



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

Síntese: Apesar dos partidos com assento parlamentar na legislatura finda (2012/2016), PS, PSD, CDS-PP, CDU, BE e PPM terem durante o ano de 2015 pugnado ativamente através da comunicação social várias ideias para o melhoramento do sistema da Autonomia Constitucional, a maioria centrou-se em questões políticas concretas, e as restantes limitaram-se a algumas ideias – e ainda assim sem as justificarem. Em matéria de programas eleitorais todos os partidos foram fracós.

1. Apresentaram-se às eleições regionais da Região Autónoma dos Açores de 16 de outubro de 2016 ⁽¹⁾, 13 formações políticas, 6 dos quais faziam parte da legislatura parlamentar finda, PS, PSD, CDS-PP, CDU, BE-Bloco de Esquerda e PPM-Partido Popular Monárquico; 3 são partidos já concorrentes, PAN-Pessoas-Animais-Natureza, MPT-Partido da Terra e PCTP-MRPP; e 4 são partidos políticos novos nas eleições regionais, MAS-Movimento Alternativa Socialista, PDR-Partido Democrático Republicano, PURP-Partido Unido dos Reformados e Pensionistas e Livre/TDL.

2. Esse quadro partidário estava assente em dez círculos eleitorais com um determinado número de eleitores inscritos e com um número de deputados porá cada círculo nos seguintes termos: Corvo com 334 eleitores elegendo 2 deputados; Faial com 13 019 eleitores elegendo 4 deputados; Flores com 3 187 eleitores elegendo 3 deputados; Graciosa com 4 411 eleitores elegendo 3 deputados; Pico com 13 496 elegendo 4 deputados; Santa Maria com 5 499 eleitores elegendo 3 deputados; S. Jorge com 8 648 eleitores elegendo 3 deputados; S. Miguel com 127 206 eleitores elegendo 20 deputados; Terceira com 52 459 eleitores elegendo 10 deputados; e o círculo

(1) As eleições foram marcadas pelo Decreto do Presidente da República 30/2016, de 30 junho, DR, 1ª, 124.



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

regional de compensação elegendo 5 deputados; no total de 57 deputados e 228 259 eleitores ⁽²⁾.

3. Já era de esperar que os partidos do arco governativo nos Açores, PS e PSD, não investissem demasiado no discurso autonómico. Embora durante o ano de 2015 e parte do de 2016 todos os partidos produziram ideias sobre a necessidade de um novo modelo de autonomia em função também da necessidade da Constituição para esse efeito ⁽³⁾; no entanto o recente eleito Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, desde cedo quis mostrar às regiões autónomas que ele não tinha nenhum interesse numa revisão da Constituição, e muito menos para alterar o sistema autonómico por via da sua enorme preocupação com a estabilidade política do país, sobretudo em função de evitar um segundo resgate financeiro.

3.1 E, realmente, na nomeação dos representantes da República o Presidente da República manteve os titulares anteriores, escolhidos e nomeados por Cavaco Silva, anterior Presidente da República ⁽⁴⁾. Essa mensagem foi feita propositadamente para as ilhas: no caso dos Açores, a ideia foi travar o ímpeto autonómico que decorria desde 2015 como se antedisseste; no caso da Madeira, a ideia até deu jeito ao seu Governo Regional, Miguel Albuquerque, cujo móbil governativo imediato, logo após as eleições de 2014 ⁽⁵⁾, foi o de aproximação ao Estado, mudando radicalmente o discurso anterior de Alberto João Jardim. Ou seja, a atuação do Presidente da República com as renomeações dos dois representantes da República serviram duas finalidades: refrear as intenções dos Açores em mudar a autonomia por via da Constituição, e ajudar a Madeira no seu intuito que condizia com a ideia do Presidente da República. Por isso mesmo, o Presidente da República já foi de visita à Madeira e até hoje ainda não foi ao arquipélago dos Açores.

3.2 E tudo isso foi feito com lucidez e não foi por mero acaso. O Presidente da República sabe da importância dos Açores para Portugal e, portanto, a sua ideia não foi espezinhar os ilhéus mais distantes de Portugal, mas realmente travar o ímpeto

(2) O número de deputados a eleger por cada círculo eleitoral foi determinado pelo Mapa de Deputados 5/2016, de 19 agosto, DR, 1.ª, 159.

(3) Ver estas ideias e a sua análise, por exemplo, Arnaldo Ourique, Diário Insular, 07-01-2016.

(4) Ver análise sucinta em Arnaldo Ourique, na edição de 07-07-2016 do Diário dos Açores.

(5) Ver comunicação social a meados de 2015.



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

reformista dos açorianos. Como o comprova, a sua declaração, onde, nas Nações Unidas, em fins de setembro, o Presidente da República ⁽⁶⁾ discursou especificamente sobre o arquipélago dos Açores como sendo importante para Portugal e os EUA.

4. Além disso, não é costume, nem talvez seja viável nalguns casos, utilizar matéria de alteração constitucional – quando não está no horizonte tal possibilidade, como é o caso, em função do que se disse da Presidência da República, e em função da realidade financeira do país.

5. Como estávamos a dizer, por via das orientações políticas da Presidência da República, os partidos nas eleições regionais dos Açores foram parcios em ideias de aprofundamento da autonomia, contrariando as suas intenções anteriores à intervenção do novo Presidente da República. Dos 13 partidos apenas 4 apontam ideias.

6. Nem todos os partidos políticos têm programa eleitoral, mais corretamente não encontra-mos nenhum programa; e os que têm, regra geral, são parcios nesta matéria. Verifica-se que os programas dedicam algumas linhas e é nos panfletos distribuídos na campanha eleitoral, alguns feitos propositadamente para cada específica ilha, que se colocam a maior quantidade de informação. Neste ensaio incidimos apenas sobre os programas; e seguimos a ordem cronológica de acesso à respetiva documentação.

7. O BE, no ponto 6 do seu Programa, aponta um único desejo: o aprofundamento do Estatuto Político «*no sentido de a Região, não só ser ouvida, mas que o seu parecer seja determinante em matérias relacionadas com o seu mar e tratados internacionais que tenham implicações diretas na Região*».

7.1 Esta instituição política, portanto, defende que o resultado da audição da Região Autónoma tenha sentido prático. O problema dessa ideia é que a lei do Estatuto não tem esse poder porque os termos constitucionais dão, propositadamente, um poder discricionário aos órgãos de soberania quer no modo da participação, quer na dimensão dos benefícios daí decorrentes, e quer inclusivamente no conceito do que seja considerado tratado ou acordo internacional que diretamente lhe diga respeito. Repare-se bem nos termos constitucionais: no prómio do artigo 227º elenca várias poderes e matérias a «*definir no Estatuto*»; mas enquanto para a matéria fiscal remete

(6) Ver comunicação social de 23-09-2016.



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

expressamente para uma lei de finanças das regiões autónomas, nesta matéria internacional não o faz ⁽⁷⁾.

7.2 Claro que a Constituição determina que essa participação é definida no seu Estatuto ⁽⁸⁾ e, pois, é possível que este faça essa definição – porque inclusivamente a lei do Estatuto é uma lei da Assembleia da República ⁽⁹⁾, é aliás uma matéria de competência exclusiva.

7.3 O problema, no entanto, é a dimensão desta problemática: porque o pensamento português é o da participação e dos benefícios, quando, em rigor a questão é mais do que isso, incluindo de natureza militar. Na verdade, não existindo órgãos próprios ⁽¹⁰⁾ de tratamento destas matérias que são estruturais para as Autonomias ⁽¹¹⁾, e não existindo forma de participar sistemicamente nos órgãos do Estado que trabalham nestas matérias ⁽¹²⁾ de nada servirá ou valerá o Estatuto Político.

7.4 Isto é, a Constituição tem de determinar que por lei se determine uma organização transversal permanente que compreenda e tenha dimensão política para influenciar a decisão política final.

7.5 Ou seja, o BE toca realmente numa matéria extremamente importante, mas não oferece nenhuma ideia para a sua efetiva concretização

8. O PSD, no ponto 1.d (p.19 e seguintes) do seu Programa, apresenta quatro ideias:

(7) Artigo 227º, alíneas i), j) e t) da Constituição: «*Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei quadro da Assembleia da República*»; «*Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas*»; «*Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes*».

(8) Artigo 227º, nº1, proémio, da Constituição: «*As regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respetivos estatutos*».

(9) Artigo 161º, alínea b) da Constituição: é da «*competência política e legislativa*» da Assembleia da República «*Aprovar os estatutos político-administrativos e as leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas*».

(10) Arnaldo Ourique, *Condição autonómica. Básicos ensaios jurídico-políticos e constitucionais sobre as regiões autónomas de Portugal*, vLex, Barcelona, 2013, pp.58-60.

(11) Arnaldo Ourique, *As portas do mundo*, 1 e 2, em Diário dos Açores, 21 e 25-09-2016.

(12) Arnaldo Ourique, *Autonomia estanque*, em www.arnaldoourique.pt, de 07-10-2015.



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

8.1 Defende a abolição do cargo de Representante da República. No entanto não indica como resolver a questão da fiscalização da constitucionalidade e legalidade desse órgão.

8.2 Defende a criação de partidos políticos regionais. Essa é uma ideia desde sempre defendida pela Região Autónoma da Madeira. Isso é possível com a alteração da Constituição e hoje não há motivos para impedir essa alteração. No entanto, o mais importante é pensar-se nas consequências: um partido político regional sem nenhuma relação formal com os partidos nacionais pode provocar, por um lado, uma menor projeção política da Região a nível nacional (hoje os políticos regionais integram as mais altas chefias partidárias) ⁽¹³⁾ e, por outro lado, pode provocar enormes distúrbios nas relações de interesse nacional/regional.

8.3 Propõe a representação direta nos órgãos nacionais quando estiver em causa matérias de interesse para a Região, incluindo no Conselho de Ministros. É um bom projeto, mas depende da concretização do sistema: a sua previsão na Constituição, ou no Estatuto, mas sem uma lei concretizadora, torna o princípio de participação inócuo.

8.4 Propõe, por fim, a integração indireta da Região Autónoma nas comissões nacionais europeias e internacionais. Também é uma boa ideia, mas depende igualmente do encontro de uma lei geral que regulamente tal intervenção. Em todo o caso, não se percebe o vocábulo «integração indireta», pois ou se cria realmente um sistema nacional abrangente em função de um Portugal Autónomo, ou continuará a manter-se as regiões fora do processo de âmbito nacional.

8.5 Dadas as propostas apresentadas pelo PSD durante os anos anteriores, incluindo a apresentação de uma obra, com uma segunda edição, com dezenas de intervenções de instituições e pessoas das mais variadas áreas, este pequeno grupo de ideias é, não apenas reduzido, mas também incipiente.

9. O PS, no ponto 1.1 (p.5 e seguintes) do seu Programa, apresenta seis ideias:

9.1 Defende também a extinção do cargo de Representante da República, oferecendo as suas funções de nomeação e fiscalização das leis aos órgãos de governo próprio. Não distingue a qual desses órgãos próprios e que são dois, o executivo e o

(13) Vejam-se os casos emblemáticos de Mota Amaral e Jaime Gama que foram presidentes da Assembleia da República, e mais recentemente Carlos César, líder do PS na Assembleia da República, incluindo a função de Presidente do PS (não confundir com o cargo de secretário geral do PS).



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

parlamento ⁽¹⁴⁾. Esse modelo teria sentido se existisse na Região Autónoma um verdadeiro modelo de sistema de governo democrático ⁽¹⁵⁾; como não existe, essa proposta seria um sério risco ao normal funcionamento das instituições.

9.2 Defende a consolidação jurídica e administrativa do adquirido autonómico. Não se consegue perceber o alcance desta ideia, mais ainda frente ao mesmo direito que existe no artigo 14º do Estatuto Político dos Açores. ⁽¹⁶⁾ Estará a pensar-se numa lei de desenvolvimento desta disposição estatutária?, ou mais incisivamente elevando-a à própria Constituição?

9.3 Defende que o conceito de gestão partilhada deve ter maior concretização e que a esse nível deve prevalecer o princípio da subsidiariedade. Também não concretiza a ideia. O princípio da subsidiariedade está previsto no artigo 10º do Estatuto Político dos Açores ⁽¹⁷⁾, bem como o da gestão partilhada, no artigo 8º, nº3. ⁽¹⁸⁾

9.4 Defende que nas eleições regionais deve existir a possibilidade de candidaturas independentes e de listas abertas ou de voto preferencial. Esta ideia não

(14) Certamente estará a pensar a nomeação pelo próprio parlamento, dando assim ao Presidente do Governo Regional honras políticas idênticas à do Presidente da República; e dando ao Presidente da Assembleia Legislativa os poderes de fiscalização. Artigo 5.º do Estatuto Político dos Açores: «Órgãos de governo próprio. 1 — São órgãos de governo próprio da Região a Assembleia Legislativa e o Governo Regional. 2 — Os órgãos de governo próprio da Região assentam na vontade dos açorianos».

(15) Ver Arnaldo Ourique, *Sistema de governo*, de 12-06-2015 e *Governo das Ilhas*, de 08-07-2015, ambos em www.arnaldoourique.pt.

(16) Artigo 14.º, «Princípio do adquirido autonómico 1 — O processo de autonomia regional é de aprofundamento gradual e dinâmico. 2 — A eventual suspensão, redução ou supressão, por parte dos órgãos de soberania, dos direitos, atribuições e competências da Região, resultantes da transferência operada pela legislação da República ou fundadas em legislação regional, deve ser devidamente fundamentada em razões ponderosas de interesse público e precedida de audição qualificada da Região».

(17) Artigo 10.º: «Princípio da subsidiariedade. A Região assume as funções que possa prosseguir de forma mais eficiente e mais adequada do que o Estado».

(18) Artigo 8.º: «Direitos da Região sobre as zonas marítimas portuguesas. 1 — A Região tem o direito de exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertençam ao território regional e que sejam compatíveis com a integração dos bens em causa no domínio público marítimo do Estado. 2 — A Região é a entidade competente para o licenciamento, no âmbito da utilização privativa de bens do domínio público marítimo do Estado, das atividades de extração de inertes, da pesca e de produção de energias renováveis. 3 — Os demais poderes reconhecidos ao Estado Português sobre as zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional adjacentes ao arquipélago dos Açores, nos termos da lei e do direito internacional, são exercidos no quadro de uma gestão partilhada com a Região, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado. 4 — Os bens pertencentes ao património cultural subaquático situados nas águas interiores e no mar territorial que pertençam ao território regional e não tenham proprietário conhecido ou que não tenham sido recuperados pelo proprietário dentro do prazo de cinco anos a contar da data em que os perdeu, abandonou ou deles se separou de qualquer modo, são propriedade da Região».



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

está justificada a sua necessidade. O que se pretende com isso afinal? À partida, esse tipo de modelo apenas teria como consequências a dispersão dos votos, já que no parlamento, das duas, uma: ou os partidos têm maioria suficiente para fazer valer as suas posições ou, caso diferente, não a tendo, ficaria o parlamento sem unidade para a feitura e conclusão de leis. A ideia de deputados independentes e votos preferenciais apenas cumpre o desejo de o cidadão votar numa pessoa singular individualmente; mas, fora isso, tem pouco significado político – já que os deputados, em função das atribuições do parlamento – que não é de um, nem de dois, mas de todos, representam sempre a Região.

9.5 Defende, para as eleições regionais, o voto eletrónico com a finalidade de olvidar a abstenção. Esta ideia parte do pressuposto que a abstenção é elevada devido à necessidade de deslocação à boca da urna?, ou que é mais difícil o voto com papel e caneta do que a aposição do dedo para o voto digital?; ou está pensada num voto feito eletronicamente em casa do cidadão?, e seria menor a abstenção se fosse possível tal implementação? Ou seja, o que se pretende concretamente com esta medida? ⁽¹⁹⁾

9.6 Defende, por fim, a adoção de orçamento regional participativa, à semelhança do que já faz a Câmara de Ponta Delgada. O problema neste ponto é a finalidade dessa ideia que, defende, é «*decisivo para uma Autonomia consolidada e de futuro*». Em que medida? Em rigor não é necessário alterar nem a Constituição nem o Estatuto para que isso possa acontecer; aliás, nem é necessário alterar as leis de enquadramento orçamental.

9.7 O projeto autonómico do PS é exíguo em função do que tinha vindo a defender desde 2015, e mistura elementos constitucionais e estatutários com elementos de desenvolvimento político. Em todo o caso, com esforço, percebe-se as ideias que acima mostramos.

10. O PPM intitula o seu Programa de “Reforma Autonómica” e, por via disso, apresenta um vasto conjunto de ideias, algumas concretizáveis pela mera ação governativa; olhando as que pressupõe alteração da Constituição ou do Estatuto Político dos Açores, ou outra dimensão de grandeza, apresenta dez ideias:

(19) Ver Arnaldo Ourique, *A abstenção nos Açores*, em Diário dos Açores, de 21-10-2016. Aqui num elementar ensaio o autor mostra que a abstenção é um problema político cuja causa não está no povo, mas no político.



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

10.1 Encabeça a sua proposta de dar ao Estado uma natureza federal, dando aos Açores o estatuto de Estado federado. Esta ideia parte do pressuposto de que o Estado é uma criação da lei. É certo que a história mundial tem casos de estados fabricados pelos países de domínio imperial, incluindo as Nações Unidas; no entanto, isso acontece em situações de países e lugares onde não existe estabilidade territorial. Para fazer dos Açores um Estado federado teríamos que criar um Estado fantasma – porque as ilhas não têm estatuto material, nem material histórico nesse sentido, para se projetar como Estado. No Brasil é que é possível criar novos estados a partir de restos de outros estados; mas isso não existe em Portugal pela sua própria matriz política e histórica. Das duas, uma: ou existe um Estado reconhecido como tal na ordem mundial ou apenas existe uma aparência de Estado. Em Espanha também é diferente: as regiões autónomas históricas têm uma língua e culturas próprias e, portanto, podem almejar, como o quer fazer Catalunha, criar-se como um novo Estado; e que, aliás, a própria Constituição permite em certo grau. ⁽²⁰⁾ Mas isso não existe em Portugal, embora existe algum pensamento político nesse sentido ⁽²¹⁾.

10.2 Também, como quase todos os partidos, almeja a existência de partidos regionais. Ver n°8.2 supra.

10.3 Defenda o mesmo sistema apresentado por outros quanto à possibilidade de candidaturas independentes e de listas abertas ou de voto preferencial nas eleições legislativas; ver n°9.4 supra.

10.4 Defende a eleição de deputados por eleitores da diáspora açoriana. Ideia muito antiga, e de difícil concretização dada a natureza dos votos – que traduzem, não apenas a eleição dos deputados e do parlamento, mas também do governo regional.

10.5 Propõe a redução de 57 deputados para 43 no parlamento regional, sendo 23 eleitos por um círculo regional e 20 pelos círculos de ilha e da imigração. Ou seja, propõe alterar o sistema eleitoral mas não aponta os problemas que quer resolver, nem quais os motivos subjacentes a essa proposta.

(20) Primeira das Disposições Adicionais: «A Constituição protege e respeita os direitos históricos dos territórios forais...»; terceiro ponto do Preâmbulo: «Proteger todos os espanhóis e povos de Espanha...»; ver ainda artigos 2º, 3º e 143º e seguintes, todas da Constituição Espanhola de 1978.

(21) Ver Diário Insular de 20-10-2016 que noticia a habitual opinião, nesse sentido, de Reis Leite (antigo Presidente do Parlamento Açoriano) e de Alberto João Jardim (antigo Presidente do Governo da Madeira).



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

10.6 Propõe a extinção do cargo de Representante da República, tal como outros, ver nº8.1 e nº9.1 supra; e institui as atribuições desde ao Presidente do parlamento. Ou seja, seria este a nomear o Governo Regional e a fazer a fiscalização das leis.

10.7 Defende a consagração da Região participar, com direito de veto, nos processos sobre bases militares e Mar dos Açores. O veto é literalmente impossível: porque assim o Estado estava preso à vontade da Região em matérias de âmbito internacional – e isso é impensável.

10.8 Defende a criação de um Representante Permanente dos Açores junto da União Europeia; mas não explica em que moldes.

10.9 Defende a obrigatoriedade do hasteamento da Bandeira dos Açores em todas as instituições do Estado na Região; matéria antiga e controversa.

10.10 Por fim, defende a blindagem dos mecanismos de operacionalização dos direitos dos Açores na ZEE e Plataforma Continental adjacente ao Mar dos Açores. Mas não diz como fazê-lo e em que moldes.

11. O programa eleitoral da CDU não apresenta ideias sobre a Autonomia Constitucional. E não sabemos se os restantes partidos CDS-PP, PAN, MPT, MAS, PCTP-MRPP, PDR, PURP e Livre têm ou não programas eleitorais.

12. Do conjunto destas propostas plasmadas em quatro dos partidos que tinham programa eleitoral, verifica-se, em síntese:

12.1 Todas as propostas não assinalam a dificuldade e ou mérito de algum assunto que pretendem resolver ou desenvolver. E isso é grave: não se pode alterar o sistema autonómico com ideias soltas e sem justificação cuidada em função do que se quer fazer ou resolver.

12.2 Há uma clara ideia de não dar grande importância à matéria do sistema autonómico, com exceção para o PPM cujo programa eleitoral é todo feito propositadamente para esse efeito. Neste caso, não se aproveitou a ocasião para justificar as propostas; nos restantes casos, limitam-se a apontar ideias já antigas e, pior, já fora de tempo.

12.3 Tendo em conta que 2016 foi um ano pródigo em declarações dos partidos políticos no sentido de se alterar a Constituição para melhorar o sistema autonómico, e em que, inclusivamente, o Presidente do Governo Regional auscultou os partidos com



A AUTONOMIA NAS LEGISLATIVAS REGIONAIS DOS AÇORES DE 2016

assento parlamentar para um consenso alargado nesse sentido, as propostas apresentadas não representam de modo algum esse ímpeto reformismo antes das eleições.

12.4 No conjunto, todas as propostas são fracas porque feitas sem contexto e sem a mínima explicação do que se pretende com elas. Quase que se limitam a transmitir o que vai sendo publicado na comunicação social açoriana.

Arnaldo Ourique,
Em Angra do Heroísmo, 26 outubro 2016.