados como arma política por uma liderança altamente motivada dos pontos de vista ideológico, religioso e estratégico, tem conseguido um espaço de manobra externa que, doutro modo, não estaria ao alcance dum país com apenas cerca de três milhões de habitantes. No entanto, o Poder Funcional não poderá ser considerado como um bem permanente dum Pequena Potência, uma vez que a sua fonte se encontra sujeita a hipóteses de desvalorização decorrentes de evolução eventual da conjuntura internacional, ou de aparecimento de alternativas a que os países clientes possam recorrer para se defender. É o que parece estar sucedendo com o petróleo árabe, cuja influência como arma económica e política parece estar regredindo em resultado do aparecimento e de criação de novas fontes e de alternativas, e ainda de contenção de consumos e de estratégias de diversificação por parte dos países importadores.

Saliente-se ainda que algumas Pequenas Potências com produções agrícola e industrial de grande competitividade nos mercados internacionais, e com sistemas de defesa militar de reconhecido interesse e credibilidade no âmbito de alianças, procuram e conseguem reforçar a sua influência internacional através de serviço diplomático activo e competente, nomeadamente em organismos internacionais, económicos e de defesa, cujas vagas preenchem criteriosamente com elementos da melhor qualidade profissional e agressividade. É esse, entre outros, o caso da Holanda.

## O EXEMPLO DA SUÍÇA

Um dos casos mais interessantes de Pequena Potência com considerável influência é o da Suíça. Esta, tirando partido da sua posição central no Continente Europeu e do acidentado do seu território, concebeu uma Grande Estratégia assente em escrupulosa neutralidade protegida por uma notável capacidade de defesa militar, a suficiente para impor a qualquer hipotético invasor sérios riscos de ordem material, psicológica ou política. A Suíça conseguiu assim adquirir uma imagem de país suficientemente isento e seguro para ter interesse internacional como sede de organizações e conversações do mais alto nível internacional, e para guardar de cobiças e curiosidades os maiores depósitos bancários, de tudo decorrendo certamente proventos muito interessantes. E, para reforçar a sua liberdade de acção, a Suíça especializou-se ainda em algumas produções do foro agro-pecuário e industrial de alta competitividade internacional, e em turismo de qualidade, tirando sábio partido de recursos naturais e de aptidões criteriosamente desenvolvidas para o efeito pelo seu elemento humano. E apesar de ser um país interior, reconhecendo as vantagens do transporte marítimo para o comércio internacional, tratou de conseguir capacidade autónoma nesse domínio, dotando-se com mais de trinta navios de carga que utilizam os portos holandês de Roterdão e italiano de Génova.

O exemplo suíço mostra bem que, fundamentalmente, as Pequenas Potências precisam, mais do que as maiores, de procurar suprir as limitações do seu espaço próprio por meio de criteriosa afirmação externa, por exemplo nos domínios do comércio, da defesa, da cultura, da diplomacia, dos serviços. Mais que outras, as Pequenas Potências são obrigadas a evitar desperdícios — particularmente o de inteligência — e a concentrar recursos e vontades. Para tal, impõe-se às Pequenas Potências o mais amplo consenso possível das suas correntes políticas democráticas quanto a Objectivos Nacionais Permanentes, que são metas finitas a procurar alcançar no caminho da realização das mais utópicas Aspirações Nacionais de Segurança, Desenvolvimento e Justiça. É que, sem isso, não poderão ter políticas externas, culturais, económicas e de defesa consistentes, duradouras e eficazes, como se impõe em consequência da modéstia dos recursos de que dispõem.

As Pequenas Potências precisam, sobretudo, de Homens Grandes.



## VIRTUALIDADES DE PEQUENAS POTÊNCIAS PERIFÉRICAS

O exemplo da Suíça tem interesse para atento estudo das Pequenas Potências que precisam de encontrar uma Grande Estratégia adequada às suas naturais aspirações de afirmação e de autonomia num contexto internacional que tende obrigá-las a envolverem-se em vastos espaços geográficos que as maiores pretendem organizar para melhor poderem resistir à hegemonia das Superpotências.

As Pequenas Potências periféricas têm a vantagem em relação às interiores como a Suíça de disporem de fronteira marítima, a qual lhes proporciona comunicação com o exterior mais livre, mais diversificada e mais barata, lhe dá oportunidade de desenvolver serviços com interesse para outros países nos domínios da indústria naval, do turismo, do transporte marítimo, e lhes permite juntar pescas à agricultura e à agro-pecuária para procurarem equilibrar a balança alimentar. Foram por exemplo as virtualidades da fronteira marítima que proporcionaram viabilidade económica a Portugal. Jaime Cortesão diz isso mesmo na sua obra «Os Factores Demográficos de Portugal»: «ao dealbar do Séc. XII... o povo ocupa toda a costa e cria o género de vida nacional, a Nação organiza-se em função marítima... e Portugal começa a viver de vida própria». Foi efectivamente o extenso litoral que deu convergência geopolítica, económica e cultural ao heterogéneo interior do Continente Português.

Lewis Tams (1), por exemplo, entende: «Para a Holanda e Portugal a ameaça do interior foi sempre uma constante, Alemanha e França no primeiro caso, Castela no segundo; o mar... foi a salvação deles».

Os pequenos países periféricos asiáticos, como a Malásia, a Coreia do Sul, Singapura, desenvolveram alta competitividade económica através de «maritimização», isto é, de criação de Zonas Industriais Portuárias, concebidas para importar e assimilar capitais e tecnologias estrangeiras e tirar partido de trabalho produtivo e barato. Para além disso desenvolveram a sua marinha de comércio — oceânica e costeira — e aplicaram muito altas percentagens do seu PNB ao ensino especializado. Saliente-se que a própria China, uma Grande Potência, mas encravada entre o continente

---

(1) Ex-professor de História na Arizona State University e antigo embaixador dos EUA na Colômbia, na revista «Política e Estratégia», de Outubro/Dezembro de 1983.

e o mar, está seguindo o exemplo daquelas Pequenas Potências periféricas, ao criar 14 zonas especiais de desenvolvimento no litoral, e ao desenvolver uma grande marinha de comércio.

### *O CASO ESPECIAL DE PORTUGAL*

A disposição do território de Portugal, mau grado as dificuldades de coesão que naturalmente origina, e que convém a todo o custo minorar por ser a condição geopolítica euro-atlântica do País que o individualiza na abrangente Península Ibérica, comporta virtualidades a explorar, entre as quais a vastidão da ZEE e a vivificante diversidade de produções regionais. A localização do espaço territorial português relativamente a grandes interesses estratégicos das maiores potências contém também importantes virtualidades que, devidamente protegidas e geridas — nomeadamente em termos de inserção em alianças com a indispensável assunção de um papel autónomo suficientemente importante para a segurança colectiva e para a preservação da soberania nacional e da coesão interterritorial —, podem contribuir para o aumento da capacidade de expressão do País no contexto internacional. Será conveniente entender muito claramente que foram estas mesmas virtualidades de ordem geoestratégica que foram percebidas e exploradas pelos estrategistas lusos dos Séculos XV e XVI, os quais, cortando com a propensão continental da Europa, ligaram por mar oceanos, culturas e economias de todos os Continentes, e permitiram que hoje se possa dizer que Portugal ainda pode ter um papel de interesse a desempenhar nos diálogos Leste-Oeste, Oeste-Oeste e Norte-Sul.

Portugal não mudou basicamente desde que a unificação do resto da Península pelos Reis Católicos lhe apontou como caminho de viabilização geopolítica e económica o da fronteira marítima. Não é por conseguinte novidade a necessidade de afirmação de Portugal em termos de desenvolvimento e de segurança no seu espaço geoestratégico euro-atlântico próprio, na Europa e em espaços a que se ligou ao longo da História para suprir carências e ultrapassar antagonismos que sempre lhe tornaram difícil a consecução do Desígnio Nacional. O que é novidade, isso sim, é acontecer agora o aumento do desafio à individualidade de Portugal pela necessidade de se associar ao movimento unificador do continente europeu por razões básicas de viabilização económica, num ambiente em que as ameaças de sempre são mais civilizadas e subtis que outrora, e o estado de espírito

de elites portuguesas parece, como nunca antes, avesso a entender isso, a estar vigilante, e a ser permeável a ideias alheias.

A adesão de Portugal às Comunidades constitui simultaneamente uma esperança e um risco, pelo que deveria encontrar-se com a maior urgência uma Grande Estratégia Nacional em que os seguintes factos deveriam merecer atenta consideração:

- O chamado «voltar costas à Espanha» corresponde ao entendimento do valor especial do litoral para a afirmação económica e geopolítica de Portugal na Península Ibérica, sendo afinal este mesmo factor que ditou serem as regiões periféricas — País Basco, Catalunha, Galiza — as mais marcadas autonomias espanholas, e que ditou a «maritimização» das Pequenas Potências industrializadas asiáticas e da China;
- Se Portugal desistir de assumir a sua condição viabilizante euro-atlântica, passando a secundarizar a orla marítima do Continente relativamente à Espanha para fins de desenvolvimento, e não perseverar em atento reforço da coesão dele com as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, correrá grave risco de perda de individualidade, ou mesmo de fractura pelas suas históricas «costuras» naturais;
- A Europa das Comunidades tem sérias limitações de autonomia geopolítica, económica e de segurança que a mantêm na dependência dos EUA quanto à sua própria defesa militar e quanto à disponibilidade de fontes vitais de abastecimento de minerais estratégicos e de hidrocarbonetos, respectivamente da África Austral e do Médio Oriente, o que põe várias interrogações quanto ao seu futuro;
- Países como a Inglaterra, a França e a Espanha, interessados na Europa como espaço maior colectivo para reafirmação geopolítica e económica individual num mundo em que o distanciamento crescente das Superpotências a tal os incita, não deixam de procurar espaços de afirmação própria por mera precaução e para aumentarem a sua importância e o seu papel na Europa e no Mundo.

Terminaria lembrando mais uma vez que uma Pequena Potência precisa, sobretudo, de cuidar do seu elemento humano. E isso é muito importante

para um Portugal para o qual a diferença entre ser uma Pequena Potência fraca e uma Pequena Potência forte sempre residiu, historicamente, na qualidade do seu elemento humano quanto a inteligência, desenvolvimento científico-tecnológico, discernimento estratégico, dignidade, patriotismo, espírito de sacrifício e determinação.

17 de Dezembro de 1985.

*Virgílio de Carvalho*