

CONSTRANGIMENTOS E DESAFIOS

por

JOSÉ GUILHERME REIS LEITE *

O Presidente dos Estados Unidos da América, Barak Obama, aparecendo de surpresa na sala de imprensa da Casa Branca, onde estava um grupo de jovens americanos em visita àquela emblemática residência, na saudação que lhes dirigiu disse-lhes com amargura, mas como incentivo, que não votando nas eleições uma grande parte dos cidadãos, principalmente os mais jovens, não ajudavam a sua Nação nem as suas instituições, antes as punham em perigo.

Dizia uma verdade incontestável. A Democracia vive da participação dos cidadãos e sem ela corre perigo, não só de enfraquecer mas até de se abastardar e de se transformar numa ditadura burocrática ilegítima, da qual todos nós nos queixamos amargamente, com os olhos postos nas instituições europeias, expoente máximo destes malefícios.

Porém, o problema é saber porque razão este fenómeno da abstenção se tem alastrado no mundo ocidental. Dirão os otimistas que ele é característico das sociedades estabilizadas, em que os cidadãos, estando satisfeitos com os seus governantes e com o correto funcionamento das instituições se dispensam do direito e do dever de votar, fonte primária de legitimação do poder. Os pessimistas dirão precisamente o contrário. O mau governo e a desconfiança dos cidadãos provocam a abstenção e esta transforma-se na condenação dos governos e das instituições tornando-as de duvidosa legitimidade.

Ora, nos Açores, na Região Autónoma dos Açores, este fenómeno político da escandalosa abstenção põe efectivamente em perigo quer a Autonomia quer o funcionamento e a legitimidade dos órgãos de governo próprio, sustentáculos da nossa auto-governação.

É sobre isto que antes de mais nada temos todos nós açorianos que meditar e trabalhar, para arrear caminho e emendar este tremendo perigo que nos ameaça.

* Doutorado em História Moderna e Contemporânea pela Universidade dos Açores; Instituto Histórico da Ilha Terceira.

O Presidente do Governo Regional, ainda recentemente, alertou para a urgente necessidade da Autonomia ser acarinhada pelos açorianos, porque sem isso ela enfraquece e corre perigo.

Contudo, a questão que se levanta prende-se com as condições difíceis que se estabeleceram na nossa Região para uma sadia vida democrática e uma efectiva participação da cidadania como legitimadora do poder político.

Duas realidades, tristes realidades, são bem o espelho desse tremendo risco que corremos.

Uma sociedade, com uma classe média diminuta e carente, com pouca independência em relação à acção governativa não é um bom sustentáculo das instituições democráticas. Uma percentagem grande da sociedade açoriana vive directa ou indirectamente dependente do orçamento regional e da boa vontade dos seus governantes, para que seja de fato livre e pronta a exercer a cidadania em pleno. A nossa classe média vive dias amargurados e pouco motivadores para que olhe a política como uma nobre função e os governantes como gente independente e dedicada à causa pública. A desconfiança contínua entre governados e governantes é o primeiro sintoma de doença da democracia.

Por outro lado, os Açores tornaram-se campeões de indigência e de dependência do subsídio de segurança social. Aquilo que devia ser um incentivo à reintegração no mundo do trabalho tornou-se num meio de perpetuar a marginalidade. A marca de sermos a região do país com maior taxa de subsídios de reintegração social não anuncia nada de bom para a nossa autonomia e para a nossa sobrevivência como uma colectividade de cidadãos activos e conscientes da sua qualidade de decisores dos destinos políticos das nossas ilhas. O desemprego persistente, nomeadamente entre os jovens e uma baixa qualificação, são uma tremenda ameaça.

Como se isto, que até se poderá argumentar que é um fenómeno passageiro e ocasional, pronto a desaparecer com o abrandar da crise, que apesar de tudo parece persistente, não bastasse, as estatísticas do ensino público são desastrosas. Somos simplesmente os piores de Portugal, que por sua vez se apresenta com um dos piores da Europa. A consequência desta triste circunstância é a ameaça que por mais uma geração, pelo menos, continuaremos a ser um lugar em que a verdadeira democracia de cidadãos livres e conscientes periga.

Isto leva-me pois a pensar que a mais urgente função que temos pela frente depende mais de nós e das nossas faculdades e capacidades do que de qualquer reforma iluminista, que venha de fora ou até de novas leis. Necessi-

tamos sim de um consenso alargado e de uma ação política que permita modificar as situações sociais deploráveis a que chegamos.

Resta saber quais os meios a que podemos recorrer para iniciar uma reforma de mentalidades, dar um novo folgo à Autonomia e ao nosso auto-governo.

É verdade que a Autonomia dos Açores tem sobrevivido a tudo, mas muitas vezes à custa de se tornar numa caricatura, uma coisa que não serve de nada, desgarrada das realidades e um mero cenário sem conteúdo. Passados quarenta anos de uma experiência de autonomia política, democrática, constitucional e regional encontramos-nos numa encruzilhada difícil. A democracia ameaça transformar-se numa formalidade, a constituição continua a não agradar e a surgir a muitos como um travão às aspirações autonomistas e a unidade regional, como suporte da autonomia política, vive dias de incerteza.

Aqui temos três linhas de força para o tal programa de revigoração da nossa vida política.

Começamos pelo mais fácil, por depender unicamente de nós, mas mais difícil por exigir uma dura disciplina e uma firme emenda dos ínvios caminhos que temos percorrido. Sem unidade entre as ilhas e sem esperança para cada uma delas, não haverá autonomia que resista. O centralismo que se transferiu de Lisboa para as nossas ilhas é uma ameaça tremenda para o futuro.

Eu bem sei que esta questão de unidade depende mais da vontade e do discurso político traduzido em ação do que das leis. Leis não nos tem faltado, mas a sua ineficiência torna-as ridículas e até atentatórias da capacidade legislativa do nosso parlamento. O caso emblemático das “ilhas de coesão” tornou-se na vergonha máxima, quando aquilo que devia ser uma exceção para corrigir percalços de percurso se tornou na regra geral. Os cidadãos atónitos viram incluir no conceito de “ilhas de coesão” todas elas, mesmo S. Miguel e a Terceira e não se diga que isto foi uma deliberada manobra política porque, infelizmente, o que temos assistido é ao espalhar por todas, as maleitas sociais e económicas, que tornariam transitoriamente algumas em casos excepcionais onde se aplicariam medidas excepcionais.

O tremendo erro de apostar num polo único de desenvolvimento como motor para futuro progresso dos outros, já trouxe tais consequências de divisionismo, desconfiança e desânimo, que agora exige uma acção política reparadora bem mais gravosa e incerta que outras cautelas teriam evitado.

A concentração desmedida de mecanismos do poder político e económico em Ponta Delgada foi uma machadada na unidade regional que levará muito

tempo a esbater. Não é só o real impacto que esta decisão trouxe ao desenvolvimento das ilhas como um conjunto a desenvolver, mas é também a aparência do poder centralizado que esvazia as outras cidades como centro do exercício do poder político. O governo dos povos vive muito da imagem que os governantes lhe dão no exercício das suas funções e cada vez mais os nossos políticos se tornam em burocratas de gabinete que ninguém vê fora das suas mais restritas e obrigatórias funções.

O parlamento, que devia brilhar entre os órgãos de governo próprio da Região, tornou-se num apagado órgão sem visibilidade para além das obrigatórias reuniões, olhadas com escândalo pelos excessos e displicência das intervenções dos deputados. Uma sessão do parlamento na comunicação social é, aos olhos do cidadão comum, uma rixa de exaltados que se acusam mutuamente das mais torpes intenções, ao ponto de quase ninguém hoje reconhecer os seus deputados.

A péssima prestação na política regional do parlamento e a ineficácia das suas funções, quer como garante da representação efectiva dos cidadãos, quer como disciplinador da acção governativa, quer ainda como último decisor das orientações políticas, que não tem sido, surge-me como um grande perigo que a democracia real corre entre nós.

Urge, pois, voltar a repor a confiança entre os cidadãos e os seus representantes e numa Assembleia política que corresponda à realidade arquipelágica dos Açores é indispensável refazer uma autêntica paridade política das ilhas no parlamento, o que obriga a repor círculos eleitorais por cada ilha como a única forma de suporte da unidade regional. A dupla função de numa única câmara preservar a proporcionalidade num conjunto de círculos insulares em ilhas de tão dispar número de eleitores e ao mesmo tempo dar peso político a cada ilha, parece-me ter-se tornado impossível de repor. Bem melhor seria certamente assumir isso e dividir o parlamento em duas câmaras, como é tradicional nos lugares onde estas questões da representação e de proporcionalidade se colocam. Uma câmara de deputados, que mantendo o círculo por ilhas olhe à proporcionalidade e uma câmara de senadores que proporcione uma representação política paritária das ilhas. Tudo isto sem elevar o número de eleitos.

Para que isto funcione é bem necessário devolver aos cidadãos a responsabilidade política de encontrar mecanismos que viabilizem a governação. A eleição para o parlamento com duas câmaras pressupõe libertar a vontade

dos eleitores das peias das listas elaboradas pelos partidos. Sobretudo para a câmara dos senadores é fundamental os círculos uninominais, a possibilidade de candidatos auto propostos que os torne independentes da temível subserviência que tomou conta dos deputados perante os seus partidos ou melhor dito, dos diretórios políticos dos seus partidos.

Uma câmara de senadores representantes paritários das ilhas e com poderes decisórios definitivos requer membros inquestionavelmente independentes e cidadãos conscientes da sua responsabilidade de garantir o funcionamento das instituições.

Não acredito que isto torne, como tenho ouvido, os Açores ingovernáveis. Torna sim o governo dos Açores mais exigente, mais difícil e obriga a equilíbrios e entendimento entre as ilhas que levarão ao reforço da unidade regional ameaçada até agora pela tal ditadura burocrática que nos tem governado.

Por outro lado, somos tão poucos e tão dispersos que não nos convém dispersarmo-nos ainda mais por capelinhas independentes nos seus poderes político-administrativos. Na Região Autónoma dos Açores parece-me fazer todo o sentido que exista uma integração do poder municipal na arquitetura política de auto governo. Uma boa governação e um bom equilíbrio entre os poderes, com garantia da efectiva participação dos cidadãos no governo da *res publica*, chama-se subsidiariedade. Isto é, a administração deve ser distribuída por vários centros de decisão e nunca perder de vista que aquilo que um nível de poder pode fazer bem feito não deve ser entregue a outro superior.

Ora, as nossas ilhas tem condições excepcionais para serem exemplares neste tipo de auto governo. A tradição numa via municipalista, desde que adaptada às novas realidades e circunstâncias, pode transformar-se num caso exemplar.

É verdade que isto coloca-nos perante a necessidade urgente de se repensar o mapa político do poder local, aproximando-o mais da realidade actual e da identidade de cada ilha. Isto é, não parece fazer sentido manter um mapa autárquico como se nada se tivesse alterado nas ilhas. Somos hoje muito menos do que já fomos, as ilhas, todas elas, tem perdido população e visto envelhecer, sem renovação, aquela que possui. As infraestruturas entretanto construídas levaram a que a mobilidade em cada ilha acelerasse de tal forma que deixou de haver isolamento interno. O acesso aos serviços facilitou-se, até pela existência de meios informáticos que dispensam a presença física. Tudo isto leva à exigência de uma reorganização dos serviços prestados que os torne mais eficientes e permita reduzir os custos.

Mas tenho consciência que estas reformas e estes melhoramentos só podem ser levados a bom porto através da própria decisão dos interessados e nunca por uma intervenção exterior e imposta.

Tudo isto me leva a pensar ser indispensável incluir nos mecanismos constitucionais de autonomia política de auto-governo das Regiões Autónomas, o poder local e atribuir-lhe a efetiva responsabilidade política e administrativa em cada ilha num primeiro patamar de subsidiariedade governativa. Não faz sentido criar novos níveis de administração, quando temos meios instalados que podem com êxito levar à prática efectiva da subsidiariedade do poder político-administrativo. O que precisamos é de um consenso político de responsabilidade e distribuição equilibrada de tarefas e consequente distribuição de meios a cada um dos níveis de auto-governo.

Não creio ser necessário, como sugeriu o Presidente do Governo Regional, transformar os conselhos de ilha em centros de poderes executivos. Eles têm mostrado serem úteis como conselhos, mas duvido que tenham préstimo como “pequenos governos locais”. Melhor será, no meu pensamento, encontrar um mecanismo de atribuir ao poder municipal essa tarefa, dando-lhe a responsabilidade de programação e execução no seu território e incentivar, na maioria das nossas ilhas, a identificação da ilha como município.

É difícil? Não digo que seja fácil, mas será eficiente e um bom teste à democracia efectiva, à cidadania e à responsabilização dos cidadãos pelas suas decisões. Governar é escolher.

Isto leva-nos à questão do financiamento das autonomias e à necessidade de repensarmos a nossa capacidade de gerarmos meios financeiros que nos tornem mais autónomos, coisa que ao longo destes 40 anos não tem acontecido. Precisaremos sempre de financiamentos externos, antes de mais os constitucionalmente previsto para cobrir os custos de insularidade, que são permanentes e para garantir a solidariedade nacional com as ultraperiferias, mais pobres e menos desenvolvidas, entrando aqui o poder autárquico. Mas isso não nos deve dispensar, deve antes incentivar a nossa própria responsabilidade de afetação dos meios financeiros disponíveis às opções políticas que tomamos. É esse o princípio base da nossa autonomia política e que justifica a Assembleia Legislativa. Sem ela não haveria autonomia política e sem autonomia política não haverá nem auto-governo, nem cidadania responsável.

Precisamos pois de repensar o auto-governo dos Açores, a pirâmide dos níveis de poder e as atribuições de cada um deles, ajustando-os com realismo

aos meios disponíveis. Ao poder autárquico atribuir mais responsabilidade e mais meios de execução, mas com mecanismos de integração desse poder na hierarquia do auto-governo insular, constitucional e estatutário. Ao poder regional reservar os assuntos prementes de garantia dos direitos de cidadania, da indispensável igualdade de oportunidades e da efectiva unidade regional. À Assembleia Legislativa reservar a responsabilidade máxima de coordenar todas estas questões, transformando-se na real representante do Povo Açoriano.

Só quando estivermos seguros de uma plataforma de consenso político interno sobre estas maleitas que atormentam a nossa autonomia no 40.º aniversário da sua instalação a qual depende unicamente de nós açorianos, é que verdadeiramente nos encontraremos em condições de passar a uma revisão constitucional que será inevitável para permitir instituir a reforma urgente das nossas instituições, ainda que nada nos impeça de imediato iniciarmos muitas das emendas e correções dos nossos males, que não dependem de revisões constitucionais.

A ideia de uma autonomia progressiva, lançada logo no início da caminhada do nosso auto-governo, começou por ser considerada uma heresia política, suscitou paixões e autênticas cruzadas contra ela, para hoje em dia ser um conceito pacificamente aceite e que, em boa verdade, serviu de base às sucessivas revisões da lei fundamental, ainda que apoiadas no conceito de aprofundamento da autonomia constitucional. A do ano de 2004 teve a pretensão e foi anunciada por ilustres constitucionalistas como uma obra de perfeição ou seja como o texto final da máxima amplitude que a constituição permitia de aperfeiçoamento autónomico.

Com surpresa veio a mostrar-se que não era assim e para isso bastou que num primeiro desentendimento, aliás acerca de uma questão decisiva para o nosso futuro, o Tribunal Constitucional viesse julgar contra as razões invocadas pela Região acerca da inconstitucionalidade de um decreto do governo da República.

Tratou-se da questão relacionada com a partilha da gestão do mar ou da zona marítima portuguesa. Agora mais do que esgrimir argumentos acerca do assunto, o que convém realçar é que afinal a revisão constitucional de 2004 continua a ter “rabos de palha” prontos a arderem no primeiro incêndio político, ainda que um constitucionalista tenha vindo a terreiro em defesa da revisão constitucional, acusando o Tribunal Constitucional de atuar como se ela não tivesse existido. No fundo dizendo que a restrição ao poder regional, não estava no texto constitucional mas na “incompetência” do tribunal.

O que realmente interessa é repensar o caminho que temos seguido no referente às revisões constitucionais, que todas elas apontam para aprofundar um texto que há muito me parece que não responde às questões essenciais que as aspirações autonomistas vão sucessivamente suscitando. Isto leva-me a pensar que necessitamos de ponderar se o que é preciso propor não é uma certa rutura com princípios fundamentais do próprio texto constitucional, logo a começar na definição da República Portuguesa como um Estado unitário, que na verdade não é. As próprias revisões constitucionais de forma tímida não deixaram de abordar a questão tentando contudo conciliar os contraditórios. Isto é, mantendo o estado unitário, mas lembrando que se devem respeitar as Autonomias regionais. O resultado, ao que parece, foi nulo em termos práticos.

Assim, a primeira ideia para uma revisão constitucional é precisamente acabar com a ficção de que a República Portuguesa é um Estado unitário e aceitar que as Autonomias Constitucionais são uma componente do Estado que o tornam numa qualquer forma de Estado federal. Bem sei que isto horroriza muita boa gente, mas se leio bem os sinais do tempo, muito menos gente de que já horrorizou.

Esta ideia, por outro lado, facilitará a resolução de um conjunto de questões que tem sido pontos de discórdia entre o governo da República e o governo das Regiões.

No meu entender, uma proposta de alteração do conceito do Estado reforçará o papel do Presidente da República, por um lado, e da Assembleia da República por outro. Transformadas as Autonomias numa entidade federada abre-se o caminho para que os mecanismos de verificação da constitucionalidade e normal funcionamento das instituições, através do veto político e da dissolução do parlamento, passe naturalmente para o Presidente da República, fazendo desaparecer, sem qualquer trauma, a figura do Representante da República, substituído do Ministro da República que em ambas as suas versões, foi um elemento perturbador da estabilidade política, sobretudo devido à sua essência política, mas também a acção dos sucessivos ocupantes do cargo, que uns mais do que outros, surgiram como elementos de perturbação. Mas isso ficará para a história da autonomia.

Por outro lado, sendo as Autonomias um elemento federado no Estado Português, nem periga a unidade nacional nem pressupõe que toda a República se organize numa Federação de Estados. Não vejo que o território continental da

República tenha que se transformar num estado federado, paralelo aos outros dois estados insulares.

A federação das Autonomias, essa sim, é que permite alterar a constituição no sentido de se definir pela positiva aquelas matérias que são exercidas pelos órgãos de soberania e excluindo essas, todas as outras são da competência dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. Assim autogovernamo-nos e nada impedirá que nos governemos de forma diferente do que fazem os outros portugueses no continente, sem que isso possa ser um escândalo.

Nas questões de soberania, participaremos e partilharemos com o Estado português as responsabilidades, como gente de confiança, como aliás já fazemos na Assembleia da República, no Conselho de Estado, na participação dos acordos internacionais, no Conselho de Defesa Nacional. Nas outras questões assumiremos as nossas próprias responsabilidades no auto-governo.

Ficarão sempre questões de partilha administrativa que não desaparecem por magia, mas elas passarão a ser discutidas entre o Estado central e as autonomias federadas e exigirão consenso entre ambos. Não mais, como acontece atualmente, assistiremos ao escândalo de vermos o diálogo ser dispensado e nós, autónomos, reduzidos ao silêncio, as nossas pretensões descartadas, as decisões tomadas por uma das partes e tudo coberto por decisão de constitucionalidade do Tribunal Constitucional, como se viu nesta questão da partilha da gestão dos mares.

Não se diga que o governo da República atual até recuou e deu razão ao governo regional, por que isso é meramente episódico. O que fica é a lição que não podemos aceitar que questões fundamentais da nossa autonomia e da nossa sobrevivência fiquem dependentes da boa ou má vontade de cada governo.

Os direitos constitucionais de auto-governo das Regiões Autónomas têm de ser claros e não meramente circunstanciais. É isso que nos deve animar numa revisão constitucional, que para ser eficaz e responder às aspirações que os nossos órgãos de governo próprio tem estabelecido como alcançáveis, não pode deixar de ser profunda e de rutura com as anteriores.

Parece simples, mas preparemo-nos para as resistências.

