



AÇORES: O QUE FAZER COM 40 ANOS DE AUTONOMIA? ⁽¹⁾

PROBLEMAS E CONCEITOS

1. É unânime que a Região Autónoma dos Açores, por um lado, não está concretizada tal como foi pensada, pensamento centrado sobretudo no desenvolvimento harmónico e, por outro lado, não se perspetivam sinais conducentes a esse ensejo.

2. Nas quatro décadas da Autonomia, podemos apontar duas causas principais para essa realidade:

2.1 A centralidade de uma ilha em preterição dos três históricos centros urbanos em função da Unidade Regional ⁽²⁾.

2.2 E o saber da Autonomia.

2.3 As soluções que encontramos são duas, uma a curta prazo e que tem que ver com o sistema de governo regional, e uma de longo prazo que designamos de cientificação da Autonomia.

3. Muitos outros problemas enformam a Região Autónoma dos Açores, designadamente o sistema constitucional legislativo e a questão da fiscalização das leis, a Administração Pública e o seu Sistema Orgânico e Funcional, o sistema da hierarquia das leis regionais autonómicas e das matérias em função do seu modelo de aprovação, o desenvolvimento de princípios Constitucionais quanto às Relações Internacionais e à União Europeia, ao Mar e aos Oceanos, e muitos outros problemas políticos e jurídicos, e ainda mais problemas concretos, sociais...

Em todo o caso, a nossa ideia é a de indicar os dois problemas que são o alicerce da Autonomia, os que vimos no nº2 supra. Enquanto estas duas matérias não tiverem solução – a Região Autónoma dos Açores dificilmente entrará em rota de desenvolvimento harmónico.

(1) Síntese da comunicação apresentada na 5ª edição do Colóquio *Café Com Filosofia & Outros Sabres*, organizado por grupo de ex-alunos da Universidade dos Açores, Salão Nobre da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo, Angra do Heroísmo, em 29-04-2016.

(2) É comum vozes sobre o maior investimento na Ilha de S. Miguel em preterição das restantes ilhas. Não é essa perspetiva que apontamos aqui, que falamos de unidade regional e não na estatística.



AÇORES: O QUE FAZER COM 40 ANOS DE AUTONOMIA?

FUNDAMENTAÇÃO DAS CAUSAS PRINCIPAIS

4. A Unidade Regional é a chave da Região Autónoma dos Açores, porque sem ela deixa de existir politicamente um arquipélago e em seu lugar vence uma ilha com vários ilhéus à sua volta ⁽³⁾.

5. A Unidade Regional, temos que o admitir em teoria, pode realizar-se de muitas maneiras. Em todo o caso, o espaço de uma Região Autónoma é o que sustenta a sua própria Autonomia; não é, pois, displicente o território e a sua divisão política para um integral mas diversificado desenvolvimento das populações.

6. A Unidade Regional sempre existiu Açores: desde logo por via da natureza, as ilhas estão agrupados no arquipélago a que os antigos davam o nome de Ilhas Adjacentes. A História dos Açores como unidade regional inicia-se de modo categórico nas lutas pela defesa das ilhas e de Portugal em 1580. Documentos oficiais do século XVIII referem as ilhas equiparando-as a províncias do reino, dando-lhe assim um cunho de um espaço concreto e delimitado unitariamente ⁽⁴⁾. Na Constituinte de 1821, que desembocou na primeira Constituição Portuguesa, percebe-se claramente a ideia de unidade regional quando ali os deputados defenderam que as ilhas eram território europeu (e não um território ultramarino e, portanto, sujeitas ao Direito português e não ao Direito Ultramarino) ⁽⁵⁾. E a Constituição Democrática de 1976, por fim, consagra definitivamente este espetro de unidade regional ⁽⁶⁾.

7. Isto é, o lado da unidade regional esteve presente na história açoriana, quer na sua formação geográfica, quer na sua função política, quer ainda no contexto de um Estado de Direito.

(3) Ver um esquema nesse sentido, em Arnaldo Ourique, *Tradicionalidade dos três centros urbanos*, de 10-06-2015, em www.arnaldoourique.pt, p.7.

(4) Marquês de Pombal quando, em 2 de agosto de 1766, aprovou o *Código* que introduziu a Capitania Geral dos Açores, assim dizia: «*sendo os Açores ilhas adjacentes ao Reino de Portugal, constituem-se assim uma porção desse Reino e como tais províncias iguais às outras como a Beira, o Minho ou o Alentejo*». Também ainda em 1771 num alvará onde afirma-se que «*as ilhas, por serem adjacentes, se reportam como partes, e verdadeiras Províncias deste Reino*» (grafismos atualizados e da nossa responsabilidade).

(5) Ver essa discussão e sua análise, em Arnaldo Ourique, *As Regiões Insulares nas Primeiras Constituições Portuguesas. Constituições Liberais Monárquicas de 1822, 1826, 1838 e Primeira Constituição Republicana de 1911*, Vlex, Barcelona, 2010.

(6) No artigo 6º, nº2 «*Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio*».

AÇORES: O QUE FAZER COM 40 ANOS DE AUTONOMIA?

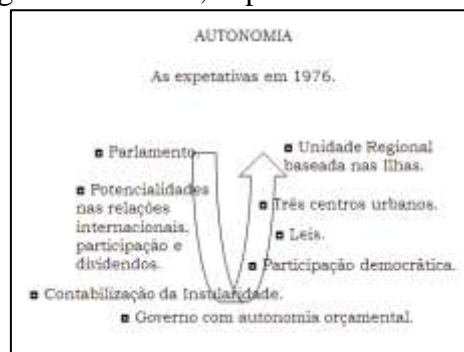
8. Mas as ilhas, além da sua matriz de unidade regional natural, política e jurídica, também sempre esteve reunida em função das ilhas por grupos. Na verdade, os conhecidos grupos ocidental, oriental e central, são uma realidade geográfica. A Carta de Lei de 2 de fevereiro de 1822, procedeu à divisão das ilhas em três comarcas, três departamentos sustentados na sua posição geográfica. Com as primeiras leis administrativas em Portugal, a partir de 1832, nasceu a Autonomia Política Distrital para todo o território português, incluindo as ilhas, modelo que viria a durar, nos Açores, até 1974 ⁽⁷⁾. E a partir de 1976 mantém inalterado esse paradigma subentendido (em função da sua naturalidade e dos resquícios políticos e administrativos dos ex-distritos de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada), depois consagrado no Estatuto Definitivo dos Açores de 1980.

9. Ou seja, em síntese, a natureza, a história e os documentos jurídicos constantemente iluminaram os Açores como uma entidade política sustentada em ilhas agrupadas, por grupos e no seu conjunto.

10. Mas, eis que surpreendentemente, na segunda revisão do Estatuto Político dos Açores, em 1998, desapareceu essa ideia triangular dos grupos de ilhas. E é, no nosso entender, esse facto que conduz àquilo que os Açores e os açorianos são hoje.

11. As expectativas em 1976 eram muitas, porque realmente estavam sustentadas em valores concretos que davam uma ideia de explosão do arquipélago, conforme a fig.1 infra.

Fig.1: Autonomia, expectativas em 1976

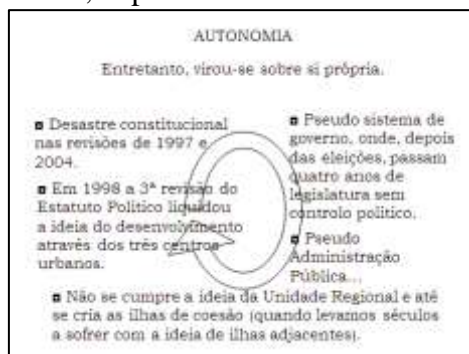


(7) Arnaldo Ourique, *História da Autonomia dos Açores antes de 1976. Apontamentos Jurídicos*, Vlex, Barcelona, 2008, p.23: «quando no seu artº1º o Código Administrativo de 1886 designa por ilhas adjacentes os arquipélagos dos Açores e da Madeira, não fazia qualquer inovação, porque tal expressão vinha já do famoso Código Administrativo de Maio de 1832 de Mouzinho da Silveira».

AÇORES: O QUE FAZER COM 40 ANOS DE AUTONOMIA?

12. Passados quarenta anos, a Autonomia como que sofreu uma implosão por via de vários acontecimentos estruturais, conforme a fig.2 infra.

Fig.2: Autonomia, expetativas em 1976



13. A Região Autónoma dos Açores vive na ilusão de que é suficiente alterar uns pormenores do Sistema Autónómico Constitucional ⁽⁸⁾ para resolver a sua tessitura política. Mas isso não corresponde à realidade. Realmente depois de quarenta anos de Autonomia, percebemos que as revisões constitucionais foram profundas, as de 1982, de 1989, e sobretudo 1997 e 2004, e no entanto nada disso transformou para melhor as regiões autónomas, provando isso o facto de sistematicamente terem sido alterados os modelos naquelas revisões e a última desde há anos que é criticada pelos governos dos Açores e da Madeira. O Estatuto Definitivo dos Açores foi criado em 1980, e o da Madeira apenas em 1991, e no entanto a Madeira prosseguiu o seu próprio desenvolvimento, isto é, não são apenas as leis que servem para desenvolver as políticas e os governos das populações. O Estatuto dos Açores foi alterado substancialmente três vezes, em 1987, 1998 e 2009, o da Madeira apenas uma, em 1999 (em 2000, foi-o apenas num pormenor), e no entanto não foi esse acervo documental dos Açores uma maior ajuda do que o caso da Madeira. Em 2009 os Açores responderam à Lei Constitucional 2004 para alterar o seu Estatuto quanto ao regime legislativo autónómico (sobre o âmbito/interesse específico), a Madeira ainda não o fez, e no entanto esta continua a produzir leis talqualmente os Açores.

(8) A comunicação social dos e nos Açores têm dado conta das ideias dos diversos partidos políticos para o aprofundamento da Autonomia.

AÇORES: O QUE FAZER COM 40 ANOS DE AUTONOMIA?

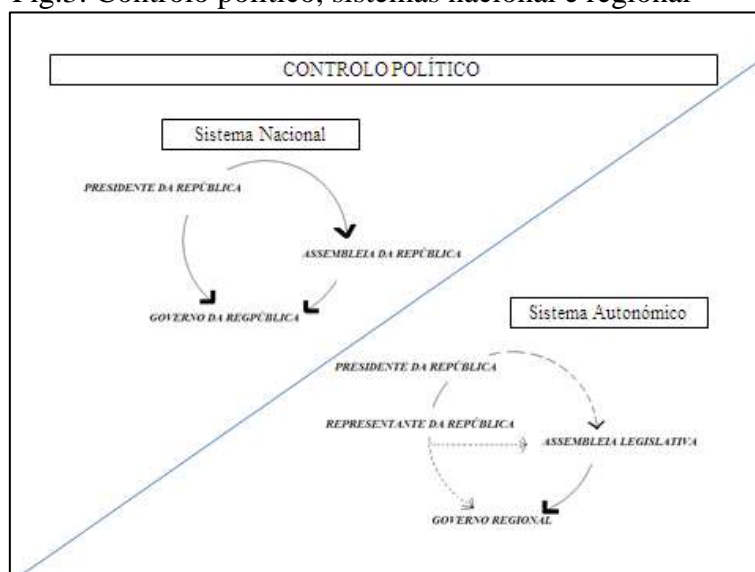
13.1 Ou seja, para realmente propor uma alteração de sistema – é impreterível discernir com serenidade e objetividade qual é que é o problema para se pensar na solução.

SISTEMA DE GOVERNO REGIONAL

14. Em termos de governação das pessoas, a Região Autónoma é igual ao Estado. São distintos quanto à dimensão dos seus poderes e jurisdição, mas têm ambos em comum a mesma finalidade e usam os mesmos mecanismos para isso: governar a coisa pública através de leis e de governos.

15. No entanto, talvez até estranhamente, em termos de sistema de governo, são inteiramente diferentes: no Estado existe controlo político, na Região Autónoma não existe controlo político. Olhando a fig. 3 infra, verificamos que o sistema nacional contém um órgão, o Presidente da República, que por ser independente dos partidos políticos e por estar mandatado por voto direto dos cidadãos, consegue fazer controlo político, e para isso possui capacidade para dissolver a Assembleia da República e demitir o Governo da República.

Fig.3: Controlo político, sistemas nacional e regional



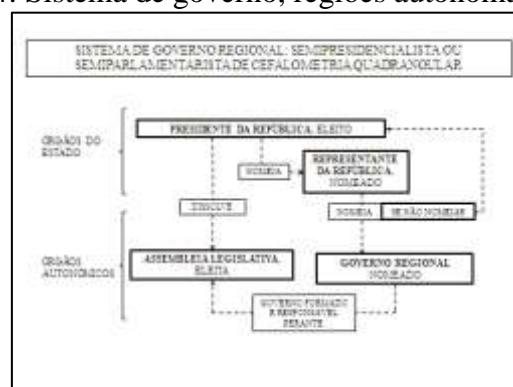
AÇORES: O QUE FAZER COM 40 ANOS DE AUTONOMIA?

Já quanto ao sistema autonómico, não há controlo político: o Presidente da República pode emitir mensagens e dissolver a Assembleia Legislativa regional, mas isso nunca aconteceu nem pode acontecer porque não faz parte da dinâmica política regional e, portanto, não controla politicamente o parlamento regional. E o Representante da República também limita-se a assinar as leis regionais e a produzir os vetos político e jurídico, portanto faz controlo da constitucionalidade e da legalidade, não político. Por fim, naturalmente, que o Governo Regional não é controlado pelo parlamento regional porque, por um lado, as maiorias parlamentares, como é a regra absoluta nas ilhas portuguesas, não permitem um controlo eficaz, e, por outro lado, o único controlo político é através da não aprovação do orçamento regional e a aprovação de uma moção de confiança, mas isso também nunca acontece por via das maiorias parlamentares – como é histórico.

16. Ou seja, depois das eleições parlamentares, depois de formado o governo regional, a legislatura decorre os seus quatro anos sem qualquer incidente político por via de não existir controlo político. Por isso mesmo, quando o PSD (regional) governou os Açores durante vinte anos, o arquipélago não se desenvolveu com métodos baseados no mérito, mas apenas na partidocracia militante; e o mesmo se passou exatamente com o PS (regional), que tem vindo a governar o arquipélago deste então, desde 1996, e encontramos os mesmos problemas sistémicos.

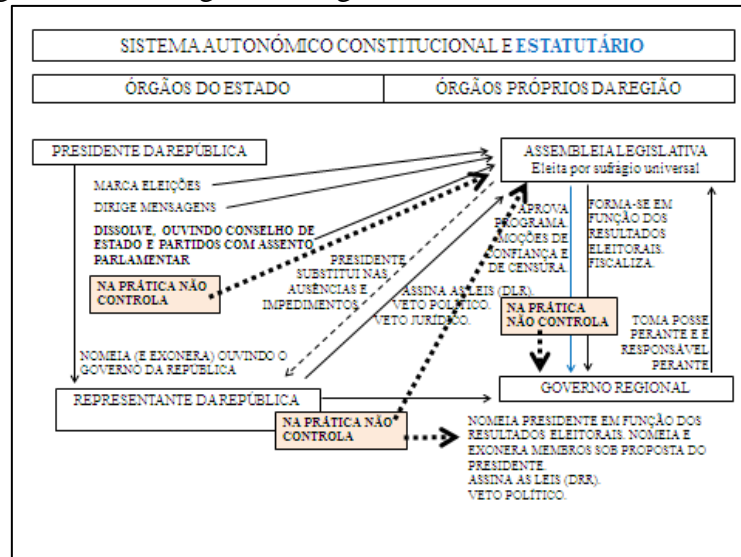
17. É este sistema, portanto, que não funciona por falta de controlo político, como podemos verificar melhor ainda nas figuras 4 e 5 infra:

Fig.4: Sistema de governo, regiões autónomas



AÇORES: O QUE FAZER COM 40 ANOS DE AUTONOMIA?

Fig.5: Sistema de governo regional, constitucional e estatutário

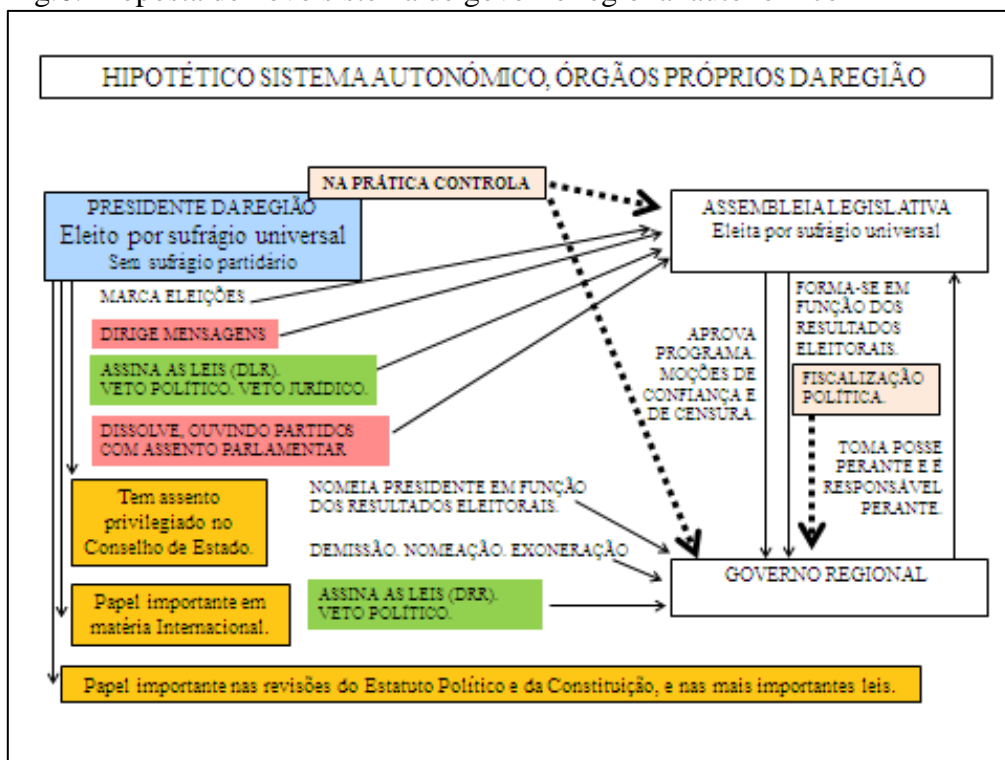


18. Frente a este sistema de governo incompleto e incorreto e prejudicial a uma verdadeira autonomia democrática, a solução é simples: criar um sistema inteiramente autonómico e baseado inteiramente em órgãos regionais, com o fito (não de expurgar os órgãos do Estado do sistema autonómico, mas) de garantir a fiscalização política desse sistema.

19. A solução para a falta de instrução da Unidade Regional está no seu sistema de governo, que plasmamos na fig.6 infra. Criando um terceiro órgão regional, o Presidente da Região Autónoma, eleito diretamente pelo povo e independente dos partidos políticos ⁽⁹⁾, reunindo em si as atuais funções autonómicas do Presidente da República e do Representante da República, acrescentando-se outras importantes funções.

(9) A ideia de independência dos partidos políticos é equivalente à do Presidente da República. Isto é, a transformação de um político que antes pertenceu e fez carreira política num determinado partido político, em órgão independente não quer significar que o indivíduo deixe de pensar como pensava antes. Quer apenas significar que deixou de estar sujeito ao partido e ao dever de prossecução dos desígnios desse partido, e fica apenas sujeito à sua relação direta com o povo no cerco das normas constitucionais que regulam o cargo

Fig.6: Proposta de novo sistema de governo regional autónómico



CIENTIFICAÇÃO DA AUTONOMIA

20. Por cientificação da autonomia entendemos o processo de construção da Autonomia através do conhecimento, fazendo da Universidade dos Açores o polo do seu desenvolvimento, com ramificações sobretudo nos sistemas teóricos de e da Autonomia, nos sistemas constitucionais e estatutários, nos sistemas de construção do Direito Regional, da Administração Pública, das relações Europeias e Internacionais. A ideia é transformar a Universidade dos Açores num centro de Conhecimento Autónómico e num centro de Formação Autónoma.

21. É a Universidade dos Açores que tem a vocação para preparar a Região Autónoma no cotejo do saber autónómico – assim como o tem sabido fazer nas áreas da sua produção de conhecimentos da idiossincrasia açoriana. Uma das primeiras responsabilidades da Região Autónoma é saber que Autonomia existe, quais os processos cognitivos que se podem desenvolver para fazer o seu melhor



AÇORES: O QUE FAZER COM 40 ANOS DE AUTONOMIA?

aproveitamento, e é, naturalmente, uma universidade que tem essa capacidade de dar corpo científico à autonomia, dando aliás corpo a um centro de investigação a nível europeu na área da autonómica na ramificação de todos os saberes do homem – porque a autonomia é universal.

SÍNTESE CONCLUSIVA

23. Do ponto de vista constitucional, a Região Autónoma dos Açores tem dois problemas estruturais e duas soluções básicas:

23.1 Um problema estrutural é o de como desenvolver-se harmonicamente sem que as ilhas mais pequenas impeçam um maior desenvolvimento das que têm possibilidade e capacidade para isso. E a solução está na sua impreterível unidade regional que só terá condições para construir-se se a Região Autónoma for dotada de um sistema de governo realmente democrático, onde a fiscalização política impede o abuso de uma ilha em preterição de outra de maneira ilegítima e desproporcionada.

23.2 O segundo problema estrutural é a saber de que é constituída a Autonomia constitucional, qual a sua capacidade e quais os mecanismos para o seu maior e melhor aproveitamento e desenvolvimento. E a solução é aproveitar a Universidade dos Açores, tornando-a, para os açorianos, num centro de Conhecimento Autonómico e de Formação Autonómica

Arnaldo Ourique,
Em Angra do Heroísmo, 2 maio 2016.