

PÔR PORTUGAL NO MAPA

João Ferrão

Doutorado em Geografia pela Universidade de Lisboa. Investigador principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Coordenador de projectos e redes de investigação e consultor nos domínios da geografia económica e social, do ordenamento do território e do desenvolvimento local e regional. Coordenador de diversos estudos de avaliação de políticas públicas, para o Governo português e para a Comissão Europeia. Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades no XVII Governo Constitucional.

Resumo

Neste texto defende-se a necessidade de "Pôr Portugal no Mapa" num duplo sentido: prospectivo – colocar o país no(s) mapa(s) desejado(s), o que exige visão estratégica e capacidade de acção; e analítico – entender o país que temos a partir do(s) mapa(s) em que se insere, o que pressupõe capacidade de leitura e compreensão da situação actual. Inspirando-nos na visão polimórfica das espacialidades das sociedades e economias contemporâneas defendida por Jessop, Brenner e Jones (2008), propomos a elaboração de um quadro de referência unitário para "pôr Portugal no mapa" a partir da combinação de cinco tipos de elementos: território como localização geográfica; território como unidade de referência do Estado-nação; lugares; escalas geográficas; e redes. A natureza polimórfica das espacialidades que caracterizam, ou deverão caracterizar, o posicionamento de Portugal no Mundo reflecte distintos valores éticos, interesses, preferências e opções, pelo que deve ser alvo de controvérsia baseada em conhecimentos e argumentos teórica e empiricamente sólidos e em objectivos e valores explicitamente identificados.

Palavras-chave

Geografia; Geopolítica; Geoeconomia; Portugal; Território; Lugar; Escala Geográfica; Rede

Como citar este artigo

Ferrão, João (2010) "Pôr Portugal no Mapa". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art8

Artigo recebido em Julho de 2010 e aceite para publicação em Setembro de 2010



PÔR PORTUGAL NO MAPA

João Ferrão

Pôr Portugal no mapa: visão estratégica e capacidade analítica

A ideia de pôr uma localidade, uma região ou um país no mapa associa-se geralmente à intenção de lhe conferir maior visibilidade, notoriedade e reconhecimento.

Iniciativas tão diversas como a adesão à União Europeia, acções de diplomacia económica e de *marketing* territorial, apoios à internacionalização de empresas portuguesas, participação em campeonatos internacionais de futebol, campanhas turísticas ou estímulos à participação em redes globais de ciência, criatividade e inovação contribuem, sem dúvida, para colocar Portugal (ou segmentos dele) no mapa (ou em mapas específicos). Ainda que com efeitos muito distintos em intensidade e durabilidade, todas essas iniciativas visam reposicionar Portugal nos diversos mapas cognitivos e de poder à escala europeia ou mesmo mundial.

Mas, em simultâneo, Portugal é permanentemente reposicionado nesses vários mapas por agentes externos e processos de origem e comando exógenos: crise financeira global, recomposição dos fluxos migratórios internacionais, pandemias, deslocalização de investimento ou alterações climáticas, para dar apenas alguns exemplos bem conhecidos, podem contribuir para alterar de forma profunda a nossa posição relativa em mapas marcados por espacialidades em permanente reformulação.

O que significa, então, “Pôr Portugal no Mapa”? Que Portugal e em que mapa(s)? E como? Por iniciativa própria, através de um esforço proactivo individual ou colaborativo, envolvendo actores nacionais e externos – *pormo-nos no mapa*? Ou por iniciativa de terceiros – *sermos postos no mapa*?

A expressão “Pôr Portugal no Mapa” tem, na verdade, um duplo sentido: prospectivo – *colocar o país no(s) mapa(s) desejado(s)*, o que exige visão estratégica e capacidade de acção; e analítico – *entender o país que temos a partir do(s) mapa(s) em que se insere*, o que pressupõe capacidade de leitura e compreensão da situação actual.

Os esforços desenvolvidos no sentido prospectivo são diversificados e, em geral, desarticulados, concebidos de forma sectorial e não raro conjuntural, no contexto de iniciativas, programas ou acontecimentos sem continuidade. Por outro lado, a multiplicidade de espaços de referência geralmente utilizados, como a União Europeia, o conjunto das comunidades portuguesas, os *PALOP*, o *Mediterrâneo*, a *Macaronésia*, o “*Atlântico Norte*” ou os países do *Mercosul*, associam-se quase sempre a temas e objectivos específicos, sem uma visão de conjunto que garanta um olhar estratégico

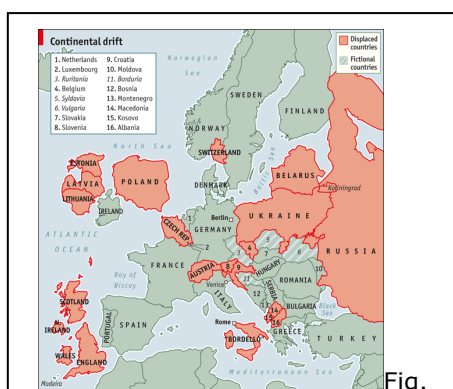


mais sistémico sobre o país no mundo e o futuro visado. Perspectivas mais abrangentes podem, no entanto, ser encontradas em documentos oficiais (por exemplo, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* ou *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável - ENDS 2015*) ou nos interessantes trabalhos de cenarização da inserção geoeconómica de Portugal e das suas regiões regularmente desenvolvidos pelo *Departamento de Planeamento e Prospectiva - DPP*¹.

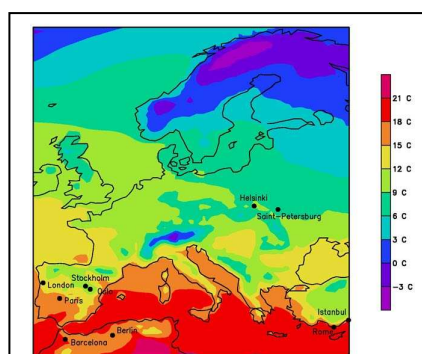
Mas também do ponto de vista analítico predominam perspectivas fragmentadas, reflectindo a partição convencional das áreas do conhecimento. Domínios tão distintos como a climatologia, a geografia, a ciência política, a economia ou as relações internacionais procuram entender o país a partir dos mapas – físicos, cognitivos e de poder – em que este se integra, mas de forma autónoma e quase sempre ignorando os contributos que lhes são externos. Impõe-se, assim, desenvolver uma capacidade analítica mais abrangente, capaz de perscrutar Portugal a partir das suas múltiplas dimensões de inserção em espaços mais vastos.

Uma visão reflexiva sobre o país implica que se atribua um sentido amplo à expressão “pôr Portugal no mapa”: propor novos futuros (visão estratégica) pressupõe entender o presente e, necessariamente, o passado que lhe está subjacente (capacidade analítica); entender o presente, tanto herdado como emergente (capacidade analítica), sugere dinâmicas de evolução que importa, conforme os casos, combater, inflectir, substituir, valorizar ou complementar (visão estratégica). Precisamos, portanto, de um quadro de referência unitário que nos ajude a conciliar visão estratégica e capacidade analítica, afinal, duas faces de uma mesma moeda.

Figura 1. Mapas em mutação



Fonte:
<http://www.economist.com>



Fonte:
<http://www.nonformality.org>

¹ Ver <http://www.dpp.pt/pages/pub/estudos.php>



Fig. 1a: vários países são reposicionados no mapa da Europa, de forma a ficarem próximos de outros com quem partilham problemas comuns. O Reino Unido, por exemplo, é colocado entre os Açores e Portugal continental, de modo a ficar alinhado com os países da Europa do Sul, dada a situação preocupante que se verifica em todos eles ao nível das finanças públicas.

Fig. 2a: diversas cidades da Europa do Norte e Central são reposicionadas na Península Ibérica (Estocolmo, Oslo, Londres, Paris) ou mesmo no Norte de África (Barcelona, Berlim), aproximando-se das localizações onde hoje ocorrem as temperaturas previstas para 2071 (de forma bastante especulativa) para aquelas cidades em função de cenários prospectivos de alterações climáticas.

Portugal no mapa: uma visão polimórfica

Ao contrário das metáforas espaciais que anunciam o “mundo sem fronteiras” (Ohmae, 1991), “o fim da geografia” (O’Brien, 1992) ou um “mundo plano” (Friedmann, 2005²), vivemos cada vez mais numa realidade que Jessop, Brenner e Jones (2008) designam por *polimórfica*, onde território, lugar, escala geográfica e rede se articulam entre si, de forma contingente e por vezes volátil mas decisiva para a evolução das sociedades e economias contemporâneas. Aliás, basta lembrar os vários muros de segurança ao longo de linhas de fronteira, com centenas ou mesmo milhares de quilómetros de comprimento, recentes, em construção ou previstos, da América do Norte (México/EUA) ao Próximo Oriente (Israel/Cisjordânia e Israel/Egipto) ou a África (Ceuta/Marrocos; Botswana/Zimbabué), para compreender o irrealismo das referidas metáforas espaciais.

Inspirando-nos na visão polimórfica das espacialidades das sociedades e economias contemporâneas defendida por Jessop, Brenner e Jones (2008), propomos que a elaboração de um quadro de referência unitário para *pôr Portugal no mapa*, no duplo sentido de visão estratégica e capacidade analítica, deverá integrar os seguintes elementos:

i) O território como localização geográfica

O território como localização geográfica não deixa de condicionar a evolução de qualquer país.

Ao integrar o sector sul da fachada marítima do continente europeu, perto do Mediterrâneo e numa posição periférica face ao conjunto do espaço da Europa, o território português é inevitavelmente condicionado pela sua localização. Mas esse condicionalismo é dinâmico, variando ao longo do tempo.

O Portugal secular de base rural e agrícola descrito por Orlando Ribeiro (1963), que ainda hoje persiste física ou subjectivamente em tantos aspectos da nossa vida colectiva, caracterizava-se por uma significativa dependência em relação a factores directamente associados à localização geográfica do país. A crescente modernização e terciarização ocorridas a partir da década de 60 do século passado contribuíram para o tornar menos dependente desses factores. Mas alterações

² Para uma crítica desta visão, veja-se Carmo (2010).



recentes, de natureza muito distinta, relembram-nos como a localização geográfica, mesmo na actualidade, continua a ser relevante.

Salientemos, a título de exemplo, como Portugal ficou “mais periférico” com o alargamento a leste da União Europeia ou como a sua posição o torna particularmente vulnerável aos efeitos das alterações climáticas, podendo ser penalizado quer pelo aumento do nível médio das águas do mar (localização litoral) quer pela intensificação de situações extremas, sobretudo de calor e seca (localização no Sul da Europa).

Se é verdade que o processo de modernização do país o tornou menos dependente de factores associados à sua localização geográfica, cuja influência se fazia sentir sobretudo ao nível da sua base económica de natureza rural e agrícola, não é menos certo que dinâmicas recentes vieram reavivar a ideia simples de que a localização geográfica (ainda) conta, ao reposicionar essa localização geográfica em novos espaços de inserção, uns resultando de opções políticas (alargamento a leste da UE), outros como consequência de comportamentos antrópicos com efeitos ambientais (alterações climáticas).

ii) O território como unidade de referência do Estado-nação

O território como unidade de referência do Estado-nação é, de igual forma, um elemento decisivo e em mutação.

Com uma fronteira antiga e estável, se não tivermos em conta a sua componente de império, permitindo definir com clareza (à excepção do caso pontual e irrelevante de Olivença) os espaços internos e externos, o território surge em Portugal como um esteio sólido e incontestado de afirmação da soberania nacional e de diferenciação face a outros Estados. No entanto, também a este nível se verificam alterações recentes, de natureza diversa mas significativas.

Nos últimos anos, a rígida fronteira terrestre, cuja impermeabilidade alimentou ao longo da história dinâmicas clandestinas bem conhecidas de contrabando, tornou-se porosa, inexistente face à circulação de capitais, bens e pessoas no âmbito do espaço comunitário, secundária como porta de entrada no país a favor das infra-estruturas portuárias e aeroportuárias, e até polarizadora de interacções positivas envolvendo ambos os lados da fronteira, estimuladas, primeiro, por avultados investimentos realizados no âmbito de programas de cooperação transfronteiriça e, mais recentemente, pelo desenvolvimento de verdadeiras bacias de emprego e de fluxos de utilização de equipamentos e serviços de natureza transfronteiriça.

Por outro lado, e em simultâneo, acentuou-se a instabilidade da fronteira marítima, verificando-se recuos da linha de costa que, face à crescente erosão a que a nossa orla está sujeita e à diminuição da alimentação das praias por sedimentos, pode hoje atingir, em casos extremos, 20 metros por ano (MAOT, 2010). Este valor corre, aliás, o risco de aumentar substancialmente caso se concretizem algumas das previsões de subida do nível médio das águas do mar associada aos efeitos das alterações climáticas (Santos e Miranda (ed.), 2006).

Numa visão “portulana”, isto é, olhando a terra a partir do mar, Portugal está a recuar... Mas, ao mesmo tempo, o país poderá aumentar substancialmente a sua jurisdição em relação aos actuais 1,7 milhões de km² de Zona Económica Exclusiva.



O território como unidade básica do Estado-nação encontra-se, pois, em mutação, nuns casos por alteração do significado funcional da linha de fronteira, noutros porque esta linha está fisicamente a ser redesenhada.

iii) Os lugares

O quotidiano das pessoas, e também das empresas e das organizações, desenvolve-se no contexto de lugares concretos.

No entanto, a crescente mobilidade estimulada pela expansão suburbana e proporcionada pela oferta de transporte público e pela generalização do transporte privado individual implica que os actuais espaços do quotidiano tendam a ser mais extensos e policêntricos, associando áreas de residência, emprego, estudo, consumo e lazer por vezes relativamente distantes entre si.

Localidades e mesmo cidades com uma geografia até há pouco relativamente contida no que se refere à sua influência directa e diária em relação às populações de áreas vizinhas vão dando lugar a espaços funcionais que correspondem a lugares alargados ou a constelações de lugares onde se desenvolvem e consolidam as vivências e sociabilidades de proximidade que dão sentido ao quotidiano dos indivíduos e dos grupos em que se integram. Mas, ao mesmo tempo, outras aglomerações, com populações envelhecidas, actividades não concorrenciais e empresas frágeis, ficam mais marginais, num processo de desintegração espacial que contraria a geografia física que os mantém teimosamente no mesmo local.

Os lugares do quotidiano continuam a basear-se em lógicas de proximidade. Mas essa proximidade pressupõe cada vez mais a intensificação e diversificação das formas de mobilidade, numa dinâmica que reconstrói centralidades e marginalidades, assim produzindo uma geografia mutável de lugares ganhadores e perdedores.

iv) As escalas geográficas

Talvez nunca, como hoje, a escala geográfica foi tão decisiva para analisar dinâmicas, entender comportamentos e identificar mudanças. Também neste domínio os exemplos são múltiplos e de distinta natureza.

Relembremos, por um lado, a forma crescente como dinâmicas locais e globais se articulam reciprocamente, tendo mesmo dado lugar ao neologismo "glocalização", popularizado por Robertson (1995). Globalização do investimento e deslocalização de empresas, comércio justo de produtos locais e mercados mundiais, alterações climáticas e estratégias locais de adaptação, bairros étnicos e globalização das redes migratórias, são exemplos da crescente dialéctica que se verifica em múltiplos domínios entre dinâmicas globais e locais.

Mas também as formas de governança multi-escala, tão relevantes, por exemplo, no contexto da União Europeia, exigem que se preste particular atenção à componente "escala geográfica" no modo como distintos actores – internacionais, comunitários, nacionais, regionais e locais – se organizam, repartindo atribuições e competências, decisões e iniciativas, ou recorrem ao uso das escalas para, como afirma Charnock (2010), construir novas e sucessivas formas de hegemonia.

Portugal não escapa, naturalmente, a estas duas tendências.



Pela visibilidade que faculta, tornando possível detectar a escala analítica mais adequada a cada fenómeno através de exercícios aproximativos de zoom, pelas interacções que permite identificar, recorrendo a análises de natureza multi-escalar, e pelas formas de organização que viabiliza, conforme se sublinhou no parágrafo anterior, a dimensão “escala geográfica” e os jogos de leitura e hierarquização que proporciona são uma poderosa fonte de inteligibilidade, mas também de poder, em relação tanto ao presente como ao futuro.

v) As redes

Vivemos hoje num mundo crescentemente interactivo e organizado em rede.

A globalização das mais variadas componentes da vida colectiva – mundo financeiro, economia, tráfico de droga, movimentos migratórios, terrorismo, *media*, turismo, activismo social, etc. - pressupõe a intensificação de fluxos e mobilidades assentes em redes, com graus de organização e duração muito variados, que em muito beneficiam do desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação e que reflectem lógicas, estratégias e práticas crescentemente concebidas de forma global.

Mais recentemente, a expansão de serviços relacionados com a *Web2.0* (*blogs*, *wikis* e sítios de redes sociais) permitiu o desenvolvimento exponencial de comunidades em linha, transformando o ciberespaço numa enorme plataforma comunicacional envolvendo muitos milhares de redes e muitos milhões de pessoas e organizações.

Redes físicas e virtuais complementam-se e reforçam-se reciprocamente, assentes em nós e actores estratégicos que sabem retirar partido do enorme potencial da proximidade conectiva, acompanhada, ou não, pela intensificação da mobilidade de pessoas, capitais e bens.

Entender estrategicamente as espacialidades das sociedades e economias de hoje implica compreender o modo como as várias componentes referidas – território, local, escala geográfica e rede – se combinam entre si de forma específica em distintos contextos, isto é, decifrar a natureza polimórfica dessas espacialidades para situações existentes ou desejadas.

Por exemplo, a análise e gestão estratégica de redes de cooperação envolvendo cidades dispersas pelos vários Estados-membros da União Europeia e com posicionamentos hierárquicos muito distintos no seio do sistema urbano europeu mobiliza simultaneamente as componentes de território, local, escala geográfica e rede, e serão tanto mais frutuosas quanto maior for a capacidade de os diversos actores envolvidos entenderem e valorizarem a natureza polimórfica dessa complexa teia relacional.

“Pôr Portugal no Mapa” implica uma visão sistémica dessas várias componentes, que seja capaz de integrar as espacialidades dos vários poderes – políticos, económicos e sociais – já hoje consideradas no âmbito de domínios como a geografia ou a geopolítica, moderna e pós-colonial, e a geoeconomia (Cowen e Smith, 2009), mas que vá para além deles tendo como referência a matriz relacional “geográfica” proposta por Jessop, Brenner e Jones (2008).



Essa matriz relacional, envolvendo os elementos território, lugar, escala geográfica e rede, tem, no entanto, uma natureza sobretudo instrumental. Ela apenas ganha sentido à luz de visões integradas e desejavelmente desenvolvidas a partir de pontos de vista distintos, que se complementem entre si. Portugal entendido a partir de comunidades locais concretas, enquanto projecto nacional, no âmbito da União Europeia ou no contexto de desígnios globais mobilizará, necessariamente, diferentes aspectos e distintas combinações dos quatro elementos referidos.

Os exercícios de cenarização desenvolvidos no âmbito do *ESPON – European Spatial Planning Observation Network* sobre o papel da Europa no mundo (ESPON, 2007a) e sobre o futuro do território da Europa tendo 2030 como horizonte temporal (ESPON, 2007b) – que incluem, naturalmente, Portugal – ilustram a importância de compreendermos melhor as dinâmicas territoriais e de colocarmos objectivos territoriais nas agendas políticas, e das políticas, para a construção de visões que favoreçam um futuro mais promissor.

Figura 2. Portugal nos mapas dos outros



Fig. 2a. Portugal fora do sítio

Fonte: CNN



Fig. 2b. Portugal marginal

Mapa-mundo centrado na Nova Zelândia

Fonte:

<http://www.aucklandmapcentre.co.nz>

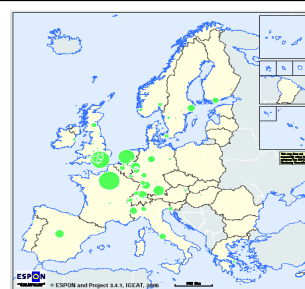


Fig. 2c. Portugal irrelevante.

Sedes de firmas transnacionais

Fonte: ESPON, 2007a: 28

Dar inteligibilidade e sentido a Portugal colocando-o no(s) mapa(s)

O polimorfismo sublinhado por Jessop, Brenner e Jones (2008) não varia apenas no tempo e entre diferentes espaços, mas também de acordo com a perspectiva e a visão de análise adoptadas.

Este aspecto é particularmente importante, porque implica aceitar que não existe um “polimorfismo correcto” para Portugal, ou qualquer outro país ou área do globo, associado a cada contexto histórico-geográfico, que importaria identificar e decifrar com precisão e objectividade. Existem, sim, combinações diversificadas dos vários elementos de referência antes apresentados e essas combinações reflectem inevitavelmente valores éticos, interesses, preferências e opções de natureza distinta,



tanto do ponto de vista analítico como estratégico, e por isso sujeitos a controvérsia e contestação.

A construção de projectos globais e contrastados em - e para - Portugal é claramente insuficiente, reflectindo aspectos tão diversificados como a falta de cultura de interdisciplinaridade, o escasso diálogo existente entre as comunidades científica, política, empresarial e da sociedade civil ou a ausência de *think-tanks* estáveis e credíveis.

À comunidade científica cabe dar um primeiro passo, disponibilizando para escrutínio público uma agenda de investigação que vise a construção colectiva de visões mais integradas e prospectivas que permitam colocar Portugal no(s) mapa(s) que lhe dão inteligibilidade e sentido. Uma responsabilidade e ambição inalienáveis, que a mobilização do extenso acervo da *Revista Janus* e do *Observatório de Relações Exteriores* que a suporta poderá, sem dúvida, ajudar a concretizar.

Referências bibliográficas

APA (2008). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Nacional, ENDS 2015*, Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente.

Carmo, R. M. do (2010). "O Mundo é Enrugado: as Cidades e os seus Múltiplos Territórios", *Próximo Futuro*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, [Em linha], Disponível em: http://www.proximofuturo.gulbenkian.pt/pdf/O_mundo_e_enrugado-Renato_Carmo-rev.pdf

Charnock, G. (2010). "The Space of International Political Economy: On Scale and its Limits", *Politics*, 30 (2): 79-90.

Cowen, D. e Smith, N. (2009). "After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics", *Antipode*, 41 (1): 22-48.

ESPON (2007a). *Europe in the World. Territorial Evidence and Visions*, ESPON Project 3.4, results by autumn 2007, Luxembourg: ESPON.

ESPON (2007b). *Scenarios on the Territorial Future of Europe*, ESPON Project 3.2, Luxembourg: ESPON.

Friedman, T. L. (2005). *The World is Flat: a Brief History of the Twenty-Century*, New York: Farrar, Straus & Giroux. Edição portuguesa: *O Mundo é Plano: uma Breve História do Século XXI*, Lisboa: Actual Editora.

Jessop, B., Brenner, N. e Jones, M. (2008). "Theorizing sociospatial relations", *Environment and Planning D: Society and Space*, 26: 389-401.

MAOT (2010). *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*, Lisboa: Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

MAOTDR (2007). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

O'Brien, R. (1992). *Global Financial Integration: The End of Geography*, London: The Royal Institute of International Affairs.



Ohmae, K. (1991). *Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, New York: McKinsey and Co.

Ribeiro, O. (1963). *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico: Esboço de Relações Geográficas*, Lisboa: Sá da Costa.

Robertson, R. (1995). "Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity" in M. Featherstone, S. Lash e R. Robertson (eds.) *Global Modernities*, London: Sage Publications: 25-44.

Santos, F. D. e Miranda, P. (Ed) (2006). *Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação – Projecto SIAM II*, Lisboa: Gradiva.

Fontes da Figuras: referências completas

Figura 1a.

http://www.economist.com/realarticleid.cfm?redirect_id=16003661

Figura 1b.

<http://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2007/12/02-large.jpg>

Figura 2a.

<http://www.cnn.com>

Figura 2b.

<http://www.aucklandmapcentre.co.nz/assets/resized/img/sm/340/11/22-320-640-240-480.jpg>

Figura 2c.

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/ESPON2006Publications/EuropeInTheWorld/EIW_light_25-3-25008.pdf