

Repensar Portugal a partir das relações com a Galiza

Inês Gusman

Departamento de Xeografía– Universidade de Santiago de Compostela

Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

RESUMO: Para as narrativas que, ao longo dos tempos, procuraram fundamentar a origem da nacionalidade portuguesa, a Galiza sempre representou um incómodo. A língua não explica a nação, já que esta se prolongava para lá da fronteira norte. Territorialmente é difícil entender a cisão política entre a Galiza e os territórios a norte do rio Douro, pois são várias as características que continuam. A Galiza também complica a narrativa de que foi a vocação atlântica que ditou a individualização portuguesa. Tal não impediu o forjar de uma identidade nacional baseada em narrativas de uniformidade com uma forte componente de oposição ao outro, Espanha. O projeto europeu veio, no entanto, mudar a relação entre os Estados Ibéricos. Neste atual quadro de relações, a Galiza ganha novos significados, especialmente relevantes para os territórios do Norte, com quem partilha várias estruturas de cooperação. Através de uma análise detalhada das atuais relações políticas, económicas e sociais galego-portuguesas a diferentes escalas (da local à estatal) e das narrativas associadas, exploramos os significados contemporâneos que se atribuem à Galiza em Portugal. A falta de autonomia política e administrativa dos territórios do Norte, provocada pelo centralismo português, representa vários entraves ao aproveitamento do potencial económico e social das relações transfronteiriças. As atuais proximidades, tal como as antigas, obrigam a uma reflexão sobre o futuro da estrutura funcional e simbólica deste Estado.

Palavras-chave: Galiza-Norte de Portugal, desfronteirização, cooperação transfronteiriça, Estados Ibéricos, escala regional portuguesa

Repensar Portugal a partir das relacións con Galicia

Resumo: Para as narrativas que, ao longo do tempo, procuraron fundamentar a orixe da nacionalidade portuguesa, Galicia sempre representou un problema. A lingua non explica a nación, xa que esta prolongábase máis alá da fronteira norte. Territorialmente é difícil entender a separación política entre a Galicia e os territorios ao norte do río Douro, pois son varias as características que continúan. Galicia tamén complica a narrativa de que foi a vocación atlántica que ditou a individualización portuguesa. Iso non impediu a creación dunha identidade nacional baseada en narrativas de uniformidade cunha forte componente de oposición ao outro, España. O proxecto europeo veu cambiar a relación entre os Estados Ibéricos. Neste marco actual de relacións, Galicia gaña novos significados, especialmente relevantes para os territorios do Norte, cos que comparte diversas estruturas de cooperación. A través dunha análise detallada das actuais relacións políticas, económicas e sociais galego-portuguesas a diferentes escalas (do local ao estatal) e das narrativas asociadas, exploramos os significados contemporâneos que se atribúen a Galicia en Portugal. A falta de autonomía política e administrativa dos territorios

do Norte, provocada polo centralismo portugués, representa varios obstáculos para o aproveitamento do potencial económico e social das relacións transfronteirizas. Consideramos que as actuais proximidades, tal como as antigas, obrigan a unha reflexión sobre o futuro da estrutura funcional e simbólica deste Estado.

Palabras chave: Galicia-Norte de Portugal, desfronteirización, cooperación transfronteiriza, Estados Ibéricos, escala rexional portuguesa

Repensar Portugal a partir de las relaciones con Galicia

RESUMEN: Para las narrativas que a lo largo del tiempo buscaron fundamentar el origen de la nacionalidad portuguesa, Galicia siempre representó una incomodidad. La lengua no explica la nación, ya que esta se extendía más allá de la frontera norte. Territorialmente, es difícil entender la división política entre Galicia y los territorios al norte del río Duero, ya que muchas características continúan. Galicia también complica la narrativa de que fue la vocación atlántica la que dictó la individualización portuguesa. Esto no impidió la formación de una identidad nacional basada en narrativas de uniformidad con una fuerte oposición a España.

No obstante, el proyecto europeo vino a cambiar la relación entre los Estados Ibéricos. En este marco actual de relaciones, Galicia adquiere nuevos significados, especialmente relevantes para los territorios del Norte, con los que comparte diversas estructuras de cooperación. A través de un análisis detallado de las actuales relaciones políticas, económicas y sociales gallego-portuguesas en diferentes escalas (desde la local hasta la estatal) y las narrativas asociadas, exploramos los significados contemporáneos que se atribuyen a Galicia en Portugal. La falta de autonomía política y administrativa de los territorios del Norte, provocada por el centralismo portugués, representa varios obstáculos para aprovechar el potencial económico y social de las relaciones transfronterizas. Las actuales proximidades, al igual que las antiguas, nos obligan a reflexionar sobre el futuro de la estructura funcional y simbólica de este Estado.

Palabras clave: Galicia-Norte de Portugal; Desfronterización; Cooperación transfronteriza; Estados Ibéricos; Regionalización portuguesa

Rethinking Portugal based on relations with Galicia

ABSTRACT: For the narratives that, throughout history, have sought to establish the origin of Portuguese nationality, Galicia has always been an inconvenience. Language does not explain the nation, as it extended beyond the northern border. Territorially, it is difficult to understand the political division between Galicia and the territories to the north of the Douro River, as many characteristics continue. Galicia also complicates the narrative that it was the Atlantic vocation that determined Portuguese individualization. This did not prevent the forging of a national identity based on narratives of uniformity with a strong opposition to the other, Spain. However, the European project has come to change the relationship between the Iberian States. In this current framework of relations, Galicia acquires new meanings, especially relevant to the Northern territories, with whom it shares several cooperation structures. Through a detailed analysis of the current political, economic, and social Galician-Portuguese relations at different scales (from the local to the national) and the associated narratives, we explore the contemporary meanings attributed to Galicia in Portugal. The lack of political and administrative auto-

onomy in the Northern territories, caused by Portuguese centralism, represents various obstacles to taking advantage of the economic and social potential of cross-border relations. The current proximities, like the old ones, necessitate reflection on the future of the functional and symbolic structure of this State.

Keywords: Galicia-Northern Portugal, De-borderization, Transborder Cooperation, Iberian States, Portuguese Regionalization

1. Introdução

A criação dos estados ibéricos implicou a separação de realidades territoriais muito próximas. Como em muitos outros contextos geográficos, a fronteira que divide o território português do espanhol atravessa espaços onde outrora houve uma coesão social, económica e cultural e até um passado comum. No noroeste peninsular, a estruturação desta fronteira estatal determinou a cisão do percurso histórico entre territórios galegos e do norte de Portugal que, desde os tempos romanos tinham mantido uma unidade formal sob a denominação de *Gallaecia*. Apesar da permeabilidade destes limites se evidenciar no quotidiano das populações, a relevância política e simbólica da fronteira determinou a existência de duas realidades estatais diferentes. No entanto, a entrada dos dois Estados no projeto europeu nos anos 80 do século XX veio abrir um novo capítulo das relações territoriais, agora *desfronteirizadas*. A Galiza e o Norte de Portugal têm estado na vanguarda europeia da cooperação transfronteiriça, como forma de potenciar as complementaridades culturais e económicas e institucionalizar a fluidez das interações entre os seus territórios. As implicações deste novo quadro de relações com a Galiza na definição das geografias internas de Portugal, sobretudo a norte, é o principal tema de reflexão deste texto.

Naquela que é considerada uma das mais marcantes obras geográficas do século XX, “Portugal o Mediterrâneo e o Atlântico” (1945), Orlando Ribeiro refere que o norte de Portugal se desvincula da Galiza para iniciar a *Reconquista* em direção ao sul, separando-se assim de um espaço de continuidade natural, económica, linguística e cultural. Nesta e noutras publicações do autor (1987) e em obras de outros pensadores que, ao longo do século XX, se dedicaram a compreender a origem de Portugal tais como Hermann Lautensach, Amorim Girão, entre outros, fica evidente que a continuidade física entre Portugal e a Galiza impossibilita a evocação de fundamentos geográficos para individualidade do país. Também a proximidade entre o galego e o português e a sua origem comum, bem como a partilha da condição atlântica e do peso da vida marítima na cultura dos dois povos complicam muitas das narrativas que, sobretudo desde o século XIX, têm procurado explicar os fundamentos da nacionalidade a partir de fórmulas simplistas. Ainda que nos meios intelectuais se reconheça a origem política da nacionalidade, fundamentada por autores tão relevantes como o historiador José Mattoso (2003), as imagens da nação ainda estão carregadas de muitas simplificações que contribuem para condenar Galiza à invisibilidade. Ainda que com exceções, a Galiza é frequentemente vista, a partir de Portugal, como parte de um todo político, social e cultural que é Espanha. É, no entanto, difícil ignorar que há características base da nação que se prolongam para lá da

fronteira norte do país. No atual quadro de relações ibéricas e, sobretudo, perante a intensificação das interações transfronteiriças, a Galiza ganha novos significados, especialmente relevantes para os territórios do Norte.

A regionalização espanhola surge frequentemente nos debates sobre o futuro regional de Portugal. Nos momentos em que se intensifica a discussão sobre um possível avanço da nunca concretizada criação de regiões administrativas no Continente, conforme define a Constituição da República Portuguesa de 1976, é comum o evocar do caso espanhol para justificar posições contra. Os argumentos usados defendem, por um lado, que a regionalização é uma resposta à diversidade histórico-cultural regional de um Estado, o que não acontece no caso de Portugal e, por outro, que a autonomia regional intensifica o grau de conflito entre territórios, apontando como exemplos o País Basco e a Catalunha. Mais recentemente, e sobretudo nos territórios a norte, a regionalização espanhola passou a servir de argumento àqueles que defendem o avanço das regiões administrativas portuguesas. Nestes discursos, a Galiza é usada como exemplo de sucesso que comprova os bons resultados económicos e sociais da autonomia regional. Outra das situações em que a Galiza é evocada, é para defender que o aproveitamento do potencial da cooperação transfronteiriça entre os territórios galegos e do Norte de Portugal depende de uma maior autonomia à escala regional da parte portuguesa.

Perante estas circunstâncias, este artigo parte da premissa de que as relações passadas e presentes entre territórios da Galiza e do Norte de Portugal obrigam a uma reflexão sobre o futuro da estrutura funcional e simbólica do Estado Português. Para alcançar este objetivo, começamos por fazer uma reflexão acerca dos efeitos que a integração na União Europeia teve nas geografias funcionais e identitárias de Portugal, com base na análise das principais transformações vividas. Posteriormente, conduzimos uma análise detalhada das atuais relações políticas, económicas e sociais entre a Galiza e Portugal a várias escalas. Além disso, exploramos os significados contemporâneos atribuídos à Galiza em Portugal através da análise das narrativas predominantes. Concluiremos com considerações finais sobre a relevância da Galiza na reflexão acerca do futuro da estrutura funcional e simbólica do Estado Português.

2. A europeização e as geografias funcionais e identitárias de Portugal

Considerando a *europeização* como o processo de incorporação de regras, procedimentos e normas da União Europeia nas estruturas e políticas domésticas dos Estados (Radaelli, 2003), há dois grandes efeitos que é comum associar-lhe (Kettunen e Kungla, 2005). Por um lado, o seu contributo para fortalecer os governos locais e regionais, devido às maiores oportunidades de financiamento e projeção internacional providenciada pelas entidades europeias. Por outro, sugere-se uma tendência para toma de decisões partilhada entre atores regionais e locais, afastando-se da tradicional abordagem centrada no Estado. No entanto, e apesar dos vários mecanismos criados para fortalecer o poder das entidades subnacionais e da influência que a agenda europeia exerce dentro das dinâmicas internas, os Estados-nação continuam a ser os grandes protagonistas dentro da União Europeia, já que em muitos países, incluindo Portugal, a política regional continua a ser definida pelos governos centrais (Keating et al., 2015). Ainda assim, a europeização juntamente com a globalização e a descentralização são, segundo Nofe-

rini et al. (2020), as grandes forças que têm contribuído para a redefinição e fortalecimento de unidades territoriais por toda a Europa.

No caso português, é reconhecido por vários autores que a entrada do país no projeto europeu, em 1986, teve impactos nas lógicas do ordenamento territorial, com efeitos tanto nas práticas de planeamento como nas dinâmicas de cooperação entre entidades territoriais (Ferrão, 2011; Silva et al., 2016; Waterhout & Mourato, 2009). À escala regional, apesar da chegada dos fundos europeus ter fortalecido o poder as estruturas regionais de Portugal Continental, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), estas entidade têm a sua capacidade e autonomia limitadas pelo facto de continuarem dependentes do governo central e de não terem canais próprios de influência ao nível europeu (Antunes & Magone, 2018). Apesar da forte aposta que nas últimas décadas se tem feito dentro da União Europeia para fortalecer a escala regional, e das pressões internas para avançar com a regionalização, Portugal continua a ser um país fortemente centralizado, centralista e sem autonomia regional no Continente (Magone, 2010).

Embora a criação de regiões administrativas seja um tema debatido desde, pelo menos, a Primeira República (1910-1926) (Santos, 1985), é só na Constituição da República Portuguesa de 1976 que são oficialmente reconhecidas. Nesta mesma Constituição, atualmente em vigor, refere-se que no Continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Nos arquipélagos dos Açores e da Madeira criaram-se, nesse mesmo ano, as Regiões Autónomas que avançam no imediato sem grandes percalços. Numa revisão constitucional, em 1997, introduziu-se o artigo 256º, que passou a condicionar a regionalização a um referendo. Este foi celebrado em 1998, tendo registado uma elevada abstenção (52,4%), e sido rejeitado pela maioria. A pouca cultura de participação em referendos no país, a inadequação do mapa regional proposto e o voto de protesto contra o partido que estava então no poder são apontadas como algumas das razões para o resultado (Baum e Freire, 2001). Apesar de não se terem constituído as regiões administrativas, as cartografias regionais portuguesas não pararam de evoluir.

Ainda que seja comum considerar que o enfoque regional da política de ordenamento do território em Portugal tenha surgido na década de 60 do século XX com o III Plano de Fomento, foi só após o 25 de abril de 1974 e, sobretudo, a partir dos anos 80, com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia que o desenvolvimento regional ganhou suporte legal, técnico e financeiro (Ferrão, 2011). Desde então, as competências das CCDR, cujas circunscrições correspondem na generalidade ao mapa das NUT 2, foram sendo expandidas e estas entidades passaram a ter um papel cada vez mais relevante no planeamento e no desenvolvimento regional. Além da importância do seu papel na gestão dos fundos comunitários, são ainda responsáveis pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) cujo objetivo é definir as linhas orientadoras do desenvolvimento regional. Pelo facto de serem parte da estrutura da administração central periférica do Estado, a sua ação é frequentemente caracterizada como representativa dos interesses do poder central, em detrimento da região que representam. Para fazer face a esta falta de legitimidade, em 2020 introduziu-se um mecanismo de eleição indireta do presidente e de um dos vice-presidentes destas entidades e, desde 2023 têm o estatuto de instituto público com personalidade jurídica, e com maior autonomia. No entanto, as CCDR continuam a ser encaradas como estruturas dependentes do poder central (Costa, 2023).

Paralelamente, adaptação da estrutura político-administrativa portuguesa às lógicas dos fundos da União Europeia levou à promoção da cooperação entre municípios, o que originou as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, em 2003, com base em estruturas anteriormente existentes. Estas entidades têm o estatuto de associações de municípios de fins múltiplos e a sua delimitação territorial corresponde ao mapa das NUT 3. As entidades intermunicipais são, na prática, estruturas de cooperação entre municípios e desempenham um papel crucial no acesso dos municípios aos fundos europeus sendo ainda responsáveis pelo desenvolvimento e implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial. A Lei-quadro da transferência de competências do poder central para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) atribuiu-lhes mais competências em diversos domínios.

No texto de Suzanne Daveau em Ribeiro *et al.* (1991), a geógrafa afirmava que as relações com Espanha desempenhariam um papel crucial na configuração regional de Portugal, sobretudo nas áreas fronteiriças. Dada a histórica importância dessa relação de contraste como um pilar essencial da identidade nacional, uma vez que é o único país com o qual partilha uma fronteira, a integração de ambos os Estados na União Europeia exigiu uma nova abordagem às relações entre os dois países com consequências para as narrativas identitárias portuguesas. Também porque, e tal como referem Trillo-Santamaría e Paul (2014), este contexto veio alterar os significados de um dos alicerces fundamentais da construção do imaginário nacional português, que é a fronteira. De facto, a ideia de que Portugal tem os limites fronteiriços mais antigos da Europa está enraizada no imaginário nacional e é frequentemente evocada pelos principais líderes políticos do país. No entanto, e seguindo a perspetiva apresentada por Villares (2022) a remoção das fronteiras implica repensar as relações transfronteiriça com base em novos pressupostos, ainda que com a consciência de que, tal como referiu Kavanagh (2000), podem “retirar-se as portas, mas os marcos permanecem”.

Apesar da sua diversidade geográfica e da ampla gama de expressões culturais regionais, Portugal é frequentemente apontado como um exemplo de Estado-nação em que os espaços políticos e culturais coincidem. O forte sentimento de união nacional é sustentado pela estabilidade territorial e unidade religiosa e linguística que fomentam a ideia de uma nação coesa. Consequentemente, a ideia de que “a cada Estado corresponde uma nação e a cada nação uma língua é uma ideia simplista, mas uma ideia fortíssima...” tal como refere Marco Neves (2021, p. 209) o que, segundo o mesmo autor, leva a que “...a Galiza, para ser visível aos portugueses para lá da sua existência enquanto região geográfica de um Estado denominado Espanha, tem de ultrapassar uma forte resistência mental.”. No entanto, a integração europeia teve um importante impacto em Portugal, dado que levou à *desfronteirização* derivada da abolição dos controlos fronteiriços necessária para garantir a livre circulação entre os 26 países que pertencem ao Espaço Schengen. Ao desvanecer das fronteiras físicas com o único Estado com que partilha fronteiras, Espanha, juntou-se o atenuar das fronteiras políticas, sociais e culturais com as comunidades autónomas adjacentes, gerando fortes impactos para os territórios raianos e nas suas populações. Estes efeitos têm sido especialmente marcantes para os territórios do norte de Portugal que se têm aproximado em diferentes âmbitos aos seus vizinhos galegos.

3. As pontes que a cooperação transfronteiriça abriu

A cooperação transfronteiriça tem sido um instrumento fundamental para o processo de *desfronterização* europeu. As instituições europeias têm apostado na estruturação de espaços de cooperação transfronteiriça, através de incentivos financeiros, onde é especialmente relevante o INTERREG, e da criação de bases institucionais para a formalização de entidades de carácter transfronteiriço. Assim, sobretudo desde a década de 90 do século XX, tem-se assistido à criação de regiões fronteiriças como instrumentos ao serviço de fórmulas de governação territorial transfronteiriça (Noferini et al., 2020). Comumente denominados por Euroregiões, estas espaços são frequentemente concebidos do ponto de vista geopolítico como formas de reterritorialização transfronteiriça, capazes de reorganizar as dinâmicas sociais, económicas e políticas subnacionais e ultrapassar a territorialidade estatal (Popescu, 2008). De acordo com Böhm (2023) para os territórios fronteiriços as Euroregiões têm cinco importantes funções: estimular a governança multinível; servir de ferramenta de desenvolvimento; uma forma de paradiplomacia; uma ferramenta de reconciliação (pós eventos como COVID-19, por exemplo); e ser um instrumento de construção europeia. No entanto, os interesses nacionais e as lógicas de funcionamento dos Estados continuam a sobrepor-se aos objetivos transfronteiriços através de diferentes tipos de mecanismos como os instrumentos de ordenamento e gestão territorial (Amado Acedo et al., 2023).

Os primeiros passos na criação de espaços transfronteiriços entre os Estados Ibéricos deram-se na fronteira galego-portuguesa. Em 1991 o presidente do Governo Autónomo da Galiza (Xunta de Galicia) e o máximo representante da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal assinam um acordo para criar a Comunidade de Trabalho da Galiza e Norte de Portugal destinada a potenciar os recursos comuns dos territórios. Anos mais tarde esta cooperação tomaria a forma de Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) Galiza-Norte de Portugal, com maior autonomia relativamente aos fundos comunitários e capacidade técnica para levar a cabo projetos de cooperação. Esta é uma entidade com estatuto próprio, com trabalhadores e equipa de gestão, e capaz de atuar legalmente em ambos os Estados. À escala local, em 1992, foi criado o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, inicialmente entre 12 municípios, promovendo projetos conjuntos em diversas áreas. Hoje, abrange 41 municípios da Galiza e do Norte de Portugal. Também os municípios fronteiriços desenvolveram estruturas de cooperação, denominadas Eurocidades, que atuam de forma coordenada em áreas como turismo, educação, transporte, ambiente e cultura. Atualmente existem 4 Eurocidades nesta fronteira: Chaves-Verín (2007); Tui-Valença (2012); Monção-Salvaterra (2015) e Vila Nova de Cerveira-Tomiño (2018). No ano de 2018 surgiu um novo espaço de cooperação que atua à escala supramunicipal (no qual participam 26 concelhos) em torno à parte da fronteira definida pelo Rio Minho, sob o instrumento AECT (AECT Rio Miño).

Os resultados da cooperação transfronteiriça entre territórios da Galiza e do Norte de Portugal evidenciam-se em diferentes aspetos. Numa melhoria de infraestruturas de transportes e de comunicações, como a criação de pontes, organização conjunta de eventos culturais e institucionais, no surgimento de entidades transfronteiriças no campo da investigação e educação e, também, num maior fluxo de mobilidade de pessoas e mercadorias entre as duas regiões.

Na atualidade, e segundo os dados Observatório Transfronteiriço Espanha/Portugal (2018), relativos a 2018, mais de metade do fluxo de veículos entre a fronteira dos Estados português e espanhol é feito através da Galiza. Também a nível dos intercâmbios económicos, registaram-se melhorias nas relações entre o Norte de Portugal e a Galiza. Segundo Carballo-Cruz (2019), em 2018 Portugal foi o segundo mercado de exportação para as empresas galegas (13,6%), depois do francês (18,9%) enquanto a economia portuguesa lidera as vendas à economia galega (26,8%), muito distante das vendas francesas (9,7%). O autor considera que em setores como o turismo, o setor automóvel, a moda, a alimentação e a metalurgia deve haver um estreitamento de relações devido ao elevado potencial quanto à geração de energias e ganhos de escala. As instituições envolvidas na cooperação transfronteiriça têm acompanhado a aproximação entre os dois sistemas económicos através de instrumentos como Estratégia de Especialização Inteligente Transfronteiriça Galiza-Norte de Portugal (RIS3T). Esta foi a primeira estratégia de especialização inteligente (RIS3) transfronteiriça a nível europeu e teve como propósito definir um quadro de cooperação estratégico para dar resposta coordenada a desafios partilhados que, no âmbito das políticas de inovação, possam ser tratados conjuntamente de forma mais eficaz e eficiente, mobilizando novas iniciativas e projetos e aumentando a captação de fundos comunitários ao nível europeu.

4. Os reflexos da Galiza na regionalização portuguesa

Durante os 20 anos que passaram desde a vitória do “não” no referendo sobre a criação de regiões administrativas, o tema da regionalização perdeu protagonismo no debate público, tendo sido um tema abandonado pela grande parte dos partidos políticos (López-Davalillo Larrea, 2010). Contudo, em 2018 ressurgiu o debate devido, por um lado, à aprovação da lei da descentralização de competências para municípios e estruturas supramunicipais e, por outro, a uma intenção latente em certos setores da sociedade de voltar a repetir o referendo (Rocha & Barbosa, 2023). Nesse mesmo ano a Assembleia da República constituiu uma Comissão Independente para estudar a organização do Estado à escala intermédia que propôs a criação de regiões administrativas baseadas nas atuais regiões de planeamento (CCDR). Segundo o relatório isto permitiria melhorar a legitimidade das entidades regionais, a prestação de serviços públicos e a coordenação entre as estruturas descentralizadas (Cravinho et al., 2019). Para as eleições antecipadas de 2022, o Partido Socialista que então governava e que ganharia com maioria absoluta essas mesmas eleições, incluiu no seu programa eleitoral a regionalização e a promessa de um eventual referendo como um dos seus compromissos para o mandato. Entretanto, por falta de acordo com o maior partido da oposição, o Partido Social Democrata, a possibilidade de se avançar com a criação das regiões administrativas ficou gorada. No entanto, o debate que se intensificou neste período de quatro anos é demonstrativo dos principais temas que rodeiam as questões da regionalização.

Entre os argumentos contra podemos encontrar que o mapa da divisão regional do país não é consensual. Para tal tem contribuído o facto de, ao longo das últimas décadas, as cartografias regionais em Portugal terem sofrido várias alterações tanto ao nível das circunscrições como das denominações, dificultando a consolidação de espaços regionais de referência (Gus-

man e Mourato, 2023). Por outro, tanto o sistema de governo a adotar, como as competências a serem assumidas pelas estruturas regionais, e o funcionamento das dinâmicas de financiamento também continuam em debate, apesar do relatório da Comissão Independente fazerem propostas concretas para responder estes temas (Cravinho et al., 2019). Existem, ainda, diferentes problemas apontados por aqueles que estão contra o avanço da regionalização, entre eles: o eventual agravamento da corrupção, o alegado aumento dos lugares públicos que servirá para criar postos de poder para os do costume, o aumento dos custos orçamentais e os riscos de fragmentação territorial.

As vozes que se colocam a favor da regionalização apontam a incapacidade da atual estrutura político-administrativa, com o poder político fortemente centralizado na capital, responder às necessidades concretas dos territórios. Além disso, é recorrente associar o centralismo do país ao acentuar dos desequilíbrios económicos e sociais do país. Embora não se possa afirmar com certeza que a descentralização cause diretamente o desenvolvimento, observa-se alguma evidência de correlação entre esses dois elementos com base nos resultados da administração pública em outros países europeus (OECD, 2020). Consequentemente, vários autarcas e representantes de entidades públicas ergueram a voz para exigir uma maior autonomia territorial e reivindicar a efetivação da regionalização com esse propósito. Dentro da região Norte de Portugal esta reivindicação tem sido recorrente.

Numa reportagem recente do Porto Canal denominada “Galiza: espelho da autonomia” explica-se detalhadamente os alcances da autonomia política, social, cultural e política e os efeitos que teve no crescimento e desenvolvimento desta comunidade autónoma ao longo dos últimos 40 anos. Nas várias entrevistas realizadas a políticos galegos, ressalta-se que a autonomia política respaldada por uma assembleia legislativa (o Parlamento de Galicia) e um poder executivo (a Xunta de Galicia) permitiu criar uma governação mais ajustada à realidade territorial galega. Nesta reportagem que parte de um extenso trabalho jornalístico que recorre a entrevistas, registos audiovisuais, e dados estatísticos, refere-se a importância não só da existência de instituições políticas que representam a Galiza, mas também da possibilidade de criar estruturas e equipamentos culturais e educativos próprios e que respondem a uma agenda autónoma. A reportagem termina referindo que “Quanto à Galiza, os que defendem a regionalização em Portugal vêem-na como exemplo. Dizem que as águas cristalinas do Rio Minho deveriam funcionar mais como um espelho e menos como uma fronteira.”

Na realidade, os resultados satisfatórios que se obtiveram na Galiza a partir da autonomia regional é reiteradamente referido por diferentes agentes do Norte de Portugal. Exemplo disso é a frase que encontramos no texto de José Albino da Silva Peneda, presidente do Conselho Geral da Universidade de Trás-os-Montes, enviado à Comissão Independente da Descentralização em que diz: “Quando o Norte de Portugal e a Galiza entraram na União Europeia, em 1986 a situação era semelhante em termos de criação de riqueza, para 33 anos depois a Galiza estar muito à frente”¹. Também o atual presidente da CCDR-N, António Cunha, repete reiteradas vezes um argumento semelhante, que pode ser representado a partir da seguinte frase “Hoje

1 <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx> (acesso em 31/10/2023)

é preciso andar a procurar muito nos dados algum indicador de desenvolvimento, de riqueza, de qualidade de vida onde o Norte de Portugal esteja numa situação superior à galega². Luís Braga da Cruz, antigo presidente da CCDR-N e ex-ministro da economia referiu numa entrevista, em 2019 “basta olhar para a evolução destas duas regiões para vermos como os galegos, que chegaram à Comunidade Europeia com indicadores algo piores do que os portugueses da região adjacente, acabaram por conseguir suplantar outras regiões espanholas.”³. Já em 2013 a então Vice-Presidente da CCDR-N, Ana Teresa Lehmann, dizia que a “questão política é fundamental para perceber assimetrias entre Norte de Portugal e Galiza” defendendo que “A Galiza é autónoma, tem um Governo e um orçamento independentes. Pode gerir os recursos como bem entende, o que em Portugal não acontece. É a grande diferença de ter um Governo regional”⁴. Em 2019, também a então Vice-Presidente da CCDR, Ester Siva, afirmou que “A Galiza é um exemplo do que poderíamos ser”⁵.

A Galiza entra também nas reivindicações do Norte de Portugal por uma maior autonomia regional para defender que o estreitar de relações entre os dois lados da fronteira depende de uma maior compatibilidade entre modelos político-administrativos. Já em 2014, o então deputado europeu do Partido Socialista e atualmente presidente do Conselho Económico Social, Francisco Assis, num evento para autarcas socialistas galegos e portugueses defendeu a necessidade do Norte reivindicar a regionalização de Portugal, acrescentando que “O encontro com a Galiza é também um momento para nós pensarmos a necessidade nos reformularmos, até para podermos ser um parceiro em melhores condições com a Galiza e aproveitar melhor a eurorregião”⁶. Esta é uma ideia defendida também pelo presidente da CCDR-N que em 2022 “o Norte português possa ter em breve um modelo de autonomia regional similar ao galego”, algo que permitirá “estreitar ainda mais” os laços entre as regiões e populações⁷. Também o Presidente da Câmara de Viana do Castelo, em comentários ao debate sobre a regionalização referiu: “Viana do Castelo considera que adiar o processo da regionalização prejudica o desenvolvimento da região Norte e a cooperação transfronteiriça com a Galiza, com quem existe uma relação desigual”⁸.

No contexto do recente debate sobre a autonomia regional, torna-se claro que o Norte de Portugal tem aproveitado a experiência da Galiza em termos de autonomia e a colaboração transfronteiriça como pontos relevantes da sua narrativa. Paralelamente às mudanças nas dinâmicas regionais, a europeização tem, através da cooperação transfronteiriça, criado oportunidades para as entidades e atores que operam em níveis subnacionais implementarem as suas

2 <https://portocanal.sapo.pt/noticia/323054> (acesso em 31/10/2023)

3 <https://www.publico.pt/2019/03/11/local/noticia/pais-ja-nao-ha-distritos-regioes-estao-cumprir-1864876> (acesso em 31/10/2023)

4 <https://correiodominho.pt/noticias/regionalizacao-ldquo-questao-politica-e-fundamental-para-perceber-assimetrias-entre-norte-de-portugal-e-galiza-rdquo-ccdr-n/39681> (acesso em 31/10/2023)

5 <https://portocanal.sapo.pt/noticia/182452> (acesso em 31/10/2023)

6 https://www.rtp.pt/noticias/politica/assis-disse-ser-escandaloso-que-o-norte-assista-a-ausencia-de-regionalizacao_n778533 (acesso em 31/10/2023)

7 <https://radioaltominho.pt/noticias/presidente-da-ccdr-n-adite-modelo-de-autonomia-similar-ao-galego-para-o-norte/> (acesso em 31/10/2023)

8 <https://radioaltominho.pt/noticias/autarca-de-viana-do-castelo-diz-que-adiar-regionalizacao-lesa-norte-e-relacao-com-galiza/> (acesso em 31/10/2023)

estratégias de ação além-fronteiras (Trillo Santamaría e Lois González, 2014). Considerando a referência à Galiza em diversos discursos de representantes institucionais do Norte de Portugal e na atenção mediática que se tem dado à realidade galega, podemos considerar que a crescente proximidade política, social, económica e cultural entre as duas margens da fronteira reflete-se na discussão sobre as geografias internas de Portugal. Ainda que este enquadramento permita desafiar certas dimensões do controlo do Estado central sob o espaço, é inegável que o poder central permanece como o principal determinante das relações internas e externas entre os territórios, uma vez que determina a autonomia e a legitimidade política e económica de cada entidade para agir nesse âmbito. Esta dinâmica é particularmente notória em Estados fortemente centralizados, como é o caso de Portugal.

5. Conclusão

A história de Portugal e a sua definição territorial e cultural estão intimamente ligadas à Galiza. Com um passado em comum e representando uma continuidade de muitas das características físicas, culturais e sociais a proximidade entre territórios galegos e do norte de Portugal só é interrompida por uma artificialidade política, materializada na própria fronteira. Durante séculos as zonas de fronteira foram palco de conflitos bélicos, tal como tão bem testemunham as infraestruturas militares que ainda se podem encontrar nos territórios raianos, mas também de complementaridades e interações. Galegos e portugueses conseguiram sempre cruzar a fronteira, mesmo nos momentos de maior rigidez como foram as épocas de ditaduras ibéricas, por motivos económicos, sociais e culturais. Ainda assim, as fronteiras são importantes instrumentos de construção dos Estados já que permitem a delimitação política e identitária fundamental para a sua legitimidade e perpetuação. E ainda que os territórios e os seus povos tenham formas de resistir à sua artificialidade, as delimitações fronteiriças têm consequências em vários âmbitos, já que determinam projetos políticos distintos.

Em Portugal a fronteira tem um peso especialmente importante, por ser uma das principais marcas da sua independência frente a Espanha, que de forma mais ou menos subtil, e em diferentes momentos da história, representou uma ameaça à soberania nacional. Sobretudo para os portugueses que vivem afastados das fronteiras, esse limite político é o que distingue o nacional do estrangeiro, o nativo do forâneo, e essas dicotomias têm um grande peso na definição da nacionalidade. Atravessar a fronteira implica utilizar códigos de comunicação distintos, entrar num fuso horário diferente e testemunhar hábitos sociais singulares, experiências que não se verificam ao cruzar nenhum dos limites internos do país. Isto resulta, entre outras coisas, de uma construção identitária que se estruturou em oposição ao Estado vizinho e que gerou uma formulação nacional alegadamente contrária ao outro lado da fronteira. No entanto, são várias as características físicas, sociais e culturais que não são interrompidas pela fronteira, e Portugal regista no seu interior uma grande variabilidade regional de expressões culturais. Na realidade, a unidade portuguesa deve-se ao facto de o poder político ter sido capaz de agregar territórios com diferenças culturais e de condições de vida de uma forma contínua, firme e centralizada (Mattoso et al., 2010). Isto significa que unidade portuguesa não resulta da existência de características particularmente distintas nos territórios que atualmente compõem a Espanha.

Ao norte, a fronteira ainda representa uma quebra em relação a territórios com os quais há um passado em comum e uma forte proximidade cultural e linguística, apesar da pouca visibilidade dada a esta questão na narrativa histórica portuguesa.

A transformação dos significados da fronteira e o levantamento do controlo dos postos fronteiriços veio desafiar vários dos princípios fundamentais da identidade nacional portuguesa. Na atualidade, Portugal enfrenta o desafio de conciliar a sua construção funcional e identitária às lógicas de espaço europeu integrado e desfronteirizado, onde as escalas subnacionais são valorizadas. Entre os principais desafios, destaca-se a adaptação de um país tradicionalmente centralista e centralizado às abordagens regionais europeias de promoção ao desenvolvimento. Ainda que o centralismo português tenha sido capaz de resistir à criação de um nível intermédio de governação no Continente, atualmente as entidades subnacionais têm à sua disposição instrumentos, como a cooperação transfronteiriça, que lhes permite uma maior autonomia na definição das suas relações territoriais. Os territórios a norte aproveitaram rapidamente as facilidades financeiras e institucionais promovidas pela União Europeia e criaram pontes políticas, económicas e culturais com a vizinha Galiza. De facto, conforme têm defendido diversos autores (Johnson, 2009; Popescu, 2008), a integração europeia obrigou a uma renegociação as relações entre a territorialidade política e a espacialidade das relações sociais, já que as entidades subestatais têm à sua disposição mecanismos para se libertarem dos constrangimentos institucionais definidos pelos Estados-nação.

A análise aqui apresentada indica que a integração europeia fortaleceu e forneceu às entidades e personalidades regionais as ferramentas para reivindicar alterações nas geografias internas do país. No caso de Portugal, o protagonismo que as vozes regionais assumiram no recente debate sobre a regionalização e a forma como mobilizaram a Galiza para a discussão é representativo disso mesmo. Isto leva-nos a constatar que se por um lado a relação histórica com a Galiza inviabiliza conceções simplistas da individualidade portuguesa e põe em causa alguns dos pilares da nacionalidade, por outro, a proximidade atual entre os territórios galegos e do norte aumenta a pressão para uma transformação das geografias funcionais internas que permita avançar com a autonomia da escala regional. Apesar disso, as mudanças nas geografias simbólicas e funcionais que fundamentam as nações e os Estados estão fortemente dependentes dos poderes instituídos que, no caso português, se mantêm muito concentrados na capital. No entanto, independentemente para onde caminhe no futuro a estrutura funcional e simbólica de Portugal, as relações com a Galiza não deixarão de estar presentes.

Inês Gusman. Investigadora pós-doutoral do Departamento de Geografia da Universidade de Santiago de Compostela e investigadora visitante no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. O foco principal da sua investigação é o estudo da relação entre as identidades territoriais e os espaços de cooperação intermunicipais e transfronteiriços.

Doutorada em Desenvolvimento Regional e Integração Económica e licenciada em Economia, é autora várias publicações sobre relações transfronteiriças, ordenamento do território, identidades territoriais e valorização patrimonial. Mail: ines.gusman@gmail.com

Bibliografía

- AMADO ACEDO, A., PAÜL CARRIL, V., & TRILLO SANTAMARÍA, J. M. (2023). *La ordenación del ámbito territorial vasco y el fenómeno fronterizo ¿estímulo para la cooperación o persistencia del efecto barrera?* (J. Arnáez, P. Ruiz-Flaño, N. E. Pascual-Bellido, N. Lara-Renault, J. Lorenzo-Lacruz, A. Díez Angulo, N. Martín-Hernández, T. Lasanta, & E. Nadal-Romero, Eds.). ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE GEOGRAFÍA. <https://doi.org/10.21138/CG/2023.lc>
- ANTUNES, S., & MAGONE, J. M. (2018). With or without you: Mobilization strategies of Portuguese regional authorities in the European Union. *Regional & Federal Studies*, 30(2), 219–241. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1555527>
- BAUM, M. A., & FREIRE, A. (2001). Political Parties, Cleavage Structures and Referendum Voting: Electoral Behaviour in the Portuguese Regionalization Referendum of 1998. *South European Society & Politics*, 6(1), 1–26. <https://doi.org/10.1080/714004932>
- BÖHM, H. (2023). Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 38(3), 487–506. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1948900>
- COSTA, L. (2023). A regionalização do continente português: um processo conturbado. In J. Cadima Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (Uminho Editora, pp. 81–100). UMinho Editora. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.5>
- CRAVINHO, J., FERRÃO, J., PIMPÃO, A., JOÃO JARDIM, A., MOURA, P. H., CARMONA-RODRIGUES, A., & FONTAINHAS-FERNANDES, A. (2019). Relatório da Comissão Independente para a Descentralização. In *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado* (p. 312). Assembleia da República.
- FERRÃO, J. (2011). *Ordenamento do Território como Política Pública*. (1st ed.). Fundação Calouste Gulbenkian.
- GUSMAN, I., & MOURATO, J. (2023). Cartografias regionais Em Portugal: Convergências, conflitos e vazio político, administrativo e cultural. In A. Carmo, C. Rego, M. Couret Branco, & M. Saudade Baltazar (Eds.), *(Re)visitar a regionalização 25 anos depois* (pp. 173–196). Edições Almedina.
- JOHNSON, C. M. (2009). Cross-Border Regions and Territorial Restructuring in Central Europe. *European Urban and Regional Studies*, 16(2), 177–191. <https://doi.org/10.1177/0969776409102190>
- KAVANAGH, W. (2000). The Past on the Line. In *Ethnologia europaea* (2nd ed., Vol. 30, pp. 47–56).
- KEATING, M., HOOGHE, L., & TATHAM, M. (2015). Bypassing the nation-state?: Regions and the EU policy process. In *European Union* (pp. 445–466). Routledge.
- KETTUNEN, P., & KUNGLA, T. (2005). Europeanization of sub-national governance in unitary states: Estonia and Finland. *Regional & Federal Studies*, 15(3), 353–378. <https://doi.org/10.1080/13597560500223321>
- LÓPEZ-DAVALILLO LARREA, J. (2010). Portugal ¿Qué regionalización? Un recorrido por la geografía política de Portugal a lo largo del tiempo. *Uned. Espacio, Tiempo y Forma.*

- Serie*(3), 27–52.
- MAGONE, J. M. (2010). Portugal: Local Democracy in a Small Centralized Republic. In F. Hendriks, A. Lidström, & J. Loughlin (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 1–37). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199562978.003.0017>
- MATTOSO, J. (2003). A Identidade Nacional. In *Cadernos Democráticos*. Fundação Mário Soares.
- MATTOSO, J., DAVEAU, S., & BELO, D. (2010). *Portugal o sabor da terra. Um retrato histórico e geográfico por regiões*. Círculo dos Leitores.
- NEVES, M. (2021). O galego (in)visível. Inquérito sobre a visibilidade da Galiza e do galego em Portugal. In C. Pazos-Justo, M. J. Botada Vilar, & G. André (Eds.), *Galiza e(m) Nós. Estudos para a compreensão do relacionamento cultural galego-português* (pp. 191–212). Húmus.
- NOFERINI, A., BERZI, M., CAMONITA, F., & DURÀ, A. (2020). Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization. *European Planning Studies*, 28(1), 35–56. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>
- OECD. (2020). Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios? In *OECD Multi-level Governance Studies* (Issue January, pp. 1–137). OECD Publishing.
- OTEP. (2018). *Observatório Transfronteiriço Espanha / Portugal Observatorio Transfronterizo España / Portugal*. Secretaría General de Transporte; Ministerio de Fomento. https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=FOLHETO_OTEP_2020_dados_2014a2018.pdf&folder=publicacoes/relatorios%20otep
- POPESCU, G. (2008). The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography*, 27(4), 418–438. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.03.002>
- RADAELLI, C. (2003). The Europeanization of Public Policy. In K. Featherstone & C. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 27–56). Oxford University Press.
- RIBEIRO, O., LAUTENSACH, H., & DAVEAU, S. (1991). *Geografia de Portugal. A vida Económica e Social. Edições João Sá da Costa, Lda*. Edições João Sá da Costa, Lda.
- ROCHA, J. F. da, & BARBOSA, A. (2023). O estado do Estado: a regionalização no quadro da Constituição Portuguesa e da abertura à União Europeia. In J. Cadima Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (UMinho Editora, pp. 41–61). <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.3>
- SANTOS, J. A. (1985). *Regionalização, processo histórico*. Livros Horizonte.
- SILVA, P., TELES, F., & PIRES, A. R. (2016). Paving the (Hard) Way for Regional Partnerships: Evidence from Portugal. *Regional and Federal Studies*, 26(4), 449–474. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1219720>
- TRILLO SANTAMARÍA, J. M. (2014). Cross-Border Regions: The Gap Between the Elite's Projects and People's Awareness. Reflections from the Galicia-North Portugal Euroregion. *Journal of Borderlands Studies*, 29(2), 257–273. <https://doi.org/10.1080/08865655.2014.915704>

- TRILLO SANTAMARÍA, J. M., & LOIS GONZÁLEZ, R. C. (2014). Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y cooperación transfronterizo. *Scripta Nova*, 18(49), 1–22.
- VILLARES, R. (2022). *Galiza. Terra Irmã de Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- WATERHOUT, B., & MOURATO, J. M. (2009). The Impact of Europeanisation on Planning Cultures. In F. Othengrafen & J. Knieling (Eds.), *Planning Cultures in Europe* (Issue May). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315246727>