

VARIAÇÕES DO NORTE DE PORTUGAL: ENTRE OS ESPAÇOS FORMAIS E OS IMAGINÁRIOS TERRITORIAIS

Gusman, Inês. Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de Xeografía.

mariaines.gusmancorreia@usc.es

Lois González, Rubén Camilo. Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de
Xeografía. rubencamilo.lois@usc.es

Rio Fernandes, José Alberto. Universidade do Porto, Departamento de Geografia

jariofernandes@gmail.com

RESUMO: O Norte, enquanto entidade territorial, ganha relevância institucional com a adesão de Portugal ao projeto europeu, em 1986, e a posterior chegada dos fundos comunitários ao país. Desde então, tem-se assistido a uma valorização dos espaços regionais, que se vão estruturando com base no mapa que divide o país em NUTS2 e NUTS3, ainda que a regionalização de Portugal continental continue por se cumprir. As NUTS2 têm mantido a sua forma e as entidades que lhes correspondem na coordenação de políticas e promoção do desenvolvimento, as CCDR, vão reforçando as suas funções, mas sem autonomia. No Norte de Portugal, NUTS2 e região de planeamento ativa há várias décadas, a diversidade geográfica, as assimetrias socioeconómicas e a manutenção do peso simbólico de antigas divisões dificultam a sua afirmação enquanto unidade regional.

Nesta investigação identificam-se as categorias territoriais que estruturam as identidades supramunicipais do Norte de Portugal e apuram-se as razões para a sua atual força simbólica. Para tal, foi levada a cabo uma abordagem multimétodo que incluiu a revisão geo-histórica das configurações supramunicipais, e a análise de conteúdo de entrevistas a agentes territoriais e de documentos estratégicos.

Os resultados mostram que, tal como se verifica noutros contextos europeus, as divisões administrativas que resultam de decisões *top-down* enfrentam problemas de legitimidade e reconhecimento, devido ao facto de carecerem de conteúdo simbólico e significado cultural. No entanto, as identidades territoriais mostram ser instrumentos eficazes na melhoria da coesão, compromisso e cooperação entre os agentes do território. No caso do Norte de Portugal, o

estudo aponta para a vantagem de se valorizar o conteúdo simbólico de quatro áreas distintas: Douro, Minho, Porto (Área Metropolitana) e Trás-os-Montes.

PALAVRAS-CHAVE: Norte de Portugal, Institucionalização regional, Imaginários territoriais, Identidades regionais.

ABSTRACT: The Northern Portugal, as a territorial entity, has gained institutional relevance with the adhesion of Portugal to the European project, in 1986, and the subsequent arrival of the structural funds to the country. Even though the regionalization of mainland Portugal remains unfulfilled, regional spaces have become relevant, based on the map that divides the country into NUTS2 and NUTS3. The NUTS2 have maintained their territorial form and their entities, CCDRs, have reinforced their functions. Although the Northern Portugal is a NUTS2 and a planning region active for several decades, its geographic diversity, socio-economic asymmetries together with the maintenance of the symbolic representation of former regional entities seem to make it difficult to assert itself as a territory with its own identity. Here the territorial categories that structure the supra-municipal identities of the Northern Portugal are identified, and the reasons for their current symbolic force are acknowledged. To this end, a multi-method approach was carried out, which included a geo-historical review of supra-municipal configurations, and the content analysis of both interviews and strategic documents. The results show that, as in other contexts, administrative divisions that result from top-down decisions face problems of legitimacy and recognition, as they lack symbolic content and cultural meaning. Nevertheless, considering that the identities of territories are effective instruments for improving cohesion and cooperation among territorial agents they should not be ignored. In the case of Northern Portugal, this study points to the advantage of valuing the symbolic significance of four distinct internal areas: Douro, Minho, Porto and Trás-os-Montes.

KEYWORDS: Northern Portugal, Institutionalization of regions, Territorial imaginaries, Regional identities.

1. INTRODUÇÃO

As regiões administrativas são hoje unidades fundamentais na governação dos territórios em vários contextos geográficos. Na União Europeia (UE), diversos Estados reforçaram o

protagonismo das regiões, transferindo-lhes competências em vários domínios e legitimando a sua existência através da constituição de governos resultantes de eleições diretas. Paralelamente, o próprio funcionamento da UE favorece a escala regional através da gestão e canalização de fundos estruturais. Neste contexto, Portugal é uma exceção, já que a regionalização, contemplada pela Constituição de 1976, nunca se efetivou, salvo nos arquipélagos dos Açores e Madeira, onde existem governos regionais autónomos.

Para adaptar o centralismo português às lógicas de funcionamento regionais europeias, favoreceu-se o papel das estruturas de cooperação intermunicipal, desenhadas a partir dos mapas das NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos). Atualmente, enquanto às NUTS2 correspondem Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) às NUTS3 correspondem Entidades Supramunicipais que podem ser Comunidades Intermunicipais (CIM) ou Áreas Metropolitanas (AM). No entanto, estruturas supramunicipais com recorte geográfico diferente, como os distritos, continuam a servir de referência na organização de certos serviços desconcentrados do Estado, fazendo com que o país funcione com um mapa de divisões subnacionais denso e diverso, onde espaços formais se sobrepõem entre si e, frequentemente, colidem com os imaginários territoriais que se foram cimentando na sociedade.

O Norte é um caso especialmente evidente de desencontro entre os espaços formais e os imaginários territoriais: apesar de ser uma região de planeamento há várias décadas, a sua diversidade geográfica, as assimetrias socioeconómicas e a manutenção no seu interior do peso simbólico de antigas divisões territoriais parecem dificultar a afirmação de uma identidade própria. Neste contexto, o principal objetivo deste texto é dar a conhecer o resultado da investigação dedicada a analisar as variações que, dentro do Norte de Portugal, existem entre os espaços supramunicipais formais e as territorialidades imaginadas e de que forma estas se manifestam e como devem ser trabalhadas.

Esta comunicação abre com a apresentação da abordagem teórica que serviu de base para o desenvolvimento do estudo, construída a partir da revisão bibliográfica dos principais debates académicos dedicados à construção formal e simbólica dos espaços regionais. Segue-se a apresentação da abordagem metodológica. Apresentam-se os resultados, que se interpretam à luz dos grandes debates teóricos, e as conclusões, que terminam com a apresentação das estratégias passíveis de valorizar o conteúdo simbólico e o significado cultural das

territorialidades supramunicipais do Norte de Portugal, tendo em consideração os benefícios associados às identidades dos territórios.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A relevância da região enquanto escala adequada para compreender e governar as dinâmicas económicas e sociais dos territórios, está associada à ideia de que passamos a viver num “mundo regional” (Keating, 1998) e ao facto do poder dos Estados ter sofrido várias transformações (Brenner, 2009). No entanto, existem desafios de diferentes naturezas associados à escala regional. Isto porque, enquanto os Estados-nação são unidades territoriais às quais é reconhecida soberania e legitimidade, estando a sua origem associada à sucessão de circunstâncias históricas, o processo de formação das regiões tem um carácter mais tácito e a sua existência formal e funcional depende do Estado (ou Estados) em que estão integradas. Embora no pensamento clássico fossem consideradas unidades absolutas, frequentemente determinadas por critérios físicos, as visões contemporâneas tendem a interpretar as regiões como espaços socio-espaciais dinâmicos e fluidos (Jones, 2022). Tomando a definição de Johnston et al. (2000), segundo a qual uma região é “uma área mais ou menos delimitada que possui algum tipo de unidade ou princípio de organização que a distingue das outras” (p.686), a sua existência pode estar associada a vários fenómenos, dando origem a designações como: regiões históricas, regiões políticas, regiões culturais e regiões económicas, por exemplo. Quando surgem a partir de processos puramente político-administrativos podem ser consideradas “regiões no papel” (Zimmerbauer, 2017), normalmente resultando de decisões *top-down* que fazem com que estas careçam, frequentemente, de conteúdo simbólico e de reconhecimento social, o que dificulta a sua utilização como plataformas de mobilização para o desenvolvimento.

Para compreender os processos a partir dos quais as regiões se estabelecem como partes de um sistema socio-espacial mais amplo, é útil recorrer ao modelo de Paasi (1991) sobre a institucionalização regional. Segundo este, para que uma região se estabeleça enquanto unidade territorial com relevo social precisa de passar por quatro fases, ou formas abstratas, não necessariamente sequenciais: uma forma territorial, isto é, uma delimitação no espaço; uma forma simbólica, ou seja, um conteúdo cultural e simbólico que a permite distinguir-se das demais; uma sua forma institucional, com instituições de cariz político, cultural, educativo, entre outros, que a tomam como âmbito de atuação; e, por último, uma forma que decorre das

anteriores e leva à completa institucionalização regional, associada ao reconhecimento de que é parte de um sistema socio-espacial mais amplo.

Enquanto a formas territorial e institucional podem ser determinadas a partir do Estado central, a sua forma simbólica está fortemente dependente dos imaginários territoriais existentes, isto é, das identidades dos territórios. Estas identidades são características usadas em narrativas que definem um determinado território e o distinguem dos restantes, sendo estas produzidas por diferentes agentes territoriais que selecionam certas características, reais ou imaginadas, com o intuito de individualizar um determinado espaço (Paasi, 2003). As identidades dos territórios são, por isso, construções sociais, cumulativas e múltiplas, em constante mudança (Terlouw, 2018). Considerando que as elites políticas e económicas são especialmente eficazes na reprodução destas narrativas, têm uma especial influência na formação das identidades dos territórios.

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para analisar as variações entre os espaços formais e os imaginários territoriais do Norte de Portugal é especialmente útil tomar como referência o mencionado modelo de Paasi, que facilita a distinção entre as diferentes formas regionais: institucional, territorial e simbólica (ou identitária). Ainda que não isento de críticas (ver Paül e McKenzie, 2015) este é um modelo frequentemente utilizado.

Considerando a natureza historicamente contingente dos territórios (Pred, 1984), levou-se a cabo uma análise cronológica das principais configurações supramunicipais do Norte de Portugal desde a chegada do Estado moderno, na década de 1830, até à atualidade. Esta análise permite refletir acerca das formas territoriais e institucionais que marcaram esta NUTS ao longo dos últimos quase 200 anos. A forma simbólica, ou identidade, a que estão associados os territórios estudou-se a partir da análise de conteúdo qualitativa e quantitativa de narrativas provenientes de duas fontes distintas: 27 entrevistas semiestruturadas realizadas entre dezembro de 2019 e junho de 2020 a agentes territoriais do Norte de Portugal (representantes de entidades supramunicipais, especialistas do território e dirigentes associativos) e 8 documentos estratégicos supramunicipais desenhados para o período comunitário de 2014-2020 (Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial das Entidades Intermunicipais e a Estratégia de Desenvolvimento Regional Norte 2020). Estes textos foram reunidos num único *corpus* e submetidos aos mesmos critérios de análise de conteúdo (Neuendorf, 2019). Usando como

software de análise o *R Studio*, a partir do package *tidytext*, levou-se a cabo uma contagem de palavras ou conjunto de palavras e tomou-se a frequência como indicador de robustez das unidades territoriais supramunicipais e das características que lhes são associadas.

4. O NORTE DE PORTUGAL

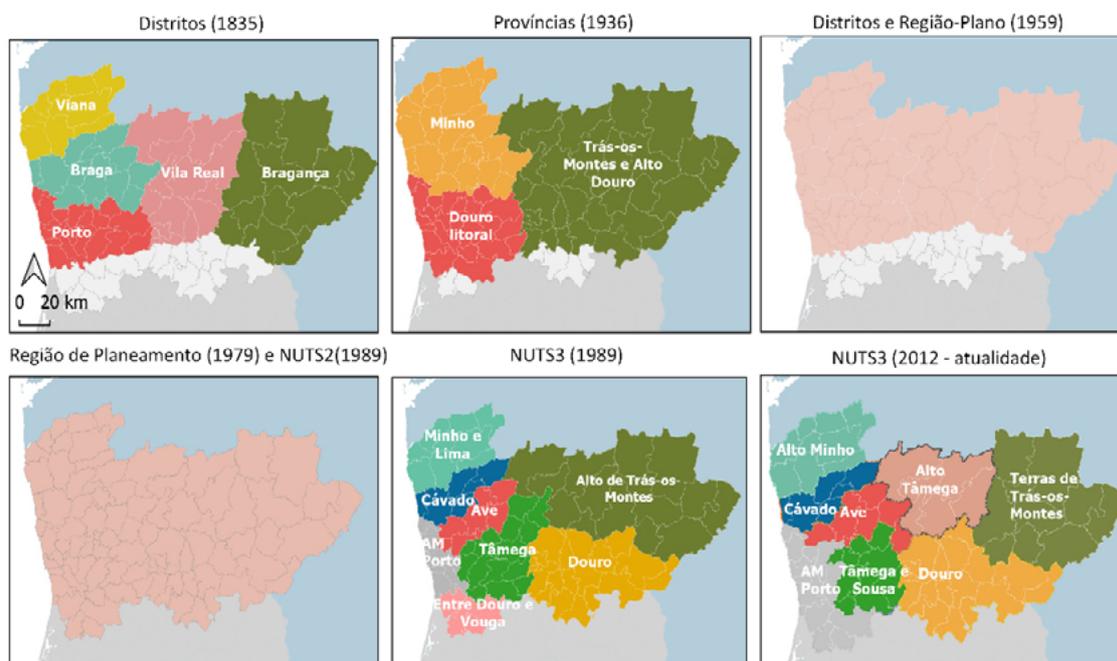
É uma NUTS2 e região de planeamento que abarca 86 municípios agrupados em oito NUTS3, sete das quais correspondem a comunidades intermunicipais (CIMS) e uma a área metropolitana (AM), a do Porto. Ocupa uma área de 21 288 km², correspondendo a cerca de 23% da área de Portugal e alberga aproximadamente 35% das 10 344 802 pessoas que residiam neste país em 2021 (INE, 2021).

Ainda que polarizado pela AM do Porto, onde se concentram diversas funções administrativas e atividades económicas, considera-se que o Norte tem uma natureza polinucleada, onde cidades como Braga, Guimarães, Famalicão, Barcelos, Viana do Castelo, Vila Real e Bragança têm um destacado dinamismo (Direção-Geral do Território, 2018). No entanto, reproduzindo um fenómeno nacional (Ferrão, 2002), esta região denota marcadas desigualdades territoriais que se expressam numa elevada concentração de população e atividade económica nos territórios do litoral, em especial no arco que tem a AMP por centro e une Viana do Castelo, Braga, Amarante e Aveiro. Estas divisões contribuem para a dificuldade em consolidar uma unidade territorial com peso simbólico que corresponda ao Norte de Portugal.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

É em 1835 que surge a divisão supramunicipal que mais tempo sobreviverá no país, a distrital. O que hoje conhecemos como Norte de Portugal ficou então dividido pelos distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real e Bragança, tal como se ilustra na primeira ilustração da Figura 1. Apesar de, desde então, ter sido adotado e abolido por diferentes governos, este mesmo mapa distrital sobreviveu até à atualidade. Ainda que os seus órgãos representativos, os governos civis, tenham sido extintos em 2011, os distritos servem de base territorial para a eleição de deputados da Assembleia da República e para a gestão de vários serviços públicos. No período da ditadura do Estado Novo surge, em 1936, uma outra divisão supramunicipal que deixará fortes marcas nos imaginários territoriais da população (Freitas do Amaral e Pereira da Silva, 2018), até porque tira partido de referências de grande profundidade histórica. Referimo-nos às províncias que, no Norte, são as de Minho, Douro Litoral e Trás-os-Montes e Alto Douro.

Figura 1. Evolução das configurações administrativas do Norte de Portugal.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações recolhidas em Santos (1985)

O mapa provincial é revogado em 1959, e o mapa distrital de 1835 reestabelecido. É em 1969, ainda com o país sob ditadura, que surge pela primeira vez o Norte enquanto região-plano, com o seu limite a sul a coincidir com o rio Douro. Em 1979, já em democracia, a Região Norte ganha a sua forma territorial atual e, com a entrada de Portugal na UE, é dotada de uma figura institucional, a atual CCDR-N. No entanto, as alterações de configuração supramunicipal não cessam: em 1989 adota-se um mapa das NUTS3 que será usado para determinar o limite territorial das atuais CIMS e AMs, entidades que têm vindo a reforçar o seu peso institucional, o qual volta a sofrer uma alteração em 2012 (Figura 1).

Esta análise da evolução destas divisões administrativas dá conta da grande instabilidade da forma territorial e institucional da escala supramunicipal de Portugal, o que contribui para que o Norte tenha um mapa de referências regionais denso e confuso. Isto mesmo é possível constatar no levantamento das denominações empregadas nas narrativas. No caso das entrevistas, registaram-se 20 denominações para além das associadas às unidades administrativas vigentes. Entre estas, a recorrente menção às denominações Minho, Douro, Trás-os-Montes e Porto dá conta da sua relevância atual enquanto categorias territoriais. A

utilização destas categorias revela-se especialmente frequente quando é pedido às pessoas entrevistadas que descrevam “a região na qual atuam”. Importa, no entanto, referir que estas se mantêm vivas também nas denominações de instituições públicas e privadas como universidades, museus, associações, entre outras. Servem, ainda, de base para a estruturação de projetos de carácter social ou económico, demonstrando a sua capacidade de mobilização e, conseqüentemente, o seu significado social. Ainda que pretensamente inexistentes enquanto realidades administrativas, foi possível encontrar referências a estas categorias territoriais também em documentos estratégicos, regionais e nacionais, em contextos de caracterização paisagística, económica ou cultural.

Através do cálculo da frequência inversa, índice que permite identificar as palavras com maior transversalidade entre diferentes documentos, constata-se uma dificuldade em encontrar características diferenciadoras comuns aos territórios que constituem o Norte de Portugal. Constata-se uma dificuldade em comunicar o Norte como uma unidade territorial, algo evidenciado numa das respostas obtidas: “Quando penso no Norte, eu vejo mais a diferença, os elementos que diferenciam as diferentes sub-regiões do que propriamente aquilo que é comum à região.” Entrevistado 11. Em contrapartida, aplicando os mesmos critérios de análise considerando as divisões Minho, Douro, Trás-os-Montes e Porto, foi possível identificar narrativas simultaneamente aglutinadoras das partes e diferenciadoras em relação ao exterior. A seguinte citação dá conta disso mesmo: “Este território é um mix de zonas muito rurais, de zonas muito urbanas, de serviços fortes, de indústrias também fortes e, portanto, é um mix de várias identidades de várias atividades onde sobressai o Porto.” Entrevista 9

Quando comparamos as quatro categorias, Douro, Minho, AM Porto e Trás-os-Montes, estas parecem estar associadas a narrativas que, apesar de terem elementos em comum, tais como o forte vínculo à escala nacional, utilizam marcadores identitários muito distintos, evidenciando a existência de identidades territoriais próprias. A distinção de narrativas é especialmente marcante entre os territórios do interior e do litoral. O Minho é frequentemente descrito como o território de produção do Vinho Verde, onde a agricultura e a religiosidade são marcantes, mas também se define a partir das altas densidades populacionais e do peso da indústria, algo em comum com o Porto. No caso desta categoria, o seu carácter metropolitano com centro no Porto é a ideia mais comumente referida, ainda que o Rio Douro e o Vinho do Porto sejam também relevantes e comuns com o Douro. Nesta categoria identificaram-se recorrentes referências à paisagem e às certificações de qualidade que alberga. Já em Trás-os-Montes

ressalta-se a condição de território isolado onde, entre outras coisas, as manifestações culturais como a língua mirandesa e as festas de inverno são centrais para a sua afirmação territorial.

Os resultados obtidos nesta investigação põem em evidência a existência de desfasamentos entre os espaços formais e as territorialidades imaginadas do Norte de Portugal. Apesar da sua forma territorial e institucional se ter mantido inalterada ao longo de décadas, esta NUTS2 não parece ter sido capaz de se afirmar como um espaço regional com conteúdo simbólico próprio. Será importante, neste quadro, considerar que, de acordo com autores como Raagma (2002) e Terlouw (2018), os desfasamentos entre espaços formais e imaginados colocam entraves ao funcionamento de uma região enquanto plataforma de cooperação e de mobilização social para a implementação de estratégias de desenvolvimento.

6. CONCLUSÕES

Os resultados obtidos nesta análise ilustram bem o que parecem ser os efeitos de uma gestão inadequada das dimensões formais e simbólicas da escala regional no Norte de Portugal. A precariedade das formas institucionais e territoriais supramunicipais adotadas, cuja definição parece alienada das interdependências sociais e económicas entre territórios e alheias aos imaginários regionais que se foram cimentando no território, contribuiu para a atual confusão de referências regionais. Apesar da manutenção da sua forma territorial e do reforço das figuras institucionais terem contribuído para tornar mais robusta a ideia da existência de uma “Região Norte”, os resultados mostram a existência de uma base frágil de partilha de características das diversas naturezas: edafoclimáticas, ocupação do território, atividades económicas e sociais e culturais. Por outro lado, constata-se a permanência clara de certas unidades territoriais dentro deste espaço, designadamente na dimensão simbólica: Douro, Minho, AM Porto e Trás-os-Montes.

À luz do quadro teórico e considerando a dimensão empírica, parece que a diversidade territorial e cultural do Norte de Portugal deve ser assumida e incorporada em diferentes âmbitos, que devem ir do desenho de políticas públicas até à promoção do território. Com base noutras experiências, propomos cinco grandes âmbitos de atuação que poderão contribuir para ultrapassar os obstáculos colocados pelo desfasamento entre os espaços formais e os imaginários territoriais e, assim, reforçar a capacidade de mobilização económica e social desta região: o reforço das estratégias de promoção territorial com base nas quatro categorias

territoriais identificadas; a integração das identidades territoriais na cooperação intermunicipal; o reforço das complementaridades transfronteiriças; a integração de produtos e serviços com as identidades territoriais; e, por fim, a associação entre as identidades territoriais e a proteção dos valores patrimoniais dos territórios.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boisen, M., Terlouw, K., Groote, P., e Couwenberg, O. (2017): «Reframing place promotion, place marketing, and place branding - moving beyond conceptual confusion.», *Cities*, 80, 1–8.
- Brenner, N. (2009): «Open questions on state rescaling.», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(1), 123-139.
- Direção-Geral do Território. (2018): *Relatório PNPT: Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Diagnóstico*.
- Ferrão, J. (2002): «Portugal, três geografias em recombinação. Espacialidades, mapas cognitivos e identidades territoriais.», *Lusotopie*, 2, 151–158.
- Freitas do Amaral, D., & Pereira da Silva, J. (2018): Regiões Administrativas, Desconcentração e Deslocalização. Em *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização: Vol. I*.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). (2021): *População Residente (N.o) por Local de Residência (NUTS–2013), Sexo e Grupo Etário; Anual*.
- Johnston, R., Gregory, D., Pratt, G., Watts, M., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M., Whatmore, S., Gregory, D., Pratt, G., Watts, M., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M., Whatmore, S., Gregory, D., Pratt, G., & Watts, M. (2000): *The Dictionary of Human Geography* (5th ed.). Blackwell Publishers.
- Jones, M. (2022): «For a ‘new new regional geography’: plastic regions and more-than-relational regionality.», *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*. 104(1), 43-58.
- Keating, M. (1998): *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Edward Elgar.
- Neuendorf, K. (2019): *The content Analysis. Guidebook*. Sage Publications.
- Paasi, A. (1991): «Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life» *Environment and Planning A*, 23(2), 239–256.
- Paasi, A. (2003): «Region and place: regional identity in question.» *Progress in Human Geography*, 27(4), 475–485.
- Patil, V., e McKenzie, H. (2015): «“About Time the Regions Were Recognised”: interpreting region-building in Western Australia.» *Australian Geographer*, 46(3), 363–388.
- Pred, A. (1984): «Place as historically contingent process: Structuration and the time-geography of becoming places.» *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 279–297.
- Raagmaa, G. (2002): «Regional Identity in Regional Development and Planning 1» *European Planning Studies*, 10(1), 37–41.

Santos, J. A. (1985): *Regionalização, processo histórico*. Livros Horizonte.

Terlouw, K. (2018): «Transforming identity discourses to promote local interests during municipal amalgamations. » *GeoJournal*, 83, 525–543.

Zimmerbauer, K. (2017): «Regions, regionalisms and identities: Towards a regional mess.» *Reanimating Regions: Culture, Politics, and Performance*, 178–193.