

A URGÊNCIA DA AUTONOMIA DOS AÇORES VISÃO CONSTITUCIONAL (1)

por Arnaldo Ourique (2)

UNIVERSIDADE DE VERÃO DA JUVENTUDE POPULAR, ILHA DO
PICO, 25 AGOSTO 2018, TEMA: “NOVOS HORIZONTES PARA A
AUTONOMIA AÇORIANA”.



TÁBUA DE DESENVOLVIMENTO:

Nota de abertura do assunto
Responsabilidades partilhadas entre o Estado e a Região Autónoma
Responsabilidade específica da Região Autónoma
A urgência da Autonomia
Conclusões
Nota bibliográfica



SÍNTESE: O que os quarenta e dois anos de Autonomia nos mostram sobretudo é que soubemos aproveitar as oportunidades dos corolários financeiros da insularidade e da ultraperiferia. Mas em termos de conhecimento e melhoramento da Autonomia esse tempo mostrou que está tudo por fazer, designadamente porque não temos Saber Autónómico e porque não temos um *sistema de governo* eficaz. É esta a urgência da Autonomia: conhecimento e política governativa de garantia da democracia.

(1) Texto que serviu de base à comunicação, com o mesmo título, que o autor realizou na Universidade de Verão da Juventude Popular dos Açores, na ilha do Pico, a 24-08-2018. O convite foi feito pelo líder regional do CDS-PP-Açores, o Dr. ARTUR LIMA, e o apoio pela Presidente da Juventude Popular, a Dr^a SÉFORA COSTA, aos quais aqui publicamente se agradece a oportunidade para discutir a Autonomia, e o seu futuro, com jovens açorianos e de todas as ilhas.

(2) Jurista investigador nas áreas do Direito Constitucional Autónómico, Direito Regional, Direito Administrativo, Filosofia do Direito e História Política das Regiões Autónomas Portuguesas. Jurisconsulto na Administração Pública dos Açores, Angra do Heroísmo. Na especialidade do Direito Constitucional Autónómico participa ativamente no debate de matérias autonómicas e acerca de vários assuntos constitucionais, estatutários e legais, e para vários órgãos de comunicação social, e instituições públicas e privadas. Possui extensa obra publicada em Portugal e no estrangeiro.

Nota de abertura do assunto

*A nossa constituição não imita as leis dos estados vizinhos.
Em vez disso, somos um modelo para os outros.
O governo favorece a maioria em vez de poucos — por isso é chamado de democracia.
Se consultarmos a lei, veremos que ela garante justiça igual para todos em suas diferenças; quanto à condição social, o avanço na vida pública depende da reputação de capacidade. As questões de classe não têm permissão de interferir no mérito, tampouco a pobreza constitui um empecilho: se um homem está apto a servir ao estado, não será tolhido pela obscuridade da sua condição...*
PÉRICLES, 495-429 a. C. (TUCÍDIDES, *A Guerra do Peloponeso*)

1. Olhando para os quarenta e dois anos de Autonomia Político-Constitucional o que nos ressalta à primeira vista é a sua materialização na sociedade açoriana: com mais ou menos defeitos, um ponto aceite comumente é o de que a sociedade insular tem condições de vida e participação democrática muito diferentes, e para melhor, do que no tempo da mera Autonomia Administrativa Distrital que decorreu de 1832 a 1892 e de 1895 até 1976. Não podia sê-lo de outro modo: o modelo criado pela Constituição Portuguesa de 1976 é sustentado numa Região Autónoma com governo e parlamento próprios, eleitos diretamente pelo povo insular, capacidade legislativa idêntica e com o mesmo valor das leis do Estado, e uma multiplicidade de atribuições que lhe engrandecem o nervo político.

2. Mas na perspetiva do sistema autonómico a Região Autónoma detém um conjunto de elementos muito negativos e, pior do que isso, continua, de modo sistémico, a acumular esses defeitos. A Região Autónoma tem vindo a perspetivar a Autonomia de uma maneira superficial e imatura: quando seria de esperar que as revisões da Constituição Portuguesa em matérias das autonomias portuguesas tivessem um cunho mais certo, eis que a história recente mostra-nos exatamente o contrário, e em dois planos: um, na matéria estritamente estadual, isto é, nos assuntos em que a intervenção é conjunta e divide-se as responsabilidades tanto pelo Estado como pela Região Autónoma – este assunto tratamo-lo no nº3 infra; outro, na matéria especificamente da própria Região Autónoma dos Açores (RAA) – este assunto é tratado no nº4 infra. É aqui no cruzamento destes dados que concluímos pela urgência da Autonomia – que é o que veremos a partir do nº5 infra.

Responsabilidades partilhadas entre o Estado e a Região Autónoma

3. Na divisão de responsabilidades entre a Região Autónoma e o Estado podemos apontar vários exemplos:

3.1 O princípio da audição tem uma funcionalidade litigiosa, o que provoca enormes prejuízos numa relação política que deve ser de proximidade e não de conflitualidade. É um conceito antigo e nunca devidamente desenvolvido. (3)

3.2 Outro princípio antigo e sem desenvolvimento é o da cooperação, que continua sem método e sem organização. (4)

3.3 Um problema antigo tem que ver com o sistema judiciário. Para as matérias das contas públicas desde cedo foi criada a secção regional do Tribunal de Contas; na primeira lei do processo do Tribunal Constitucional existia previsão de uma secção regional desse tribunal jurisdicional, mas nunca foi criada e tal possibilidade já não existe previsão nessa lei. Isto é; a matéria da justiça permite soluções que ajudam os insulares, mas até hoje é uma matéria proibida. (5)

3.4 As relações entre administrações públicas na RAA do Estado e da Região nunca foram pensadas num registo legal, isto é, esta importante matéria é desenvolvida sem estruturas de desenvolvimento. Por exemplo a RAA atribui todos os anos, e desde pelo menos há cerca de cinco anos, e através de protocolo, cerca de seiscentos mil euros às forças de segurança da PSP e da GNR. Esse facto demonstra precisamente este funcionamento *ad hoc*. (6)

3.5 De acordo com a Constituição a Região Autónoma tem direito de participação na definição das políticas do mar, mas este importante princípio

(3) Artigo 229º, nº2 da Constituição. Artigos 7º, nº1, alínea g) e 11º do Estatuto dos Açores. ver também artigos 89º a 92º Estatuto da Madeira. Para consulta destes documentos ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, Chiado Editora, Lisboa, 2016. Ver igualmente Lei 40/1996, de 31 agosto, que «Regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas», versão oficial em <https://dre.pt/application/conteudo/241396>. Uma ideia básica e atual sobre esta matéria, ver em ARNALDO OURIQUE, *A audição, e não só, dos órgãos autonómicos*, 1 e 2, in *Correio dos Açores* em 9 e 17-08-2018.

(4) Artigo 229º, nº1 da Constituição. Artigo 7º, nº1, alínea c) do Estatuto dos Açores. Ver também artigos 93º e 111º Estatuto da Madeira. Para consultar estes documentos ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada. Ver um exemplo, entre tantos, sobre a deficiente cooperação em matéria de publicitação dos documentos legais e políticos oficiais em ARNALDO OURIQUE, *Pensamento autonómico: ensaios de 2017*, Angra do Heroísmo, 2018, pp.79-82: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt. Ver a matéria num espectro mais amplo, num pequeno ensaio de ARNALDO OURIQUE, *Autonomia, partilha e integração*, Angra do Heroísmo, 2015: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt.

(5) A preocupação com a justiça é matéria já muito antiga do pensamento autonómico. O primeiro pensador autonómico, Pe. ANTÓNIO CORDEIRO, na sua obra de 1717, *História Insulana*, faz precisamente essa defesa. A RAA aprovou pelo Decreto Regional (equivalente ao atual decreto legislativo regional) 23/1979/A de 7 dezembro que previa um «*subsídio excecional de fixação a magistrados judiciais*»; tal diploma não teve qualquer eficácia porque foi imediatamente declarado inconstitucional pelo Parecer Constitucional 33/1980 da Comissão Constitucional. Ver a sua descrição e análise em ARNALDO OURIQUE, *O pensamento jurisconstitucional das autonomias políticas portuguesas. Volume I, de 1976 a 1982, Comissão Constitucional*, Ed. Novas Edições Académicas, OmniScriptum GmbH & Co. KG, Saarbrücken, Germany, 2014.

(6) Ver a justificação, no mínimo estranha, na Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores 9/2011/A de 11 maio, cria «*um reforço de meios a atribuir às forças de segurança sedeadas na Região Autónoma dos Açores*». Na base do Acordo 1/2016, de 25 janeiro, a RAA tem feito aquisições de viaturas que depois cede à PSP, Anúncios 34, 35 e 40 de 2016, de 1 e 7 de abril, respetivamente, e 100 e 101 de 2018, de 17 maio.

constitucional não foi desenvolvido, assim como essa participação limita-se à mera audição, ainda assim precária. (7)

3.6 Embora a gestão partilhada das matérias marítimas entre o Estado e a Região Autónoma fosse uma prática corrente, designadamente na área da extração de areia do fundo do mar, a sua consagração formal, concretamente em 2009, apenas foi realizada na 3ª revisão do Estatuto de 2008-2009. Além da mera referência do princípio sem qualquer identificação de desenvolvimento, a RAA limitou-se a produzir o Decreto Legislativo Regional 211/2012/A, de 9 maio que, contra o seu próprio Estatuto, colocou a matéria na responsabilidade da RAA, o que motivou a natural declaração de inconstitucionalidade pelo acórdão 315/2014 do Tribunal Constitucional. (8)

3.7 Do mesmo modo a participação da Região Autónoma nos tratados e acordos internacionais que diretamente digam respeito à Região Autónoma, bem como nos respetivos benefícios. Estas importantes matérias naturalmente que nunca foram objeto de desenvolvimento, pelo que o resultado é quase nulo como é sobejamente sabido. (9)

3.8 O que garante política e juridicamente a Autonomia é a garantia da constitucionalidade e legalidade estatutária na feitura das leis regionais de origem autonómica. Nesse ponto a figura política que tem tal função é o Representante da República, mas nos últimos anos o cargo tem sido exercido numa qualidade amorfa e incompleta. E estes sinais foram confirmados pela manutenção do atual titular do cargo que tinha sido já nomeado pelo anterior Presidente da República Cavaco Silva; isto é, a manutenção do mesmo titular, contra uma prática já antiga de novas nomeações aquando de eleição de novo Presidente da República, veio reconfirmar essa matriz. (10) Os casos mais recentes prendem-se com diplomas que foram assinados em situações de todo impossíveis de o serem em função dos complexos problemas políticos e jurídicos que levantam. (11)

(7) Artigo 227º, nº1, alínea s) da Constituição. Artigos 8º do Estatuto dos Açores. Ver também artigos 95º e 96º do Estatuto da Madeira. Para consultar estes documentos ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada.

(8) Artigos 8º, nº3 do Estatuto dos Açores. Para consultar este normativo ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada. Sobre esta problemática recentíssima, ver ARNALDO OURIQUE, *A partilha do mar como problema autonómico. O caso do Mar dos Açores*, Angra do Heroísmo, 2015: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt. Ver ainda ARNALDO OURIQUE, *O espaço numa região autónoma*, Angra do Heroísmo, 2015: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt. ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, vLex, Barcelona, 2015: <https://doutrina.vlex.pt/source/padr-o-constitucional-autonomias-portuguesas-12674>, pp.123-135, 161-166 e 228-230.

(9) Artigo 227º, nº1, alínea t) da Constituição. Artigos 7º, nº1, alínea h), nº2, aliás a) e b) do Estatuto dos Açores. Ver também artigos 95º e 96º do Estatuto da Madeira. Para consultar estes documentos ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada.

(10) Sobre o cargo ver ARNALDO OURIQUE, *Ensaio sobre os poderes do Representante da República nas Regiões Autónomas Portuguesas*, vLex, Barcelona, 2009: <https://doutrina.vlex.pt/source/ensaio-poderes-representante-regioes-autonomas-portuguesas-4666>.

(11) Ver, vários exemplos, e de entre muitos, dos mais recentes, em ARNALDO OURIQUE: *Avaliação função pública açoriana é ilegal e inconstitucional*, in *Diário dos Açores*, 15-03-2018; *Porque motivo o sol não brilha nos Açores (ou a delinquente lei açoriana de avaliação dos funcionários públicos)*, in *Diário dos Açores*, 23-06-2018; *O elemento quântico do Estatuto Político dos Açores e a ilegalidade e inconstitucionalidade da lei regional das despesas públicas*, in *Correio dos Açores*, 24-08-2018; *Ineficiência legislativa dos Açores*, in *Diário dos Açores*, 2704-2018; *A ilegalíssima lei da*

3.9 As revisões constitucionais, sobretudo as de 1997 e a de 2014. A primeira pela complexíssima fórmula “dos princípios fundamentais das leis gerais da República, sendo estas as que se autoproclamem”, o que levou à prática reiterada da Assembleia da República e do Governo da República, nas leis e nos decretos-lei, fazer o carimbo quase automático e sistémico, dando assim a “todas” as leis do Estado essa dificuldade à Região Autónoma. (12) E revisão constitucional de 2004, que promoveu a descida das matérias autonómicas da Constituição para o Estatuto. E a consequência desse modelo que levou às duas regiões autónomas dois modelos distintos de criação da lei regional, no caso da 3ª revisão do Estatuto dos Açores em 2009 e no da Madeira que nunca realizou a adequação estatutária do seu Estatuto à nova realidade constitucional. (13)

3.10 A soberania da Autonomia é constituída por três partes distintas, mas ligadas entre si: o sistema constitucional da Autonomia Constitucional (as normas), a prática constitucional dessa Autonomia (a ação política), e a fiscalização política da mesma (*sistema de governo* e fiscalização da feitura das leis sobretudo). O Estado, ao longo dos tempos, limitou-se a seguir padrões partidários nacional-regional nas revisões da Constituição Autónoma, mas divorciou-se da prática insular e da respetiva fiscalização; a Região Autónoma soube aproveitar isso mesmo para manter o Estado concentrado na fatura financeira das transferências anuais e poder governar com alguma libertinagem a *res publica* da Autonomia Insular (14); é o que vamos ver já de seguida.

Responsabilidade específica da Região Autónoma

4. Mas a própria Região Autónoma dos Açores tem contribuído, na especialidade, para o avolumar dos problemas, designadamente em matérias que traduzem, sem reservas, alterações muito negativas. Vejam-se alguns exemplos:

4.1 A unidade regional foi planeada na Constituição e depois consagrada no Estatuto Político. Os três centros naturais e urbanos dos Açores – Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada faziam parte da fórmula política e fundacional da Autonomia Constitucional: a unidade regional baseava-se, no Estatuto Açoriano, no triângulo da unidade das nove ilhas, e em função de cada ilha, e com base no edifício político dos três antigos centros naturais e urbanos do arquipélago. Este elemento foi expurgado na revisão do Estatuto feita em 1998 e esse buraco negro na unidade regional persiste até

assistência legal aos professores dos Açores, in Diário dos Açores, 26-05-2018; *A estupidificante nova lei da tourada à corda*, in Diário dos Açores, 04-08-2018.

(12) Ver a análise deste problema em ARNALDO OURIQUE, *Os Limites Jurídico-Constitucionais do Poder Legislativo Regional*, com Prefácio de JORGE MIRANDA, Câmara Municipal da Praia da Vitória, 2001; e em ARNALDO OURIQUE, *Verificação Preventiva da Constitucionalidade e Legalidade nas Regiões Autónomas*. Prefácio de MARCELO REBELO DE SOUSA, Câmara Municipal da Praia da Vitória, 2002.

(13) Ver, por todos, ARNALDO OURIQUE, *Açores, Direito e Política*, vLex, Barcelona, 2013: <https://doutrina.vlex.pt/sour-ce/a-ores-direito-politica-10922>, pp.87-93, 111-116 e 125-129.

(14) Entre muitos exemplos, e mais recentes, ver ARNALDO OURIQUE: *Coesão Regional e Coesão Comunitária*, in Correio dos Açores, 13-03-2018; *Governança à vista e com aplausos*, in Diário dos Açores, 13-03-2018; *O governo dos Açores brinca com a Constituição e a Autonomia*, in Diário Insular, 03-04-2018; *Comédia ou tragédia política nos Açores*, in Diário dos Açores, 07-04-2018. Ver outros exemplos na anotação 11 supra

hoje, e é aliás na base dele que a centralização e a concentração açoriana nos últimos anos fez-se sentir sobremaneira – já vimos e vamos ver outros exemplos disso mesmo. É a própria Região Autónoma, concretamente a RAA, que se auto destrói. As consequências desta alteração são já muito evidentes, mas a sua ramificação no futuro é inteiramente imprevisível. (15)

4.2 A unidade regional, assim torta, com a extinção daquele triângulo fundacional e justificativo da Autonomia, reforça as dificuldades duma identidade regional – porque sem esta a Autonomia nunca cumprirá os ditames essenciais do seu objetivo. A História da Autonomia, apoiada pela RAA, focaliza-a no famoso Decreto de março de 1895 com total desprezo pela integral história açoriana; não vamos dar exemplos por razões óbvias. A História Política dos Açores ainda está por fazer, o que comprova isso mesmo. (16)

4.3 A Organização da Administração Regional, no seu modelo vertical de concentração e centralidade são o sinal efetivo de uma administração sem funcionamentos adequados às exigências da sociedade dos nossos tempos. O modelo dos Quadros de Pessoal e a Avaliação são também corolários deste modelo antiquado. A descentralização do poder é fundamental, não apenas por razões de ordem técnica; não apenas em razão da natureza arquipelágica dos Açores; mas também e sobretudo pela necessidade de oferecer aos jovens e à sociedade a força de participar na decisão administrativa e política, oferecendo à Região Autónoma uma dinâmica de qualidade e eficácia democrática. (17)

4.4 O poder legislativo – que é um dos elementos mais significativos da Autonomia Constitucional (18) – é exercido continuamente de maneira errada e injusta, ilegal e inconstitucional. São casos gritantes as recentes leis: de apoio judiciário aos professores, regime legal criado, não por um decreto legislativo regional do Parlamento, mas simplesmente por um regulamento, o Decreto Regulamentar Regional 6/2018/A, de 8

(15) Ver artigo 225º, nº1 da Constituição. Para consultar este normativo ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada. Para comparar os textos estatutários, ver ARNALDO OURIQUE, *Estatutos da Autonomia Política da Região Autónoma dos Açores – 40 anos de Política Estatutária*, Angra do Heroísmo, 2017: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt. Para análise detalhada deste assunto ver ARNALDO OURIQUE, *Tradicionalidade dos «três centros urbanos»*, Angra do Heroísmo, 2015: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt. Ver ainda ARNALDO OURIQUE, *Autonomia Política 2016, outros escritos soltos*, Angra do Heroísmo, 2017: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt, pp.36-44.

(16) Sobre este enorme problema autonómico, de entre tantos exemplos, ver ARNALDO OURIQUE, *Autonomia Política 2016, outros escritos soltos*, obra citada, pp.54-59. ARNALDO OURIQUE, *Pensamento autonómico: ensaios de 2017*, obra citada, pp.120-122.

(17) De entre muitos exemplos, e dos mais recentes, pode ver-se de ARNALDO OURIQUE: *Pensamento autonómico: ensaios de 2017*, obra citada, pp.88-89. Ver, ainda, ARNALDO OURIQUE, *Açores, Direito e Política*, obra citada, pp.158-160, 164-174.

(18) O que mais diferencia a autonomia regional da Região Autónoma da autonomia local da Autarquia Local é precisamente o poder legislativo; em todas as restantes áreas, sobre eleição direta e universal, impostos e taxas, regulamentos e órgãos próprios, as autarquias locais, e sobretudo as áreas metropolitanas, são razoavelmente comparáveis com a autonomia regional.

maio do Governo (19); ou da gestão partilhada do mar, em que a RAA, contra o seu próprio Estatuto, criou o Decreto Legislativo Regional 21/2012/A, de 9 de maio que esvaziou o conceito e levou ao acórdão do Tribunal Constitucional 315/2014 que o declarou desconforme o Estatuto e a Constituição (20); ou as despesas públicas cujo poder foi coartado pelo próprio Estatuto Político através do Decreto Legislativo Regional 27/2015/A, de 29 de dezembro e do respetivo acórdão 233/2018 do Tribunal Constitucional que o declarou com facilidade inteiramente inconstitucional. (21)

4.5 Outro aspeto da pobreza da Região Autónoma está no ausente interesse em promover e realizar o conhecimento científico da Autonomia. A RAA limita-se a viver a Autonomia sem se incomodar com o seu conhecimento. Por isso mesmo todas as questões autonómicas estão sistematicamente dependentes de pareceres de constitucionalistas do continente português, com custos elevadíssimo e em preterição do conhecimento regional; aliás o principal contributo do pensamento autonómico tem sido sistemicamente o litígio constitucional como já o demonstramos. (22) É mais do que importante, é urgente, outro tipo de abertura para esta matéria, é necessário uma cientificação da Autonomia. (23)

4.6 Tudo quanto acabamos de exemplificar é coroado com o acontecimento deste século para a Autonomia: a necessidade, em pleno século XXI, de uma “Estratégia Regional de Combate à Pobreza e à Exclusão Social”, cujo primeiro Plano de Ação para 2018-2019 foi recentemente publicado. (24)

4.7 Num quadro síntese podemos concluir que em 1976 as expetativas eram elevadas (25), mas os resultados não condizem com essa esperança e motivação. Veja-se o quadro infra:

(19) Ver ARNALDO OURIQUE, *A ilegalíssima lei da assistência legal aos professores dos Açores*, in Diário dos Açores, 26-05-2018.

(20) Ver ARNALDO OURIQUE, *A partilha do mar como problema autonómico. O caso do Mar dos Açores*, Angra do Heroísmo, 2015: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt. Ainda, ARNALDO OURIQUE, *Pensamento autonómico: ensaios de 2017*, obra citada, pp.60-65.

(21) Ver ARNALDO OURIQUE, *O elemento quântico do Estatuto Político dos Açores e a ilegalidade e inconstitucionalidade da lei regional das despesas públicas*, in Diário dos Açores, 24-03-2018, e *O elemento quântico do Estatuto Políticos dos Açores, segundo momento*, in Correio dos Açores, 24-08-2018. Sobre esta matéria ver que, sobre o citado acórdão 233/2018, tinha sido já objeto de análise pelo Tribunal Constitucional através dos acórdãos 384/2017 e 790/2017; mas aqui, dado que o processo administrativo tinha perdido entretanto a eficácia, o órgão jurisdicional não conheceu do pedido por inutilidade.

(22) ARNALDO OURIQUE, *O pensamento jurisconstitucional das autonomias políticas portuguesas. Volume I, de 1976 a 1982, Comissão Constitucional*, obra citada.

(23) ARNALDO OURIQUE, *Cientificação da Autonomia*, Angra do Heroísmo, 2016: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt.

(24) Pela Resolução do Governo Regional 95/2018, de 22 agosto. Ver também: Estratégia Regional de Combate Pobreza e Excluído Social – Diagnóstico, consultado em junho de 2017, e Estratégia Regional de Combate Pobreza e Excluído Social – Proposta para 2018-2018, consultado em dezembro de 2018, disponíveis em <http://www.azores.gov.pt/>.

(25) Ver esse sentimento, na generalidade: pela visão dum político, em JOSÉ ARLINDO ARMAS TRIGUEIRO, *Açores 20 Anos de Autonomia Contributo Histórico 1976-1996*, Horta, 2000. E pela visão dos jornais, JOSÉ ANDRADE, *1976 A Autonomia! O Governo Próprio dos Açores*, vol. III, ed. Letras Lavadas, Ponta Delgada, 2016.

<i>Expetativas em 1976 e Resultados em 2018</i>	
<i>Expetativas iniciais de 1976</i>	<i>Resultado aos 40 anos de Autonomia</i>
Um Parlamento.	Fraca qualidade técnica e política.
Leis e idênticas à do Estado.	Fracas, injustas, desconcertantes.
Potencialidades nas relações internacionais, participação e dividendos.	Fraca, nuns casos, inexistente na maioria das situações.
Unidade regional baseada nas ilhas.	Ilhas de coesão (= ilhas adjacentes).
Autonomia dos três centros urbanos.	Autonomia de um único centro.
Participação democrática.	Ineficaz, precária.
Autonomia Constitucional.	Desastres das revisões de 1997 e de 2004.
Autonomia Estatutária, e concretizada por essa lei para-constitucional.	Prejudicial a 2ª revisão de 1998 e perigosa a 3ª revisão de 2004.
Administração pública própria descentralizada e desconcentrada.	Sem descentralização. Concentradíssima. Verticalidade bicéfala: finanças e presidência.
Progresso generalizado.	Ilhas de Coesão. Pobreza extrema.

A urgência da Autonomia

5. Perante a ideia que acabamos de mostrar em síntese, somos de parecer que a solução da Autonomia não está em continuar a agendar alterações constitucionais inócuas e inférteis, como vimos, nem permitir deixar que os governos vetustos continuem a prometer os mesmos compromissos sistematicamente por cumprir e, pior, é-nos proibido continuar a ver os governos das ilhas a destruir a própria Autonomia.

6. No nosso entender, como já o temos vindo a redizer, a solução da Autonomia passa pelo modelo de *sistema de governo*, pois tudo quanto temos hoje de negativo deve-se ao precário funcionamento da democracia: a sociedade não tem condições de projetar a sua participação democrática, sobretudo os partidos políticos e os políticos em geral, por imperativos de um poder ditatorial derivado da falta de fiscalização efetiva e eficaz devido ao fraco *sistema de governo*. (26) (27)

7. Olhando para as Fig.1 e Fig.2 infra (28), percebemos a fraqueza do *sistema de governo açoriano*:

(26) Tenha-se atenção ao conceito. O *sistema de governo* tem que ver com as relações entre os órgãos políticos, insere-se na relação político de controlos mútuos e onde se insere o respeito pela separação de poderes, a fiscalização política e a garantia dos direitos fundamentais por via dessa relação. É muito diferente, portanto, do *sistema político*, o qual é mais abrangente porque engloba, além do *sistema de governo*, várias regras e procedimentos democráticos, como o modelo eleitoral, a dialética política e partidária, os regimentos parlamentares, etc. Também difere da forma de governo, este tem que ver com a relação entre o poder político e o cidadão, por isso apenas existem duas formas, a monarquia e a república. Ou seja, o *sistema de governo* é o modelo de organização e funcionamento dos vários órgãos que constituem o poder político, designadamente os poderes legislativos, governativos e de fiscalização.

(27) ARNALDO OURIQUE, *Sistema de governo dos Açores*, Angra do Heroísmo, 2015: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt. ARNALDO OURIQUE, *Governo das Ilhas*, Angra do Heroísmo, 2015: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt.

(28) Estas figuras, Fig.1 e Fig.2, mas também a Fig.3 infra, já as usamos noutros estudos; mas aqui repetem-se porque estão melhorados e corrigidos.

7.1 Desde logo o modelo compreende quatro entidades, duas do Estado, o Presidente da República e o Representante da República para a Região Autónoma, e duas que são órgãos próprios, a Assembleia Legislativa e o Governo Regional. (29) E nesta quadratura, um está muito longe da dialética política regional, o Presidente da República – o que lhe retira uma certa legitimidade para atuar mais diretamente com os órgãos regionais. É certo que tem o poder de dissolver a Assembleia Legislativa e inclusivamente não necessita de fundamentar tal decisão; em todo o caso só o pode fazer por razões que façam algum sentido para os cidadãos e ainda assim auscultando os partidos com assento na Assembleia Legislativa e o Conselho de Estado do qual, também, faz parte o Presidente do Governo Regional. (30) Ou seja, o Presidente da República, embora faça parte do *sistema de governo regional*, está distante na sua função de fiscalização – e certamente por isso mesmo nunca aconteceu dissolver a Assembleia Legislativa; e certamente por essa lonjura política que decidiu manter em funções o anterior Representante da República como vimos em nº3.8 supra.

7.2 Pior ainda quando as informações prévias que possa obter para desencadear esse efeito de dissolução advém do Representante da República que está sob a sua responsabilidade já que o escolhe e nomeia. Mas atenção: o controlo político que o Representante da República faz, que lhe compete, é o veto político e o veto jurídico, isto é, ele limita-se a fiscalizar a feitura das leis na Região Autónoma pelos órgãos regionais. Não tem qualquer função que questionar o Governo Regional, e muito menos a Assembleia Legislativa, por causa de atuações políticas menos corretas. Além disso, pela razão de o Representante da República constituir-se mero órgão nomeado, embora o seja pelo Presidente da República, isso reduz-lhe sobremaneira a capacidade legitimária para fiscalizar, no momento da assinatura, as leis que sejam aprovadas pela Assembleia Legislativa, órgão parlamentar eleito por sufrágio direto e universal e composto pelos deputados que representam a vontade popular, isto é, o povo açoriano.

7.3 Se não tem perante a Assembleia Legislativa, ou se tem precariamente junto desta, muito menos tem junto do Governo Regional – que apenas está sob a responsabilidade da Assembleia Legislativa. E, no entanto, nos últimos anos, tem sido o Governo Regional a produzir leis no lugar da Assembleia Legislativa – como é o caso

(29) Os poderes do Presidente da República estão nos artigos 134º, alínea j) e l), 141º e 234º da Constituição, dos artigos 69º e 86º do Estatuto dos Açores.

Os poderes do Representante da República estão nos artigos 230º, 231º, 233º e 234º, 278º, nº2, 279º e 281º, nº2, alínea g) da Constituição, dos artigos 48º, 91º, nºnº3, 106º e 107º do Estatuto dos Açores, e nos artigos 82º a 84º, 97º e 99º do Estatuto da Madeira.

Para consultar estes documentos ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada.

(30) Artigo 142º, alínea e) da Constituição. É interessante notar que apesar da presença dos presidentes dos governos regionais estar prevista na Constituição desde 1982, altura em que este órgão foi criado pela 1ª revisão constitucional, nunca os estatutos políticos das duas regiões autónomas inscreveram tal poder. Por que motivo?; porque existiu acordo político nesse sentido?; por as regiões autónomas sentirem que esse não é bem um direito, mas uma imposição, uma forma do Estado obrigar os presidentes do governo regional a estarem presentes? Ou, mais provavelmente, esta, com as matérias das relações internacionais nos tratados e nos benefícios, nunca se projetou o seu aproveitamento? Para consultar o normativo ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada.

flagrante, que acima mostramos, sobre ter sido o Governo Regional, através de um mero regulamento, a criar e a desenvolver o instituto jurídico do direto dos professores a apoio judiciário.

7.4 Enquanto que no sistema nacional o Presidente da República pode demitir o Governo da República como garante do regular funcionamento das instituições, ouvindo o Conselho de Estado (31), no sistema regional essa possibilidade não existe, nem no poder, evidentemente, do Presidente da República, nem, muito menos, no poder do Representante da República. A demissão no sistema regional apenas existe nas situações previstas no Estatuto: quando o Presidente do Governo Regional pede a sua demissão, ou por morte deste ou da sua impossibilidade duradoura, a rejeição do Programa de Governo, ou a não aprovação de moção de confiança (nos Açores, não na Madeira), ou a aprovação de moção de censura. (32) Ou seja, no *sistema de governo regional* não existe fiscalização política para além da fiscalização parlamentar que é precária ou inexistente (e da política e contenciosa no momento da aprovação das leis regionais, e na contenciosa na fiscalização sucessiva).

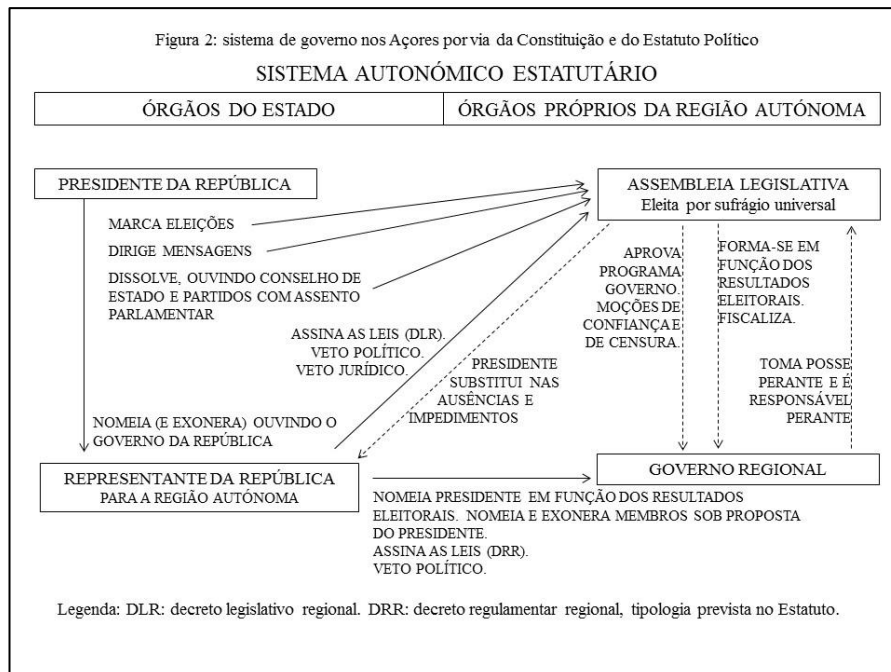
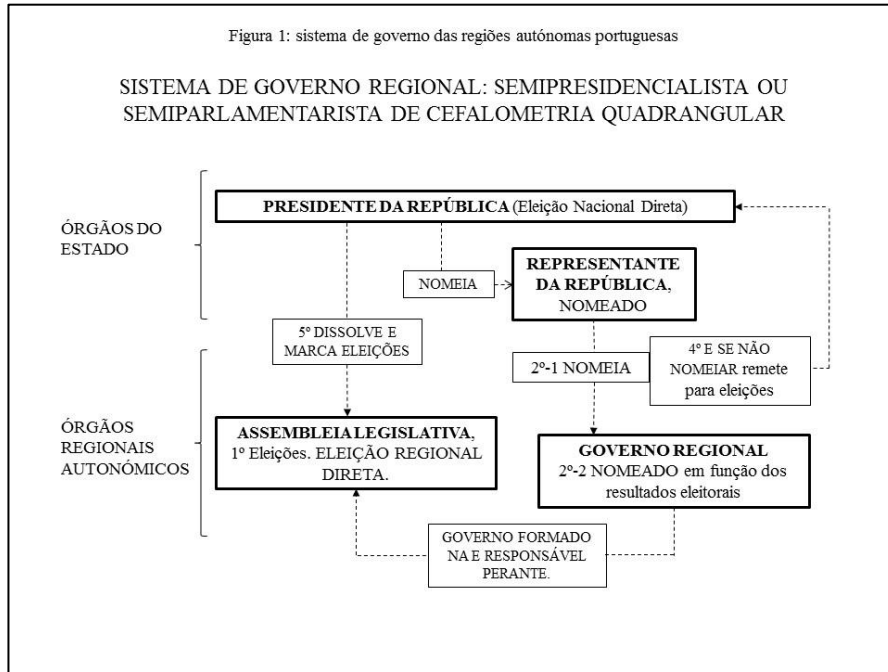
7.5 Tudo isto vai desembocar no que resta do *sistema de governo açoriano*, o executivo e o parlamento. E, embora o governo esteja sob a responsabilidade do parlamento, este não tem qualquer eficácia sobre aquele. E porquê?: 1º, porque a tendência portuguesa, e açoriana, para a divisão do arco governativo apenas por dois partidos políticos, levam, por regra, à maioria absoluta parlamentar e com maior incidência nas duas regiões autónomas; logo, o governo pode fazer o que quiser nunca tem qualquer consequência dos seus atos, tanto mais que as maiorias, por regra, produziram um modelo legislativo em que a maioria da legislação na RAA tem origem no governo, e quando tem origem no próprio parlamento, é do partido político do poder instituído, sendo, regra geral, rejeitadas as propostas da oposição. 2º, porque mesmo que não existisse maioria absoluta no parlamento, a sociedade insular não tem condições naturais (dispersão das ilhas, ilhas de pequena dimensão) e culturais (falta de jornais, e de pensamento independente), para se queixar – situação compreensível face à juventude da Autonomia, face à precariedade própria de uma sociedade que esteve durante séculos, até 1976, longe de todo e qualquer desenvolvimento político.

7.6 Mas é neste ponto em concreto da “queixa” política que está o problema: queixar-se do governo ao parlamento é irrelevante, devido à maioria parlamentar e à mentalidade política de pequena dimensão; queixar-se ao Representante da República do governo e do parlamento é quase estéril, pois só tem o poder para informar o seu nomeante, o Presidente da República, o qual, para agir numa eventual dissolução parlamentar necessita obter muita e detalhada informação (que certamente seria sempre em parte desvirtuada pela maioria de governo e parlamento), abrir um processo de auscultação complexo e, ainda assim, sempre receoso sem saber se realmente – por não

(31) Artigos 133º, alínea g) e 195º, nº2 da Constituição. Para consultar estes documentos ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada.

(32) Artigo 86º do Estatuto Políticos dos Açores; na Madeira, artigo 62º do seu Estatuto, a não aprovação de uma moção de confiança não constitui motivo de demissão. Para consultar estes documentos ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada.

ter nenhuma presença física, presencial, na região, e um fraco sentimento político das populações insulares devido a essa lonjura político-psicológica –, teria sempre, ou não, enormes dúvidas sobre se estaria perante uma situação que justificasse a dissolução.



7.7 Neste ponto ainda é impensável imaginar que um cidadão, ou vários dispersos, pudessem levar a isso. Nem mesmo a queixa coletiva. Aliás, apesar da

escuridão jornalística nos e dos Açores (33), sempre existe muita análise e crítica, e tem-se demonstrado enormes barbaridades – mas claro que de nada têm servido.

8. Acresce ainda fazer um ponto de paragem cuidadoso: por que motivo os açorianos terão de estar sujeitos a um *sistema de governo* com todas estas dificuldades? É necessário esperar que os governos regionais comecem a matar inocentes para perceber da necessidade básica de um *sistema de governo* que garanta com naturalidade e sem excessivos esforços os direitos fundamentais na Região Autónoma?

9. Por que motivo a nível nacional o *sistema de governo* garante a universalidade da política e a nível regional o *sistema de governo regional* não o garante de forma eficaz? Nesta perspetiva, considerando as diferenças que são muitas, considerando que estas diferenças têm permitido uma menor garantia dos cidadãos insulares – como mostramos vários exemplos, a Constituição, agora que tem a idade de quarenta e dois anos no século XXI, é incompleta porque permite, no que respeita à fiscalização política, uma menoridade regional como se os insulares não tivessem os mesmos ou idênticos problemas que os restantes cidadãos na garantia da constitucionalidade. Nesta perspetiva o modelo constitucional é desadequado à realidade autonómica; e se assim continuar torna-se um modelo inconstitucional, já que a Constituição não se basta criar um modelo autonómico, antes pelo contrário, para o criar e manter tem de enquadrar fórmulas de garantia efetiva dos direitos fundamentais dos insulares que estão sob a dupla alçada geral das leis da República e com as leis autonómicas da Região Autónoma; umas os insulares recebem-nas sem participar, as outras são contra os próprios como acima mostramos exemplos.

10. Pode perguntar-se se este modelo, sem nenhum órgão do Estado na Região Autónoma, não seria demasiado para o Estado em função na natureza de Estado unitário regional (Estado autonómico parcial). Não, em absoluto:

1º, porque em democracia não funciona a desconfiança do centro para a periferia. Todos estão sob comandos de fiscalização jurídica, quer preventiva, quer *a posteriori*, e todos os governos, independentemente da dimensão da Autonomia, estão sujeitos às regras próprias da democracia – desde que bem feitas.

2º, porque o que se altera é apenas o *sistema de governo regional*, nada mais, ou seja, continua a existir a cooperação e a audição entre o Estado e a Região Autónoma; além disso, repare-se que o novo cargo de Presidente da Região Autónoma, embora sendo eleito por sufrágio universal, a sua posse é feita pelo Presidente da República e na Assembleia Legislativa – o que reforça o papel do Estado na democracia autonómica e o reforço das relações entre o Estado e a Região Autónoma. Garante aos insulares um sistema efetivo de garantia dos seus direitos e reforça a ligação da Região Autónoma com o Estado, relação que é aliás urgente reforçar, pois quanto mais longe a Região estiver do centro, mais longe se encontrará do desenvolvimento do país.

11. Também se pode imaginar, como muitos o fazem, que a fiscalização política feita pelo Representante da República poderia ficar nas mãos do Presidente da

(33) Ver ARNALDO OURIQUE, *Autonomia às escuras, in Autonomia Política 2016, outros escritos soltos*, obra já citada, pp.5 e 6.

Assembleia Legislativa ou nas do Governo Regional. (34) Esse modelo não teria sentido, nem na mentalidade democrática do país e da Região Autónoma, nem no esquadro do *sistema de governo nacional* que, sendo defendido, pela Constituição, como o melhor, pois faria, como o já faz, mas assim ficaria ainda pior, uma diferenciação entre “cidadão português nacional” e “cidadão português regional” quanto à garantia dos direitos fundamentais frente ao poder político autónómico.

11.1 O Presidente da Assembleia Legislativa já pode, como se sabe, e vimos nas figuras supra, substituir o Representante da República na vacatura do cargo, nas suas ausências e impedimentos; mas é preciso notar que estas situações são transitórias e por pouco tempo. (35)

11.2 Já pudemos explicar noutros estudos e ensaios as razões por que não é desejável, e em certa perspetiva não é possível que a capacidade de fazer o veto político e o veto jurídico na criação das leis regionais de origem autónómica transitem para o Presidente da Assembleia Legislativa ou pelo Governo Regional. Num ou noutro caso de nada resolveria a ineficácia do sistema de governo, e, por razões óbvias, piorava-o sobremaneira. (36)

12. É por tudo isto, em síntese, que pugnamos pela necessidade de um terceiro órgão regional: um Presidente da Região Autónoma eleito por voto direto e universal, que não esteja no cotejo dos partidos políticos e que assim politicamente possa controlar ativamente as ações do Governo Regional e as leis da Assembleia Legislativa, tudo assim, em síntese, conforme Fig.3 infra.

13. Só um modelo assim de verdadeira responsabilidade política permitirá construir uma *unidade regional* genuína e uma *identidade regional* realista, bem como uma Autonomia adequada e eficaz, e participativa. (37)

(34) De uma maneira ou de outra todas as forças políticas nos Açores; e duas ou três opiniões sem importância sistémica.

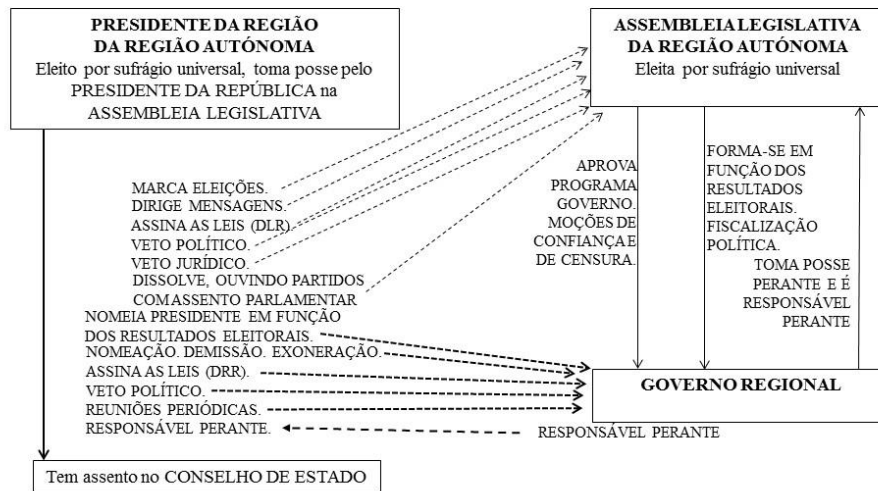
(35) Artigo 203º, nº3 da Constituição. Artigo 106º, nº3 do Estatuto dos Açores. Não tem paralelo no Estatuto da Madeira. Para consultar estes documentos ver ARNALDO OURIQUE, *Leis Fundamentais de Portugal*, obra citada. Ver também ARNALDO OURIQUE, *Ensaio sobre os poderes do Representante da República nas Regiões Autónomas Portuguesas*, obra citada, e o artigo 2º da lei orgânica do Representante da República, Lei 30/2018, de 10 julho. Para consultar o dos Açores, artigo 17º, nº2, ver ARNALDO OURIQUE, *Política Orgânica Parlamentar dos Açores nos 40 anos de Autonomia. Quatro Décadas de Regimentos Parlamentares e Outras Normas Conexas*, Angra do Heroísmo, 2017: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt, p.433. Para consultar o da Madeira, artigo 18º, nº3, ver a versão republicada pela Resolução da AL-RAM 9/2015/M, de 15 setembro, em <https://dre.pt/application/conteudo/70297427>.

(36) De entre tantos exemplos: ARNALDO OURIQUE, *As ideias de autonomia do Presidente do Governo dos Açores*, Angra do Heroísmo, 2015: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt. ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas, vLex*, obra citada, pp.87-93 e 114-123. No contexto mais alargado da unidade regional, ver: ARNALDO OURIQUE, *Autonomia Política 2016, outros escritos soltos*, obra citada, pp.10-13 e 36-46. ARNALDO OURIQUE, *Pensamento autónómico: ensaios de 2017*, obra citada, pp.7-6, 55-56 e 120-123.

(37) Sobre essa problemática do sistema de governo, ver ARNALDO OURIQUE, *Sistema de governo dos Açores*, obra citada; e ARNALDO OURIQUE, *Governo das Ilhas*, obra citada. Aí pode consultar-se bibliografia geral sobre a matérias. Também ARNALDO OURIQUE, *O sistema de governo dos Açores explicado aos jovens*, in *Diário dos Açores*, 24-02 e 03-03-2018.

Figura 3: Hipotético sistema de governo nos Açores com um Presidente da Região

HIPÓTESE DE SISTEMA AUTONÓMICO COM TRÊS ÓRGÃOS PRÓPRIOS DA REGIÃO



Conclusões

14. Parece-nos que a sociedade açoriana pensa e sente, e pensa bem e sente bem, que andamos há quarenta anos a bater nas teclas do mesmo piano e que a musicalidade, por diferentes tonalidades ou melodias, arranjos e arquiteturas, o som é sempre o mesmo, repetitivo, monótono, sem eficácia, sem rasgos de qualidade, de esperança e de progresso.

15. Em quarenta anos de Autonomia alteramos as leis eleitorais e o número de deputados; mudamos a Constituição nos modelos da feitura das leis; mudamos nomenclaturas e órgãos políticos; mudamos o sistema de financiamento das regiões autónomas; ingressamos na União Europeia e nos respetivos desenvolvimentos financeiros, dando um salto quântico da insularidade para a ultraperiferia. Criamos escolas e estradas, portos e aeroportos, as cidades modernizaram-se, e muitos outros predicados da sociedade açoriana que a estatística, de algum modo, dá razão. Mas surpreendentemente não nos espanta num sentimento de tristeza governos com 20 e 22

Sobre os poderes do Representante da República, ver, entre muitos outros ensaios, a obra: ARNALDO OURIQUE, *Ensaio sobre os poderes do Representante da República nas Regiões Autónomas Portuguesas*, obra citada; pode consultar-se a bibliografia existente sobre o assunto. ARNALDO OURIQUE, *Açores, Direito e Política*, obra citada, pp.205-215.

Sobre a discussão atual acerca da extinção do cargo de Representante da República, e entre vários, alguns mais recentes, de ARNALDO OURIQUE, *Representante da República: leis e política*, in *Diário Insular*, 28-08-2018. ARNALDO OURIQUE, *Pensamento autonómico: ensaios de 2017*, obra citada, pp.7-16. ARNALDO OURIQUE, *Sala da Autonomia. Outros ensaios sobre as regiões autónomas portuguesas*, vLex, Barcelona, 2011: <https://doutrina.vlex.pt/source/sala-autonomia-ensaios-regioes-autonomas-portuguesas-5646>, pp.11-17.

anos de vigência contínua (38) e tudo quanto isso representa negativamente na democracia e cidadania – em áreas e matérias que acima vimos de entre muitos outros exemplos.

16. A Autonomia Constitucional e a Região Autónoma já mostraram que são capazes de constituir um meio político eficaz para a vida cidadã insular. Mas o tempo levou-nos a perceber os impasses que persistem em manter-nos agarrados ao poder de alguns – quando o poder é de todos. Falta-nos não a capacidade política para influenciar o Estado a melhorar o modelo autonómico, ou a melhorar o financiamento da insularidade e da ultraperiferia; o que nos falta é a afinação do *sistema político* para que – quando o poder for absoluto ou maioritário, como o é historicamente, ainda assim seja sempre e impreterivelmente democrático. Não existe democracia na Região Autónoma, nos Açores – porque o *sistema político* é fraco e incompleto. E estamos convencidos que os exemplos que acabamos de mostrar nesta comunicação são suficientes para o demonstrar.

17. Hoje vive-se nos Açores uma democracia em tudo idêntica à que PÉRICLES nos indica na antiguidade: fala em democracia e pelas palavras parece que se vivia num paraíso. Mas sabemos que essa democracia apenas servia para uns, não para todos, que uns viviam na ilha, na *ágora*, na *pólis*, os restantes roíam os restos que transbordavam pelos esgotos a céu aberto das cidades. Quem era proprietário participava na democracia, quem estava dentro das portas da cidade tinha pão; mas para além e aquém disso – a democracia representava apenas uma expressão dos que tinham o poder.

18. É no *sistema de governo regional* que está o problema porque é na sua falta de eficácia que os governos, ao longo dos anos, se acomodaram com políticas sem participação política adequada (adequada em função da dialética política) e, por isso, desajeitadas e ineficazes. É no *sistema de governo regional* que está a solução porque é num controlo político verdadeiramente eficaz que acontece a dialética política e a rotatividade política, onde só os melhores e pelo mérito serão governo e onde, por isso mesmo, o desenvolvimento dos Açores pode constituir um vislumbre de esperança.

Nota bibliográfica

Tratando-se de uma comunicação e vocacionada para os jovens pugnou-se pela modéstia da bibliografia. Em todo o caso, seguiram-se dois parâmetros: para as matérias que são tratadas genericamente pela doutrina portuguesa, apontam-se as obras do autor e remete-se, na respetiva anotação, para a bibliografia que é indicada aí; na maioria dos casos a bibliografia indicada é a do autor porque sobre tais matérias é a única que existe em Portugal.



(38) PSD-Açores de 1976 a 1996 e PS-Açores desde aí até hoje. Ver ARNALDO OURIQUE, *Relação de forças nos 40 anos de Autonomia Eleitoral*, Angra do Heroísmo, 2016: in *Ordem Política e Autonomias Portuguesas*, www.arnaldoourique.pt.

