

QUARENTA ANOS DEPOIS, O ENCONTRO COM A VERDADE

por

ÁLVARO MONJARDINO *

I. DUAS ASPIRAÇÕES

O sistema político-administrativo atribuído pela Constituição de 1976 aos Açores e à Madeira, logo conhecido por Autonomia Regional, resultou do movimento reivindicativo que medrava no nosso arquipélago desde 25 de Abril de 1974. A perspectiva de uma reformulação constitucional portuguesa encontrou-se com duas aspirações pré-existentes na sociedade açoriana. A mais antiga era a *aspiração autonomista*, com raízes remontando ao antigo sistema senhorial das capitánias e manifestada desde a primeira metade do século XIX, como já sucedera nas emancipações americanas, ao nível de oligarquias locais. A outra era a *aspiração desenvolvimentista* que, bebida no ideário do estado-providência em aceleração na Europa após a 2.^a guerra mundial, era assumida por quadros jovens e não comprometidos com os interesses instalados. Essencialmente conservadora, a aspiração autonomista desenvolvera-se principalmente na ilha de São Miguel. A desenvolvimentista era de uma esquerda humanista, tecnocrática e socializante, crente embora no sistema democrático ocidental.

Revelada desde o início do liberalismo português, a aspiração autonomista reafirmou-se em tempos de crise e debilidade governativa, como foram a última década do século XIX, o fim da 1.^a guerra mundial e, com maior intensidade, pugnacidade mesmo, a seguir ao 25 de Abril de 1974. A aspiração desenvolvimentista, essa vinha a animar-se desde as Semanas de Estudo do Instituto Açoriano de Cultura na década de 1960 e, já no fim desta, ao surgirem as estruturas do Planeamento Regional, prenúncio de reformulação admi-

* Instituto Histórico da Ilha Terceira; Academia Portuguesa da História.

nistrativa visando uma promoção sócio-económica participada do espaço português. Tal processo, no caso dos Açores – a *Quinta Região* no total das seis então esboçadas – assentava numa visão unificadora do arquipélago e na mobilização de suas forças vivas, secundadas pelo estado numa acção integradora do espaço nacional, já ao tempo a europeizar-se comercialmente por via da EFTA, dado estar-lhe ainda vedado o acesso às Comunidades Europeias.

De comum tinham estas duas aspirações a ideia de o progresso económico-social depender de alterações políticas, o que juntou ambas para as reclamar.

Consagrada constitucionalmente em 1976 no remate de uma intensa campanha reivindicativa, a autonomia político-administrativa dos Açores vem a exercer-se, ao longo destas quatro décadas, por meio de gente com inteligência, intuição e, à partida, pouca experiência política – nula mesmo, em termos de democracia vivida. Natural era que, no meio dos seus múltiplos feitos tivesse incorrido em alguns erros. Só que a mudança geracional entretanto já verificada ainda não conseguiu libertá-la de todos eles.

É justamente por tudo isto que, se quarenta anos significam, em qualquer pessoa, uma maturidade já assente, o mesmo não se dá com este sistema político-administrativo, cuja fase inicial, forçosamente experimental, ainda nem pode dizer-se acabada – como, de resto garantida nem está, mau grado a alínea o) do artigo 288.º da Constituição, a sua própria irreversibilidade que aí expressamente se prevê.

Foi no meio de uma profunda crise nacional – e de algum modo mesmo *graças a ela* – que a autonomia regional se conquistou. Se, volvidos estes quarenta anos, pode celebrar-se tal conquista, interessaria decerto avaliar o exercício *organizado* do que então se conquistou com vista a apurar se os benefícios trazidos à comunidade açoriana responderam às aspirações que os motivaram em termos *melhores dos que lhe granjearia o velho regime centralizador* – porque só essa é, a meu juízo, a sua a justificação.

Apesar dos progressos alcançados, que são evidentes e inegáveis, julgo estar ainda por demonstrar que a fórmula política em vigor se tenha revelado, no seu exercício, mais favorável, por adequada, ao pretendido desenvolvimento e ao *consequente* bem-estar dos açorianos do que a vigente no demais território português; e que tal demonstração não possa ainda fazer-se dadas condições que, permanecendo, reduziriam a aparente ou muito relativa qualquer conclusão tirada das comparações feitas.

São três os fatores dessa redução: os bloqueios anímicos do centralismo perante a novidade institucional das autonomias, o aparentemente imparável providencialismo do poder regional e as presentes incertezas nacionais, europeias e ocidentais.

II. NOVIDADE BLOQUEADORA

A mera existência da autonomia regional ainda não foi inteiramente *digerida*, e muito menos assimilada, pela classe político/jurídica nacional, como novidade que era e é no direito público português: tanto pela *dignidade constitucional*, ausente nas fórmulas autonómicas anteriores, como pela *dimensão política*, que amplamente as ultrapassou na faculdade de criar direito conforme opções local e organicamente expressas; depois, porque o fenómeno se restringiu ao Portugal insular enquanto no restante país permaneceu o centralismo, com derrogações mínimas ao nível municipal: donde a sua nota exótica e a dificuldade *ánimica* de compreendê-la, subsistente apesar (quando não mesmo *por causa*) de aperfeiçoamentos que lhe trouxeram as revisões constitucionais.

É que em Portugal, país crítico desde um início histórico em que *o estado precedeu a própria nação*, o centralismo político nunca deixou grande espaço a corpos intermédios: e daí que as aquisições autonómicas – traduzindo-se, como se traduziam, numa *amputação* no poder central – só tenham ocorrido em tempos de fraqueza dele. A novidade e a ousadia da sua reivindicação desde 1974, em paralelo, se não mesmo confusão, com (*mais*) um surto separatista nos Açores, apimentaram, ao ponto de os dramatizar, os trabalhos da Assembleia Constituinte quando, nos últimos dias do seu mandato, lhe votou os preceitos essenciais: com a oposição cerrada do Partido Comunista e uma defesa bastante táctica por parte do PPD e cautamente favorável por parte do PS. Foi deste caldo parlamentar que saiu, com restrições várias e uma má sistematização só aos poucos melhorada em ulteriores revisões, a *excepção*, que de facto a autonomia insular não deixava de ser, ao quadro do estado unitário português.

No entanto, respaldado como logo foi em maiorias parlamentares confortáveis e ainda sem verdadeiros problemas internos, o novo sistema chegou até a concitar consideração a nível central, em que entrementes a instabili-

dade permanecia. Depressa porém as reservas anímicas se lhe sobrepuseram e evoluíram para construções doutrinárias restritivas que, reconheça-se, não suscitaram resposta regional com o nível mínimo que seria de esperar do próprio exercício da autonomia.

Essas reservas permanecem, como permanece a fraca qualidade das respostas, mais estridentes e agressivas do que fundamentadas, que mereceram até agora.

III. PROVIDENCIALISMO INVASIVO

A condução prática do regime autonómico nas quatro décadas da sua vigência coube nos Açores a dois partidos políticos – o PSD nos primeiros vinte anos, o PS de então para cá. O primeiro, creditado do lançamento das instituições do governo próprio, legitimado por uma Constituição socializante, financeiramente garantida pelo Estado e depois também pela União Europeia com suporte complementar nacional a despesas de investimento, deu prioridade aos objectivos dos desenvolvimentistas da década de 60: unidade regional com supressão dos distritos e combate às assimetrias intra-regionais e a situações sociais mais críticas. A efectiva atenuação de desigualdades inter-insulares e uma melhoria geral no nível de vida das populações trariam aos novos líderes regionais, aprovação pública, suporte eleitoral e um peso específico que passou a ser tido seriamente em conta no xadrez político-partidário nacional. O PS, sucessor na governação regional e muito menos maximalista à partida nas tensões com o poder central, depressa enveredou por semelhante rumo na medida em que lhe crescia a força eleitoral, cultivando o populismo em que o PSD tinha caído nos seus últimos anos e finalmente alinhando num frenesi nacional de obras públicas que transcendia a histórica necessidade de infraestruturas essenciais ainda gritante nas décadas de 70 e 80 do século passado.

O sistema autonómico estruturou-se como de um pequeno estado, decalcando pouco imaginativamente o seu aparelho administrativo sobre o nacional, com uma alargada e pesada burocracia. Neste enquadramento, a Região prosperou ao longo dos anos propulsionada por uma acção político-partidária que, suprindo debilidades estruturais – intocadas, quando não mesmo agravadas – acedeu a avultados fundos públicos que lhe permitiram criar postos

de trabalho, lançar programas com acentuado pendor social e realizar obras públicas relevantes enquanto, dotada já de ensino universitário, a população alargava e diversificava os seus contactos externos e se lhe ia esbatendo a ruralidade. Mantiveram-se e apoiaram-se actividades centradas na agro-pecuária sem afectar demasiadamente paisagens ímpares e é ultimamente notório o incremento do turismo. A máquina administrativa directa e indirecta, facultando numerosos empregos, possibilitou níveis de bem-estar sem precedentes a significativos estratos da população – valiosa base de vitórias eleitorais com repercussão sensível nos centros políticos nacionais.

Um auto-governo regional com larga competência administrativa e meios de execução garantidos abria possibilidades a uma política de fomento *por medida*, portanto adequada em pormenor à realidade da Região. Essa política teria sempre de tomar em linha de conta não apenas os recursos naturais e humanos quanto a uma (quantitativamente limitada) produção de bens e de serviços – destes, os mais importantes, porque externos, marcados por intermitência e precariedade, na oscilação dos interesses alheios que deles têm historicamente carecido. Não é claro que tais realidades tenham sido sempre tomadas em conta, nomeadamente para prevenir os períodos de atenuação ou vazio, e mesmo quanto a infraestruturas da série abundantemente realizada, a julgar por problemas e bloqueios com que a economia regional continua a defrontar-se. De facto, as mudanças havidas na Região, essencialmente *conjunturais*, não foram *estruturais*.

Demasiadamente usada para manter em vida actividades sobredimensionadas ou menos viáveis, a administração pública *indirecta* ainda hoje não consegue, mesmo com reforços de capital, atenuar os seus passivos. O sector privado tem ensaiado uma modernização em quadros e equipamentos graças a incentivos públicos e ao crescente consumo, mas com suporte financeiro de um providencialismo oficial segundo modelos questionáveis, a julgar por resultados que não mostram real fortalecimento das empresas, de que várias iniciativas nem com apoios tenham conseguido vingar. Com tantas ajudas, formalmente assentes em estudos de viabilidade como tais apresentados e pagos, algo de negativo foi contaminando muitos agentes económicos que, em vez de ganharem músculo e capacidade gestonária, se especializaram em conseguir apoios artificiais que apenas iludiam a realidade, num *regional-socialismo* eleiçoeiro que teima em subsistir.

IV. INCERTEZA NACIONAL

A crise portuguesa continua em pleno curso, agravada ao ponto da sujeição nacional a uma tutela externa que nem se sabe *se*, nem *quando*, nem *como* acabará. A sua persistência não se limita a afectar negativamente o modo de viver da população: o que ela mostra estar em risco é a própria sobrevivência do país que, orçamentalmente deficitário desde 1971, abalado desde 1974 por euforias revolucionárias, sujeito desde 1977 a três resgates financeiros internacionais, desacreditado financeira, económica, política e diplomaticamente, faz crescentemente lembrar o Portugal de 1580. Interrogações e dúvidas quanto ao futuro suscitadas por tal condição afectam a própria consistência das aspirações que, quarenta anos atrás, animaram a reivindicação de um auto-governo *de proximidade* como meio para um desenvolvimento, real e *por medida*, do arquipélago. Não autorizando comparações *credíveis* entre o sistema político vigente no arquipélago e o centralismo que permanece no demais território português, com vista a comprovar a superioridade sobre ele do regime autonómico – como esperavam os que há quatro décadas se bateram por implantá-lo – o que por ora pode dar-se por certo é esse centralismo ter vindo a contaminar a governação regional que *contra ele* fora imaginada.

E isto enquanto, apesar de consideravelmente melhorada em equipamentos e qualidade de vida, a Região continua pobre, sem nela ter arrancado o desenvolvimento com progresso harmónico das suas pequenas e dispersas ilhas, o qual, após sensíveis passos iniciais, tem vindo a mostrar-se descurado por quem devia promover a coesão e a complementaridade entre todas elas no interesse comum.

Os reflexos da crise portuguesa são palpáveis. A disciplina financeira imposta a Portugal para o livrar *in extremis* da bancarrota iminente e as dificuldades daí decorrentes têm vindo a desfazer empreendimentos mais frágeis e ilusões criadas e instrumentalizadas por estratégias eleitorais. Fizeram, todavia, despertar forças sociais adormecidas, e é graças a elas que a sociedade portuguesa tem conseguido, apesar de tudo e incluindo oscilações políticas, ir-se adaptando à situação e à perda dessas ilusões. Afinal, porque a vida tornada mais difícil para todos nestes últimos anos nada mais tem sido que um *encontro com a Verdade* – mostrando, em simultâneo, ter sido bem mais fácil restaurar a democracia do que ganhar para Portugal uma viabilidade económica *real*, pelo menos de nível europeu. A admissão portuguesa na

depois chamada União Europeia *aconteceu como aconteceu* com uma Europa ainda próspera e que, aliviada do demasiado peso de forças armadas nacionais graças ao escudo militar norte-americano tornado imperativo pela guerra-fria, podia ainda manter a grande criação do século XX que é o estado social. E que pôde assim acolher países pobres e mal organizados como a Grécia e Portugal, recém-saídos de regimes autoritários, qual recompensa de haverem restaurado a Democracia e após cumprido o ónus de um arrumo, bem mais superficial do que completo, das suas finanças públicas.

É também certo que, no meio da presente crise, o regime político nacional se tem mantido e subsistem as liberdades democráticas. Mas a derrocada de várias estruturas mostrou como era só aparente a solidez das mesmo mais acreditadas, enquanto a escassez dos meios materiais e do trabalho acabava com teores de vida que, por serem muito melhores que os anteriores, a qualquer um custaria sempre perder. É neste contexto que o próprio regime autónómico se sente ameaçado, apesar das boas palavras em contrário e das garantias constitucionais, na medida em que, dependente que continua de *apports* externos em contracção, se arrisca a uma limitação de meios e até de população.

Não se sabe a que irá levar esta crise cujo reconhecimento explícito, aliás tardio, fez um triste contraponto às comemorações do 1.º centenário da República portuguesa. Assim, desaparecessem com ela certos defeitos da governação nacional e, por arrastamento, da regional, mormente o providencialismo topa-a-tudo, fator de dependências crónicas em quem por ele se deixara condicionar.

Também nos Açores fora mais fácil ganhar a Autonomia constitucional do que o desenvolvimento real – e harmónico, como ele deve e não está ultimamente a ser: pois até nisso aquele *encontro com a verdade* se estende à *verdade humana* de uma população onde parece vir a acordar o divisionismo contra uma efectiva e essencial coesão insular. Para ultrapassar os escolhos que todas essas verdades revelaram, incluindo na correcção do que já desponta contra o desenvolvimento na complementaridade de toda a Região, *que só em nome disso se unificou há 40 anos*, não bastará controlar as finanças, requalificar a economia, valorizar quadros políticos, reformular os transportes, promover a Universidade, colocar a Região no mundo por vias mais do que turísticas ou folclóricas: é já mister uma revolução cultural, com a assunção de valores positivos, a alteração de hábitos passivos e a libertação de forças criativas

(que as comunidades emigradas bem mostram possuir) trazendo, tanto a governantes com a governados, o tino, a disciplina e a eficácia sem os quais o desenvolvimento pouco mais é que uma aparência.

As presentes incógnitas quanto ao futuro português são, assim, o último impedimento a qualquer comparação séria entre a autonomia *de cá* e o centralismo *de lá* – que apenas valeria a pena num quadro de funcionamento normal e saudável das instituições nacionais e regionais – sempre sem esquecer o enquadramento internacional que, transcendendo a própria realidade portuguesa, também se mostra duvidoso pelo menos ao nível europeu. E logo nesta fase difícil em que se antolham desafios vários, um dos quais nos toca intensamente pela porta.

V. ÚLTIMO DESAFIO

É iniludível a perda, pela Europa, do protagonismo, aliás já bastante passivo no tempo da guerra-fria, que a encontrara depauperada pela guerra mundial e em perda do suporte ultramarino que a superioridade tecnológica e a iniciativa haviam assegurado às suas antigas potências. Esta debilidade potencia-se por uma incerteza institucional e os decorrentes desencontros perante a contínua *invasão* de foragidos que, em sucessivas e aparentemente imparáveis vagas, a abordam a partir da bacia mediterrânea. E isto quando o que hoje sobra do chamado Euromundo já nem está na Europa, mas no continente americano: os Estados Unidos, marcados porém de um distanciamento com tradição própria, e até da ambivalência de se abrirem para dois oceanos.

Tal ambivalência é de ter muito em conta na consideração dos novos desafios que vêm a desenhar-se em tudo o que tem a ver com o mar. *Todo o mar*. Incluindo, o que não é pouca coisa, o «Mar dos Açores» que, nos termos estatutários, integra o território regional.

Com as nove pequenas ilhas açorianas espalhadas ao longo de 660 quilómetros no grande espaço norte-atlântico, o projecto de Estatuto para esta região autónoma cuja criação era já iminente em Janeiro de 1976, consignava no n.º 2 do seu artigo 1.º que «A Região abrange ainda o mar e seus fundos até 12 milhas das costas, como área territorial, e até 200 milhas por fora da quadrícula formada pelas ilhas e ilhéus extremos do arquipélago, como zona de domínio económico exclusivo, nos termos da lei». Este texto derivava de

uma proposta minha aprovada na comissão que elaborava o projecto estatutário com a alteração de João Mota Amaral quanto a medirem-se as 200 milhas *para fora da quadrícula formada pelas ilhas e ilhéus extremos do arquipélago*. Assumida pela Junta Regional dos Açores e remetida ao VI Governo Provisório, a proposta do Estatuto foi por este enviada ao Conselho da Revolução que, por seu turno, encarregou uma comissão de a analisar. Integrei esta *Comissão de Análise* com Vitorino Nemésio, Manuel Amorim de Sousa Meneses e Carlos Bettencourt e, do *outro lado*, Carlos Mota Pinto, Miguel Galvão Teles, Henrique Granadeiro, João Salgueiro e Rui Sá Vaz. Dessa análise resultou um parecer favorável à proposta da Junta, com alguns retoques formais que não lhe afectavam a substância – um deles ao n.º 2 do proposto artigo 1.º que, a sugestão de Miguel Galvão Teles, passou a ser: «A Região abrange ainda o mar circundante e seus fundos que, nos termos da lei geral, sejam ou venham a ser definidos como águas territoriais e zona de domínio económico exclusivo de Portugal».

Assim melhorado, o texto da proposta foi promulgado como decreto-lei, mas bastante alterado e reduzido, nomeadamente na eliminação do n.º 2 desse artigo 1.º... Da reacção da Junta a tais modificações resultou uma reunião na presidência do conselho de ministros em que participei com José António Martins Goulart, Manuel Amorim de Sousa Meneses, e, do lado do Governo, António de Almeida Santos, Victor Constâncio e Miguel Galvão Teles. Nela se assentou que o preceito mais controverso (sobre círculos eleitorais) seria, no texto ainda a publicar, substituído por outro, conforme a Junta propusera; e ainda que, mantendo-se a supressão do n.º 2 do artigo 1.º, um diploma adicional introduziria outras alterações ao texto estatutário promulgado, uma delas precisando que os tratados e convenções internacionais em cujos benefícios participaria a Região incluiriam os *relativos às águas territoriais e zonas de domínio económico exclusivo contíguas ao arquipélago*: assim aconteceu como decreto-lei 427-D/76 de 1 de Junho. Só com o Estatuto definitivo, de Agosto de 1980, é que o mar circundante da Região ficou incluído na sua definição territorial nos termos sugeridos pela Comissão de Análise e que ainda hoje vigoram.

Este «Mar dos Açores» corresponde a metade da Zona Económica Exclusiva de Portugal, e o proposto alargamento da jurisdição portuguesa à extensão da plataforma continental, que aguarda desde 2010 decisão da Comissão dos Limites da Plataforma Continental, deixará estas ilhas *no meio* da maior

parte dessa extensão – graças à dispersão oceânica que tanto lhes complica a vida no dia-a-dia...

Ora no fim de Março de 2016 a Comissão dos Limites aprovou a proposta de alargamento da plataforma continental da Argentina a espaços que incluíam as ilhas Malvinas/Falkland e Geórgia do Sul. Esta proposta – bem mais conflitual do que a portuguesa – fora-lhe apresentada em 2009.

A ser aprovada a proposta portuguesa nos termos em que o seja, abrir-se-ão perspectivas consideráveis quanto aos espaços marítimos que legalmente definem o arquipélago dos Açores. Tal sucesso não representará, no entanto, mais que um passo de vários a dar logo de seguida, por a atribuição da pretendida plataforma implicar conhecimento, vigilância, exploração, rentabilização e respectivos meios – que escapam quase inteiramente às capacidades do nosso país. Serão inevitáveis parcerias internacionais de vulto que tragam o que não temos para que a ambicionado espaço não seja de um segundo *mapa cor-de-rosa*: o que e implica negociações proporcionadas à gravidade dos interesses em jogo – em (mais) uma prova de alto risco para o país e para a região, que nelas deve participar.

A nível nacional/regional e dadas as presentes condições, esta perspectiva até assusta. Mas interessa lembrá-la aqui e agora. Para se ter presente quão fundamental é as instituições políticas funcionarem – e funcionarem bem – conforme, aliás, a sua razão de ser: que não é propriamente a de administrar uma freguesia ou uma associação mutualista.