

O espaço numa região autónoma

por Arnaldo Ourique ⁽¹⁾

RESUMO: A Região Autónoma dos Açores apesar de ter uma longa história de centralidade atlântica continua por descobrir que o seu futuro está no conhecimento. O princípio da gestão partilhada do Mar dos Açores é um excelente exemplo para mostrar o valor da anterior consideração.

NOTA PRÉVIA. Participamos como Moderador no painel “*O território açoriano e a construção de uma nova geopolítica*” na 1ª Universidade de Verão do Instituto Açoriano de Estudos Europeus e Relações Internacionais, 17-07-2014. Nesse painel o Prof. Luís Andrade mostrou a importância histórica da geoestratégica dos Açores e apontou como essencial a sua *diversificação* de interesses ⁽²⁾. E o Dr. Álvaro Monjardino concluiu que «*a geografia fez a nossa história*» e que «*o maior capital dos Açores é o seu território*». Para efeitos de publicação foi-nos pedida participação nessa qualidade de moderador, tentamos aqui, neste curto espaço de palavras, conjugar a ideia de espaço – que é mais do que a geografia

1. A Região Autónoma dos Açores até há meia dúzia de anos detinha um conceito de região basicamente estendido na fisicalidade das ilhas e ilhéus, e na superfície do mar para os transportes marítimos e as pescas. É a partir sobretudo da terceira revisão do Estatuto Político em 2009 ⁽³⁾, com os conceitos, princípios sobretudo, – de *exercício conjunto* de poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial, de *exercício exclusivo* de licenciamento utilização privativa de bens do domínio público marítimo, e da *gestão partilhada* sobre esse domínio marítimo ⁽⁴⁾ –, que a RAA ganha visão para o um outro espaço: o mar numa visão horizontal e

⁽¹⁾ Mestre em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Jurisconsulto na Administração Pública da Região Autónoma dos Açores. Investigador na área do Direito Constitucional com especialidade nas regiões autónomas portuguesas, tema sobre o qual possui vasta obra publicada.

⁽²⁾ Seria muito importante não deixar fugir esta ideia da diversidade.

⁽³⁾ Consultável em “<http://www.dre.pt/pdf1s/2009/01/00700/0017200220.pdf>”.

⁽⁴⁾ Artigo 8º do Estatuto.

sobretudo vertical ⁽⁵⁾. Ainda estamos a meio caminho da visão global dos Açores: não olhamos para o espaço, mas lá chegaremos.

2. Já se percebe que o olhar que estamos a referir é eminentemente jurídico. Mas, sublinha-se, o jurídico coincide inteiramente com o político. E, em rigor, todas as dimensões culturais da sociedade ⁽⁶⁾.

3. No momento em que o Instituto preparava a sua 1ª Universidade de Verão, especialmente quando decorriam as palestras, navegava já um novo problema para o sistema político da autonomia: as conclusões, que eram já altamente previsíveis, do Tribunal Constitucional que “revogava” o diploma regional sobre a “*revelação e aproveitamento de bens naturais existentes na crosta terrestre, genericamente designados por recursos geológicos, integrados ou não no domínio público, do território terrestre e marinho da Região Autónoma dos Açores*” ⁽⁷⁾. Previsível efetivamente porque o Estatuto prevê a *gestão partilhada* entre a Região e o Estado desse espaço marítimo, porquanto, incompreensivelmente, o diploma regional colocava tal gestão – exclusivamente nas atribuições da Região ⁽⁸⁾.

4. A Região Autónoma tem, ainda assim, um espaço menos aderente ao seu pensamento autonómico: o espaço interior de cada um alicerçado em saber. A utilização do sistema autonómico ao longo destes quase quarenta anos de história de autonomia política mostra que talvez tenhamos sabido usufruir desse sistema (não queremos aqui analisar isso ⁽⁹⁾); mas mostra sobretudo, e é essa parte que nos interessa, que pouco ou quase nada sabemos do sistema constitucional autonómico. Prova-o dois

⁽⁵⁾ A já diversificada legislação regional – sobre a pesca lúdica, Decreto Legislativo Regional 9/2007/A, de 19 abril; sobre património subaquático, Decreto Legislativo Regional 27/2004/A, de 24 agosto; ou mais recentemente o regime da extração de inertes na faixa costeira e no mar territorial, Decreto Legislativo Regional 9/2010/A, de 8 março; ou o regime de acesso e utilização de recursos naturais para fins científicos, Decreto Legislativo Regional 9/2012/A, de 20 março – mostram bem a falta de planeamento estrutural, e menos ainda de pensamento estratégico, sobre as diversas mundividências do Ma dos Açores.

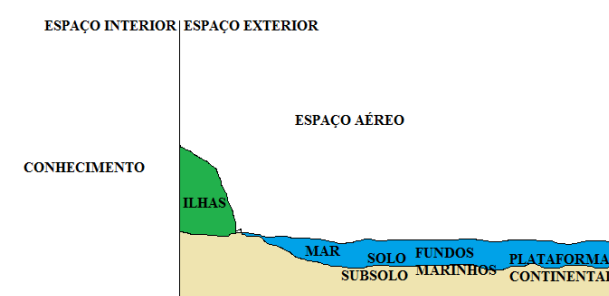
⁽⁶⁾ É frequente esquecer-se o valor do jurídico, quando são as normas que regulam todas as atividades humanas, incluindo a respiração.

⁽⁷⁾ Acórdão 315/2014, consultável em “www.tribunalconstitucional.pt”; Decreto Legislativo Regional 21/2012/A, de 9 maio.

⁽⁸⁾ Arnaldo Ourique, *Gestão partilhada no Mar dos Açores*, publicado em Diário Insular, 7, 20 e 27 de 08, e 3 de 09-2014, consultável em “<http://www.diarioinsular.com/>”.

⁽⁹⁾ Os cânones da responsabilidade democrática hodierna não permitem o mero usufruto inconsciente do sistema. O sistema exige conhecimento. O sentido da palavra usufruto que aqui utilizamos é o de mero gozo da coisa possuída e sem preocupações de saber que coisa se possui. Este tipo de conclusão pode ferir susceptibilidades, sobretudo daquele que ocupando um cargo emprega todas as suas forças e acredita que está a *mudar o mundo*; mas, sublinha-se, estamos a demonstrar a realidade e não a julga-la.

acontecimentos que, de entre tantos, mostram essa acervação: em todos estes anos a criação do pensamento autonómico esteve a cargo sobremaneira da jurisprudência constitucional ⁽¹⁰⁾; nem a Região Autónoma, nem nenhuma de suas academias, públicas e civis, quiseram ou souberam cuidar dessa problemática. Por via disso bem se pode dizer que as autonomias políticas portuguesas, naquilo que é a sua construção filosófica e fundacional, são um produto originário no contencioso constitucional. E o outro acontecimento tem precisamente que ver com o antedito princípio da *gestão partilhada* no Mar dos Açores.



5. A Região propôs à Assembleia da República, e foi aceite em 2009, que o Estatuto consagrasse a gestão partilhada entre esta e o Estado no que habitualmente se designa *recursos geológicos* do território marinho dos Açores. Reza assim a disposição estatutária, artigo 8º, nº3: «*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*». Não existe paralelo no Estatuto da Madeira ⁽¹¹⁾.

6. Seria de esperar que a Região, logo após essa instituição, promovesse junto do Estado uma iniciativa legislativa – com o fito de regulamentar o princípio de *gestão partilhada*, pois a sua aplicabilidade, atenta a dificuldade da matéria ⁽¹²⁾, coloca muitos entraves à sua inteira aplicabilidade.

⁽¹⁰⁾ Arnaldo Ourique, *O pensamento jurisconstitucional das autonomias políticas portuguesas*, I, de 1976 a 1982, *Comissão Constitucional*, Novas Edições Académicas, OmniScriptum GmbH & Co. KG, Saarbrücken, Germany, 2014.

⁽¹¹⁾ O Tribunal Constitucional no acórdão 335/2004, consultável em “www.tribunalconstitucional.pt”, considera que o princípio aplica-se às duas regiões autónomas.

⁽¹²⁾ É preciso ver que existe uma enorme organização, incluindo de natureza militar, que gere a segurança e a fiscalidade do Mar dos Açores, situação que existe desde “sempre” e ainda hoje. Arnaldo Ourique, *A partilha do mar como problema autonómico – o caso do Mar dos Açores*, estudo, policopiado.

7. Essa iniciativa não foi feita. Nem foi desenvolvida também a outra forma de resolver tal omissão: o encetamento de conversações com o Estado, incluindo a Madeira, no sentido de se criar mecanismos de cooperação para agilizar, pelo menos em parte, algumas matérias da janela política e administrativa que o princípio de *gestão partilhada*, em princípio, coloca.

8. Em 2012 a Região criou o diploma regional acima referenciado e colocou a gestão exclusivamente na mão da administração regional, deixando inteiramente de fora a administração do Estado. O Representante da República, numa primeira fase, assinou e mandou publicar o diploma; mas, mais tarde, suscitou a fiscalização sucessiva ⁽¹³⁾, e o Tribunal Constitucional deu-lhe razão através do citado acórdão 335/2014, decisão muito fácil por o diploma regional contradizer sem reservas aquele princípio de *gestão partilhada*. Entretanto, em 2013, perante uma iniciativa do Estado sobre legislação concernente ⁽¹⁴⁾, a Região limitou-se a declarar o valor do Mar ⁽¹⁵⁾ e os pareceres dos órgãos regionais são parcos na defesa e sem qualquer estrutura de valor constitucional, inclusivamente apresentam articulados sem qualquer fundamento ⁽¹⁶⁾.

9. Seria agora de esperar, entretanto, que a Região fizesse alguma coisa, pelo menos que produzisse, em conjunto com a Madeira, uma iniciativa legislativa – para contrabalançar o que no parlamento nacional já decorre. Mas para isso seria necessário as duas regiões possuírem dois elementos que teimam em não possuir: 1º, sempre estiveram, e hoje ainda mais, de contas voltadas uma para a outra; 2º, nem uma, nem outra, estudam a autonomia para dominarem o sistema autonómico e constitucional.

10. A atuação da RAA teve o mérito de sublinhar um aspeto central: que a partir de 2009 o Estado estando a gerir esta parte significativa do domínio público marítimo sem a intervenção partilhada da Região – está continuamente a violar a lei e o sistema autonómico. Nem o Representante da República nem o Tribunal Constitucional deram por esse terminal conclusivo, naturalmente porque não era esse o problema, possivelmente porque não lhes interessaria sublinhar este aspeto.

⁽¹³⁾ O parecer está parcialmente transcrito no acórdão do Tribunal Constitucional. E está consultável, na íntegra, em “<http://www.representantedarepublica-acores.pt/Representante-da-República/Req-ao-Tribunal-Constitucional>”.

⁽¹⁴⁾ Consultáveis em “<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37600>”.

⁽¹⁵⁾ Projetos de resolução 22 e 34 de 2013, de dois partidos políticos com assento parlamentar, consultáveis em “<http://www.alra.pt>”. Que traduzem basicamente o texto do Preâmbulo da lei regional.

⁽¹⁶⁾ Consultáveis em “<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37600>”, Arnaldo Ourique, *A partilha do mar como problema autonómico*, citado.

11. Nesse ambiente cabe agora à Região – na sua falta de saber – duas atitudes: ou promover junto do Tribunal Constitucional a fiscalização da constitucionalidade por omissão legislativa ⁽¹⁷⁾, sublinhando-se, desse modo e através de um órgão próprio e de soberania do Estado, aquela ilegalidade. Em todo o caso isso agora é tardio porque entretanto o mais interessado já *provocou* o Estado e possivelmente os sentimentos mais centralistas daquele com a feitura de um diploma sem qualquer hipótese de sobreviver. Ou, segunda possível atitude, e mais certa, dar início a conversações com o Estado e ao nível dos ministérios e através dos correspondentes serviços administrativos no sentido de provocar elementos de trabalho na construção de vectores teóricos de concretização prática de gestão partilhada.

12. Este último segmento, em qualquer caso, é forçoso acontecer porque em toda a linha a Região perde frente ao Estado quanto ao Mar dos Açores: decorre neste momento o alargamento da Plataforma Continental precisamente pelas potenciais riquezas que os fundos oceânicos prometem em combustíveis, minerais e indústrias farmacêuticas e alimentares. É muito evidente que o papel da Região neste imenso projecto de riqueza do país é muitíssimo importante; mas para sê-lo a própria Região tem de se munir de instrumentos e tecnologia política e jurídica inteligente. A força pela força do discurso político governativo – é pouco, menos ainda quando a Região, as duas regiões, teimam em continuar a utilizar o discurso do facilitismo eleitoral em vez do saber e do conhecimento.

13. Podemos concluir pelo que acima se disse e mostrou, que o maior espaço na região autónoma é o intelectual, o espaço interior de cada um, e sobretudo do político, no sentido de sabermos – mais do que ninguém – o que é o sistema constitucional autonómico. Só este saber é a nossa salvação e enquanto esse espaço estiver vazio muito dificilmente cumprimos toda a restante parte – que será, como sempre o foi até aqui, por quem tem tido a sabedoria de saber mais do que nós através do Tribunal Constitucional e da Doutrina das universidades continentais.

O Estado Português não tem motivos para se preocupar com as regiões autónomas: tem problemas concretos e complexos para resolver, a Economia Global, a União e a Política Europeia, as relações internacionais com os PALOP e os EUA, e os Açores e a Madeira funcionam bem, mas num registo de mera superfície política, e não

⁽¹⁷⁾ Artigo 283º da Constituição.

sabem e mostram não se interessar em saber as dimensões da autonomia através do estudo e do domínio total da tecnologia da Autonomia Política.