



AS IDEIAS DE AUTONOMIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO DOS AÇORES

1. No seu habitual discurso do Dia da Região Autónoma dos Açores, a 25-05-2015, o Presidente do Governo Regional pugnou por três ideias para a autonomia. Esse conjunto de ideias leva-nos a pressupor duas possibilidades políticas: uma, que terá feito tal sinalética porque saberá, por parte do PS nacional, da eventualidade de uma revisão da Constituição nesse sentido. A confirmar-se isso, veremos mais uma vez a alteração da Constituição através de acordo entre os dois partidos do arco governativo, o PS e o PSD nacionais, como têm sido já prática em Portugal ⁽¹⁾ ⁽²⁾. E outra, que terá sido uma resposta aos avanços do PSD regional num conjunto de encontros que tem realizado nas ilhas e no sentido de obter ideias da sociedade civil. Se tal vier a confirmar-se, veremos, mais uma vez, que os órgãos políticos autonómicos continuam a olhar para o sistema autonómico como um modelo suficientemente forte para que seja satisfatório atalhar-se ideias dispersas, colando daqui e dali, revendo exemplos estrangeiros sem o respetivo domínio matricial e histórico, e sem que seja feito um trabalho científico e realista da problemática.

2. Em ambas as situações as notícias, do ponto de vista da Constituição, são más. Em 1º lugar, reconfirma-se que a Região Autónoma não tem “pensamento” autonómico, pois as ideias devem servir para responder a necessidades e não por mero exercício de política. As ideias dos dois partidos políticos mostram isso num ângulo que nos promove alguma preocupação. Em 2º lugar, reconfirma-se que a Região Autónoma não sabe onde está nem para onde vai, pois releva matérias insignificantes, como a matéria eleitoral, num momento em que estão identificadas as concretas necessidades dos açorianos. E, por fim, reconfirma-se que a Região Autónoma não tem consciência de e da autonomia, pois

(1) Estamos a distinguir os partidos na sua vertente de nacional e regional. Tenha-se presente que, nos termos da Constituição, artigo 51º, n.º4, não existem partidos de âmbito regional. O regional aqui mencionado, como é consabido, são secções dos partidos nacionais, embora com uma forte autonomia funcional e sobretudo material.

(2) Parece-nos difícil que essa revisão da Constituição seja feita em tempo útil. Entre as eleições legislativas em outubro de 2015 e as presidenciais em janeiro/fevereiro de 2016 não é possível qualquer revisão da Constituição. Sendo feita posteriormente, naturalmente que algumas medidas que envolvam a presidência da República já não abrangem esse primeiro mandato presidencial.



AS IDEIAS DE AUTONOMIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO DOS AÇORES

os açorianos necessitam de uma autonomia prática e não de uma autonomia de mera organização teórica, pior ainda quando sem substrato prático como é o caso dos conselhos de ilha, que seria mais um caso de patrocínio (patrimonialismo, nas palavras de FRANCIS FUKUYAMA), e clientelismo, em vez da meritocracia.

3. As três ideias do Presidente do Governo Regional, Presidente do PS regional, são as seguintes: a extinção do cargo de Representante da República, ideia também já defendida pelo PSD regional no tal périplo que está realizando nos Açores; listas dos cidadãos nas eleições para a Assembleia Legislativa, os quais serão ordenados pelos votos obtidos; e conselhos de ilha eleitos e com poderes executivos.

4. As ideias do PS regional, e do PSD regional no primeiro ponto, para os problemas açorianos concentram-se no sistema autonómico. Mas nenhuma das propostas ⁽³⁾ aponta os problemas que se quer resolver no sistema autonómico e, pior, nenhuma identifica as vicissitudes dos sistema autonómico, apontando soluções para nenhures problemas.

5. A Região Autónoma dos Açores tem duas questões atuais e centrais que necessitam de resolução urgente: o sistema político, quanto à necessidade da responsabilização política; e a unidade regional, quanto à necessidade do seu reforço no imaginário coletivo açoriano.

5.1 O sistema político, na medida em que existe um falso parlamentarismo quando estamos em presença de um “aparente semipresidencialismo”, em que os poderes de um sistema semipresidencialista está escondido ao situar-se repartido em duas figuras políticas diferentes e nacionais: a parte política, nas funções do Presidente da República, a mensagem política e a dissolução do parlamento autonómico. Presidente da República, órgão eleito pelo povo, mas na totalidade dos portugueses, sem eficácia por falta de uma legitimidade material em função da lonjura em que se encontra da dialética da política açoriana. A parte técnica, nas funções do Representante da República, a assinatura das leis regionais e os vetos políticos e jurídicos, ou seja, órgão técnico sem uma função política de controlo. Órgãos aliás, duplamente orgânicos: estaduais e simultaneamente

(3) A do PS na voz do Presidente do Governo Regional, em http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/A58F305F-333E-4B22-9B21-7B3F6C5967A0/0/Interven%C3%A7%C3%A3oDoPresidenteDoGoverno_DiaDaRegi%C3%A3o2015.pdf; o do PSD, em <http://psdacores.pt/autonomia/>, ambos consultados em junho 2015. No caso do PSD, entretanto publicou uma obra “A autonomia do futuro” e que ainda não tivemos acesso, razão para fazer a sua análise noutra texto oportunamente.



AS IDEIAS DE AUTONOMIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO DOS AÇORES

regionais, sobretudo o Representante da República que inclusivamente tem residência oficial nas ilhas. Ou seja, o sistema autonómico necessita de um contrapoder com legitimidade para controlar politicamente a atuação do Governo Regional e da Assembleia Legislativa. Depois das eleições, depois de escolhido o Governo Regional na Assembleia Legislativa, durante a legislatura de quatro anos nada acontece em termos de controlo político, o resultado é uma política executiva inteiramente livre e sem controlo político, sendo o Governo apenas sujeito ao escrutínio indireto do eleitor no fim destes quatro anos de legislatura. Ou seja, o sistema atual não cumpre a necessidade de existir responsabilização política, elemento estrutural de uma democracia sadia

5.2 Quanto à unidade regional. Sempre existiu uma certa unidade do conjunto das ilhas ⁽⁴⁾, pelo menos nos momentos difíceis de necessidade humana de cooperação pelas tempestades e catástrofes naturais. É a isso que se referia VITORINO NEMÉSIO quando afirmava que para os insulares a geografia «*vale outro tanto como a história*». Nalguns momentos da História dos Açores também é visível esse sentimento coletivo, da Terceira a formalização da governação unitária pelo menos até ao início do século XIX com a Capitania Geral; ou, também da Terceira, os movimentos unitários singulares de 1580-82 com o corregedor CIPRIÃO DE FIGUEIREDO e a Conquista Liberal dos Açores no início do século XIX; ou de S. Miguel os movimentos autonomistas de ilha dos séculos XIX e XX. Ou, individual e teoricamente, o primeiro exemplo açoriano com PE. ANTÓNIO CORDEIRO que na obra “História Insulana”, em 1717, traduz o primeiro pensamento autonómico sobre a governação dos Açores; ou mais tarde, em 1822, a obra coletiva assinada por JOÃO SOARES DE ALBERGARIA DE SOUSA, com o título “Corografia Açórica” que visava influenciar os deputados nas Cortes Constituintes para os Açores com órgãos próprios. No entanto, a unidade regional, e num movimento efetivamente unitário das ilhas, só teve um componente formal e material em simultâneo aquando da implementação da autonomia política de 1976. Mas, se essa unidade é consistente do ponto de vista formal, precisamente na documentação constitucional e estatutária, materialmente está inteiramente por cumprir: cada vez mais se percebe uma certo rancor de algumas ilhas que se queixam da concentração de poder e de investimentos na ilha grande em preterição

(4) Utilizamos a expressão “unidade do conjunto das ilhas” para evitar referir “unidade regional”. É a mesma coisa, regional por referência ao arquipélago. No entanto, o conceito “regional” só aparece na Europa depois da II Guerra Mundial e nos Açores na década sessenta do século XX.



AS IDEIAS DE AUTONOMIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO DOS AÇORES

das restantes ilhas, cotejo aliás confirmado pelo próprio Governo dos Açores que criou o conceito de «*ilhas de coesão*», confirmando o sentimento dessas ilhas e populações. Ou seja, é necessário à autonomia a criação de mecanismos que ajude de algum modo a afirmação da unidade regional.

6. Ou seja, estando diagnosticados os dois problemas centrais dos açorianos no cotejo do sistema autonómico – isto é, o insuficiente sistema de responsabilização e uma unidade regional material que teima em não criar raízes – podemos agora analisar as propostas do Presidente do Governo Regional.

7. A extinção do cargo de Representante da República é uma boa ideia se for bem realizada. Na verdade, as opiniões dividem-se: uns defendem que os seus poderes sejam transferidos para o Presidente da Assembleia Legislativa, o que seria mau, pois se o sistema atual não tem responsabilização política, assim mais ainda pioraria; além disso, manter-se-iam certos poderes no Presidente da República, precisamente o elemento que, no sistema ainda em vigor, de nada serve. Outros defendem que os poderes sejam transmitidos ao Presidente da República, no entanto, também esse modelo é mau na medida em que a assinatura das leis necessitam de um órgão que acompanhe a política regional, o que é impossível ao órgão de soberania. E isso seria perigoso aliás: a prática poderia levar a uma alteração profunda na criação de um outro órgão, delegado do Presidente da República, o que seria extraordinariamente negativo para a autonomia porque seria menosprezada a autonomia política no cotejo dos seus elementos constitucionais de *res pública* na autonomia.

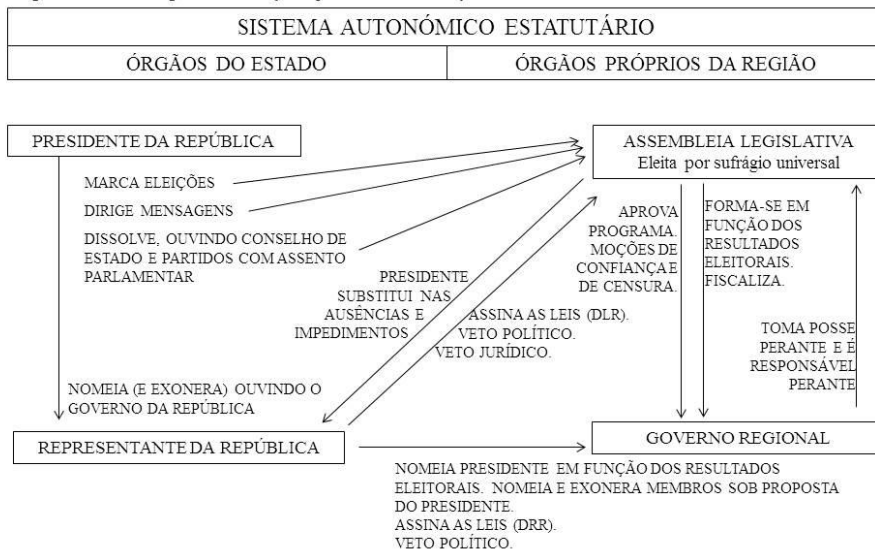
8. Outros ainda, numa terceira opinião: a de criação de um terceiro órgão autonómico, um Presidente da Região, eleito pelo povo, com as funções autonómicas atuais do Presidente da República e do Representante da República.

9. A criação de um Presidente da Região resolve os dois problemas que assinalamos, como também resolve outros assuntos menores mas de grande importância: o sistema autonómico fica efetivamente autonómico e sem a intervenção de um órgão de soberania, Presidente da República, e sem a intromissão de um órgão do Estado e cuja função é pouco política, o Representante da República; e o Estado ganha a garantia de que esse novo órgão, sendo eleito pelo povo e sem substrato partidário, cumpre as garantias de unidade nacional (na fiscalização das leis) e as garantias da democracia (fiscalização política, com possibilidade de demissão do governo).

AS IDEIAS DE AUTONOMIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO DOS AÇORES

10. Em que medida resolve os dois problemas autonómicos diagnosticados? Se olharmos para o sistema atual, Figura 1, verificamos que não há controlo político do Governo: 1º, porque nem o Representante da República, nem o Presidente da República, o controlam e, portanto, apenas existe o controlo legal (e judicial); 2º, sendo o parlamento sistemicamente de maiorias (ou por maioria própria, regra quase absoluta em quarenta anos de autonomia), quer em maioria coligada pontualmente (como aconteceu na legislatura 1996-2000, entre o PS e o PP) (5), logo, também o parlamento não produz qualquer controlo político. Ao criarmos o novo órgão, ajustando os poderes, eis o resultado na figura 2: o Presidente da Região funcionaria como o Presidente da República a nível nacional, auscultando dia-a-dia o pulsar da sociedade podendo intervir com mensagens ao parlamento, ou mesmo dissolvendo-o em casos radicais, ou demitindo o Governo provocando junto do parlamento a feitura de um novo Governo ou mesmo, em casos radicais, provocando a dissolução parlamentar por impossibilidade de garantir um Governo legítimo, e promovendo eleições antecipadas.

Figura 1: sistema de governo nos Açores por via da Constituição e do Estatuto Político



Legenda: DLR: decreto legislativo regional. DRR: decreto regulamentar regional, tipologia prevista no Estatuto.

(5) Nas eleições o PS e o PSD tiveram cada um com 24 deputados, e foi o PP com os seus 3 deputados que permitiu ao PS governar sem sobressaltos.

AS IDEIAS DE AUTONOMIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO DOS AÇORES

11. Além disso, como se percebe pela Figura 2, o Presidente da Região ao agir assim supra partidariamente e em nome e legitimado diretamente pelo povo açoriano, é capaz de provocar uma sinergia entre a presidência e a população, envolvendo as preocupações do povo insular sempre num âmbito supra partidário, criando uma ideia de unidade regional efetiva.

Figura 2: Hipotético sistema de governo nos Açores com um Presidente da Região



Legenda: DLR: decreto legislativo regional. DRR: decreto regulamentar regional, tipologia prevista no Estatuto.

12. As listas dos cidadãos nas eleições para a Assembleia Legislativa, os quais serão ordenados pelos votos obtidos. Essa ideia surge no pressuposto de que existe um problema nos Açores com a elevada abstenção. Mas essa interpretação não é inteiramente correta. A abstenção açoriana obedece a duas motivações: 1ª, muitos não vão votar porque não acreditam na política, imaginando que os políticos são todos iguais; 2ª, muitos não vão votar porque, por um lado, o que está no governo não está bem, mas a oposição elegível não aparenta fazer diferente ou melhor. Os açorianos estão numa situação de democracia sem boa governação ou, de outra maneira de dizer, estão com uma democracia sem desenvolvimento. Ou seja, as listas identificadas no sentido proposto não nos parece que vá resolver a abstenção.

Aliás, se a variação entre população residente e votantes de 1976 a 2012 tem uma média de 45,29%, e a variação entre eleitores inscritos e votantes tem uma média no

AS IDEIAS DE AUTONOMIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO DOS AÇORES

mesmo período de 61,09%, conclui-se que a abstenção nos Açores não é assim tão má. Atente-se na necessidade de comparar a primeira variação: como se sabe, os cadernos eleitorais dos Açores comportam muitos problemas técnicos, devido à inscrição automática de eleitores por via do cartão de cidadão, muitos dos quais entretanto emigram. Temos notícias de que essa imperfeição não é assim tão grande; mas continua a existir vozes em sentido contrário, razão para mencionarmos esta problemática.

Tudo isto para dizer, portanto, que não existe nos Açores nenhum problema no sistema eleitoral em termos de identificação dos deputados, tanto mais aliás que, embora sejam feitas por listas fechadas, o facto de as abrimos em termos de voto *versus* lugar em função do voto individual obtido, o sistema continua sendo fechado ⁽⁶⁾.

13. Por fim, os conselhos de ilha eleitos e com poderes executivos. Percebe-se claramente que se copiou modelos estrangeiros (Baleares e Canarias), mas isso é um erro: em 1.º lugar é preciso perceber o que se quer resolver ou desenvolver com este tipo de sistema; em 2.º lugar, não se pode colar nos Açores aquilo que não é da nossa matriz.

14. Tentando perceber qual a validade de tal modelo, não sabemos bem o alcance desta ideia. Se a ideia é adaptar os conselhos de ilha dando-lhes características eleitorais e

(6) Ver o seguinte quadro:

Eleições legislativas nos Açores							
Eleições	População Residente	População Adulta	Eleitores Inscritos	Votantes	Varição I em %	Varição II em %	Varição III em %
1	2	3	4	5	6	7	8
27-06-1976	289 096	224 107	162 577	112 922	50,39	39,06	69,46
05-10-1980	256 340	198 715	156 128	124 207	62,51	48,45	79,55
14-10-1984	243 410	188 691	171 027	109 435	58,00	44,96	63,99
09-10-1988	239 500	185 660	180 214	108 150	58,25	45,16	60,01
11-10-1992	239 918	185 984	183 474	115 940	62,34	48,32	63,19
13-10-1996	239 935	185 998	208 486	138 575	74,50	57,76	66,47
15-10-2000	241 387	187 123	188 543	102 241	54,64	42,36	54,23
17-10-2004	244 491	189 529	191 127	107 215	56,57	43,85	56,10
19-10-2008	246 670	191 219	192 943	92 485	48,37	37,49	47,93
14-10-2012	247 549	191 900	225 127	112 519	58,63	45,45	49,98
Média	248 830	192 893	185 965	112 369	58,42	45,29	61,09

População, fontes: Censos e estimativas, INE e SREA. Eleições, fontes: CNE e VP-GR/RAA. Varição I, População Adulta e Votantes. Varição II, População Residente e Votantes. Varição III, Eleitores Inscritos e Votantes. Votantes incluem os votos declarados nulos e em branco. População adulta, a partir dos 18 anos de idade.



AS IDEIAS DE AUTONOMIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO DOS AÇORES

emprestando-lhes alguns poderes da Região e das Autarquias Locais, não se percebe bem como isso será feito: 1º, porque a sua composição é meramente industrial e empresarial, quando a sociedade da ilha tem outras realidades e com importantes interesses económicos; 2º, como é que estes representantes sobretudo de interesses económicos vão governar em nome de uma ilha?; 3º, porque para a unidade regional os conselhos de ilha são importantes (se não tivessem sido desvalorizados e desprezados) na medida em que traduzem vontades, conhecimentos preocupações da respetiva ilha.

Se, pelo contrário, a ideia é construir um modelo de conselho de ilha inteiramente novo, também temos muitas reservas: 1º, porque vai acrescentar burocracia à que já existe, com a particularidade de que a burocracia dos Açores é de patrocínio, patrimonial e de clientelismo, e muito impreparada por via disso mesmo; 2º, porque isso terá consequências imprevisíveis no municipalismo, governo local cujo valor inerente está provado porque em todo o mundo todos os Estados mantêm este tipo de poder local, relegando assim as autarquias locais para um papel secundário relativamente ao Governo Regional; 3º, porque a conjugação entre o Governo Regional e o Conselho de Ilha seria sempre sujeita a grandes complexidades e, sobretudo, seria uma maneira engenhosa de o Governo Regional dedicar-se a governar uma ilha deixando as restantes ao labor dos conselhos de ilha que, naturalmente reduzidos orçamentos precários, pouco ou nada afinal fariam para além de engrossar a Administração Pública e, pior ainda, sem um sistema moderno de meritocracia.

Em Angra do Heroísmo, 10 junho 2015.