

Autonomia regional, descentralização e limites ao poder político: reflexões sobre o caso açoriano**

Por circunstâncias conhecidas, a «questão açoriana» emergiu na vida política portuguesa em 1974. Ou antes, mais precisamente, voltou a aparecer nessa data. Não sendo embora o mais visível, ou mais «quente», o problema essencial da região era o do desenvolvimento. Não se tratava, talvez, da região mais pobre ou atrasada do país, mas era seguramente «uma das mais», como testemunhavam os indicadores sociais e económicos. O arquipélago tinha um enorme fardo a suportar, causa, origem ou ampliador de certos aspectos do sub-desenvolvimento: a insularidade¹.

Esta não é uma figura de retórica, apesar de como tal ser frequentemente utilizada. É uma realidade visível e que se traduz em distância e isolamento (a cerca de 1500 km de Portugal continental e 4000 km dos Estados Unidos da América, onde residem várias centenas de milhares de emigrantes açorianos, da primeira e segunda gerações); em altos custos e difícil acesso a bens; em desperdício de recursos e insuficiente aproveitamento de oportunidades; em horizontes estreitos e fixidez social. Em suma, em dificuldades para qualquer tipo de actividade ou iniciativa. Acrescente-se a reduzida área geográfica (2300 km²), a dispersão de nove ilhas e a pequena dimensão demográfica (cerca de 240 000 habitantes). Tudo somado, os Açores parecem constituir um caso exemplar daquilo que o jargão académico, simplificando, gosta de designar por «periferia». Ou que os técnicos da União Europeia consagraram com o epíteto de «ultraperiferia». Na circunstância, há mesmo quem fale da «periferia da periferia», ou até da «periferia da semiperiferia», pensando simultaneamente na relação dos Açores com Portugal continental e na do todo com a Europa. Todos

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

** O texto deste artigo é uma adaptação de uma conferência proferida em Ponta Delgada, em Setembro de 1993, organizada pelo Fórum Açoriano. Inclui também extractos, não identificados, de artigos publicados na imprensa, após viagens de estudo à Região Autónoma dos Açores efectuadas pelo autor.

¹ V., do autor, *A Resposta Socialista ao Desafio Açoriano — Programa de Acção Económica para os Açores*, Lisboa, 1975.

estes termos, aos quais foi concedido estatuto teórico, pouco mais fazem do que catalogar o evidente.

O «drama» da insularidade, é assim que se lhe referem políticos e escritores, reside no facto de tudo ser mais difícil. Para obter os mesmos resultados são exigidos mais esforços do que noutras circunstâncias. Os transportes encarecem e demoram. As distâncias inibem. Os preços dos bens de base que não são produzidos localmente, como o cimento, o tijolo, o ferro, os combustíveis e alguns alimentos essenciais, são superiores aos praticados no resto do país. Os mercados são menores e fazem com que mesmo bens produzidos nas ilhas atinjam facilmente valores mais onerosos do que os importados do continente ou do estrangeiro. A informação é lenta, a televisão chegou vinte anos mais tarde e os jornais são mais caros. As oportunidades são raras e a criação de emprego difícil.

Em todos os tempos, a literatura insular é uma literatura de ansiedade, a traduzir a opressão do lugar. Os horizontes abertos do mar são culturalmente fechados. Quem vive numa ilha sabe, melhor do que ninguém, ou talvez como as populações da montanha, o que é o isolamento. Pior ainda: tal pode ser a ausência de termos de comparação, que, muitas vezes, o insular não sabe sequer que vive isolado. Apesar do litoral, a ilha é interior. Por causa do largo, a ilha é mais isolada e mais distante do que o interior do continente. Na ilha vive-se, ampliado, o ambiente das pequenas vilas de província, mais a separação territorial. A «opressão» insular é a do lugar, mais a da sociedade; a do interior, mais a da exterioridade.

Na cultura das ilhas, popular ou erudita, a fuga, a viagem, a comunicação, a distância e o abandono são as constantes comuns. Dos Açores têm vindo, significativamente, excelentes comunicadores, excepcionais homens de letras e extraordinários jornalistas. Os mais notáveis açorianos do século não foram seguramente os que sucumbiram à tentação de herdar ou partilhar o aparentemente imutável poder social local, mas, pelo contrário, os que tentaram abrir as ilhas, as ideias e a sociedade; os que, frequentemente, acabaram por sair, a prazo ou definitivamente. Dos Açores vieram escritores, exploradores, jornalistas, políticos, artistas e outros cultivadores da palavra e da ideia em número e notoriedade sem proporção com a sua dimensão demográfica, o que bastaria para causar a inveja de qualquer outra região portuguesa. Pense-se só em açorianos como o duque de Ávila, Antero de Quental, Hintze Ribeiro, Roberto Ivens, Teófilo Braga, Manuel de Arriaga, Vitorino Nemésio.

Os Açores ligaram a sua história à comunicação, mas, paradoxalmente, da comunicação ficaram arredados. Ou antes, a comunicação usou os Açores como local de passagem. Portos e aeroportos, entrepostos, telégrafos e cabos submarinos, navios de comércio e de pesca à baleia e aviões de guerra instalaram-se nos Açores, para, um dia, partir. A passagem e o trânsito são precários. Por si sós, deixam poucas marcas.

O desenvolvimento possível tem assim, à partida, um ónus e obstáculos difíceis de ultrapassar. Até porque algo torna tudo ainda mais árduo: a emigra-

ção. Esta, que é o outro lado do isolamento e do subdesenvolvimento, ajuda as populações a libertarem-se da «pressão» demográfica, social e económica e constitui, talvez, uma espécie de «válvula de segurança», mas, ao mesmo tempo, retira da sociedade aspectos importantes da sua energia, sem falar no mais importante, que é a partida, o êxodo de pessoas e famílias, geralmente entre as mais novas e criativas.

Em 1992, a região regista crescimento demográfico negativo pelo quarto ano consecutivo. A população residente representa menos de 2,5% da população nacional, quando já foi de mais de 6% em meados do século XIX e de cerca de 5% no princípio deste século. Em termos absolutos, a população actual é semelhante à de 1860 (240 000), tendo já sido bem superior (330 000 em 1960).

Em 1974, para o problema do desenvolvimento, eram por todos referidas três soluções. Ou antes, as soluções anunciadas por políticos, economistas e cientistas sociais só poderiam encontrar-se quando se atacassem os obstáculos que dependem dos homens, já que os da natureza são o que são. Abreviando, as soluções eram: a democracia política, a autonomia regional e a integração nacional. Esta última, poucas vezes explicitamente referida como tal, era o reverso da medalha do «desprezo», do «abandono» e do «tratamento desigual» a que os Açores seriam votados.

Haveria também quem defendesse a independência política como solução ou estratégia para o desenvolvimento. Acontece que tal aspiração, apesar de ter tido contundentes consequências na vida política regional e nacional, não teve o grau de adesão nem a coerência programática que a transformassem numa alternativa digna desse nome.

Quinze anos depois das primeiras observações da realidade açoriana, novas visitas de estudo revelaram uma evolução interessante². A democratização política, a par do que se processou em todo o país, era evidente. A autonomia regional, por outro lado, era já uma realidade, com instituições aparentemente sólidas, apesar da sua juventude. Só a integração nacional parecia não ter conhecido progressos notórios. Na verdade, empresas, mercados, empregos e instituições não surgiam mais «entrosados» com os do continente do que uma ou duas décadas antes. Subsistia, em grande parte, o problema dos diferenciais de preços, isto mesmo apesar de fortes subsídios destinados a minorar essa dificuldade. As próprias relações políticas e administrativas entre as instituições regionais e nacionais não tinham encontrado um ponto de equilíbrio indiscutível e dependiam muito, nomeadamente os aspectos relacionados com os orçamentos e os défices, de uma permanente e sempre difícil negociação.

Deve, todavia, referir-se que a transição administrativa decorreu, a partir de 1976-1977, num clima de razoável equilíbrio e sem conflitos de maior. Não era fácil, em poucos anos, transferir do continente para o arquipélago os serviços,

² V., igualmente do autor, «Açores, autonomia revisitada», in *O Jornal* de 20-7-1988 e 27-7-1988.

as competências, os funcionários e os meios necessários para construir uma administração pública regional. Mas tal foi feito, *grosso modo*, sem grandes quebras de eficácia e sem evidentes vazios de poder ou de funções oficiais.

A estabilidade política regional e uma relativa tranquilidade constitucional do país ajudaram a criar raízes às novas instituições autonómicas. Vários processos eleitorais, autárquicos, regionais e nacionais, confirmaram uma mais ou menos clara maioria, sempre a mesma, criando quase um fenómeno de hegemonia política, mas indicaram também a possibilidade de alternância, dentro do quadro de autonomia, apenas podendo variar certos aspectos mais programáticos, não tanto constitucionais. Nos finais da década de 1980, o Partido Socialista, principal oposição regional, obteve resultados eleitorais que o aproximaram significativamente do Partido Social-Democrata, tradicionalmente maioritário. A perspectiva de alternância ficou assim marcada, mesmo se, nas eleições regionais de 1992 e nas autárquicas de 1993, a distância entre os dois aumentou ligeiramente. De qualquer modo, estes dois partidos não alimentam ideias ou programas sensivelmente diferentes relativamente aos fundamentos constitucionais da autonomia regional. Nesta partilha, ou comunidade, reside talvez uma das bases da estabilidade.

Vinte anos depois da fundação da democracia e dezassete após a criação da autonomia, o problema essencial dos Açores parece ser ainda o do desenvolvimento económico e social. Nem a democracia, nem a autonomia, por si sós ou em conjunto, revelaram ser factores suficientes para resolver ou alterar em profundidade a questão do desenvolvimento. Isto apesar de terem produzido consideráveis efeitos e mau grado terem sido aceites pelas populações, para além, evidentemente, do valor intrínseco de uma e outra, democracia e autonomia. Esta última, com poucas tradições políticas e institucionais, em Portugal, é a que tem sido menos objecto de estudo académico. Talvez por isso seja a que mais necessita de discussão pública.

A AUTONOMIA

A autonomia, pessoal, comunitária, institucional, universitária, empresarial, local ou regional, é hoje um problema fundamental dos sistemas políticos. E da vida em colectividade. É uma questão fulcral nas sociedades contemporâneas. Conforme o plano em que nos colocamos, tem, evidentemente, acepções diversas e contornos muito diferentes. Mas há elementos constituintes semelhantes. É a liberdade moral e intelectual dos indivíduos, valor antigo e universal, mas especialmente actual nestas décadas do fim do século xx. São a identidade e o nome próprios. É a capacidade de se governar a si próprio. É a faculdade de se determinar pela sua vontade, segundo as suas leis e costumes. É a independência do «eu», individual ou colectivo. É a dignidade da pessoa ou da comunidade. É a liberdade de cooperar, em oposição à obediência e à subordinação. Todas estas realidades, todos estes valores, estão, de

um ou outro modo, incluídos no âmbito da autonomia. Uma vez mais, conforme se fale do «eu», do «nós», do local, da instituição, da região ou do Estado, a noção de autonomia terá implicações diversas. Mas, repito, a sua pulsão filosófica é constante.

Eis por que não consigo olhar para a autonomia regional açoriana como sendo apenas uma circunstância histórica concreta e datada. Nem consigo olhar para o problema da autonomia quedando-me no plano regional e, ainda pior, no espaço dos Açores e da Madeira. Se é verdade que a autonomia regional é um facto político, um mecanismo concreto e uma instituição, também é verdade que a autonomia das pessoas, dos grupos ou dos municípios constitui problema semelhante a merecer igual atenção. O que não quer dizer, evidentemente, igual solução. Neste capítulo, no das soluções, é que a circunstância histórica é importante.

Foi por essa razão que, no título, relacionei autonomia com descentralização. Porque esta é instrumento daquela. Utilizando uma metáfora: a descentralização é a dimensão política e administrativa, enquanto a autonomia é a dimensão ontológica. E, como parece evidente, a autonomia é um conceito muito mais rico e complexo do que a descentralização. A descentralização sugere a continuidade institucional e cultural entre o centro e a região. Enquanto a autonomia implica que, para além dos factores de continuidade, haja também diferença de qualidade, diferença de natureza. Isto sem esquecer o essencial: a autonomia, ela própria, está ao serviço da cidadania, da plena cidadania, enquanto a descentralização pode limitar-se a uma técnica, eventualmente uma estratégia de administração.

Poderá dizer-se que descentralização e autonomia nem sempre estiveram em consonância histórica e política. Na verdade, a descentralização ou a centralização podem ter desempenhado, através dos séculos, papéis diferentes, quem sabe se opostos. Durante os séculos XVIII e XIX, por exemplo, a centralização política e administrativa poderá ter significado um avanço formidável na conquista da autonomia dos indivíduos. Quando os poderes sociais eram dispersos e repousavam na propriedade, no nome ou no sangue, na capacidade guerreira ou no espírito divino, os homens não eram cidadãos, o que quer dizer que, em grande parte, não eram autónomos. Estavam, em geral, adstritos, eram dependentes da terra ou do senhor. Tinham uma «condição». Usufruíam talvez, quando assim acontecia, de outras vantagens, como a protecção e a segurança, mas autónomos não eram. Em tempos de destruição do *ancien régime*, estou certo de que a centralização jurídica, constitucional, política e administrativa trouxe vantagens, mesmo se não faltaram inconvenientes.

É minha convicção que hoje, em boa parte, o sentido da história e das sociedades industriais ou pós-industriais, ocidentais ou ocidentalizadas, é inverso. A cidadania é hoje um novo critério de estabelecimento dos poderes sociais. Não substituiu todos os outros, como a fortuna ou o nome, mas acrescentou algo de decisivo. Ora, a plena cidadania acaba por promover os valores da autonomia. Por outro lado, a centralização e a hierarquia piramidal do Estado,

assim como as concepções favoráveis ao Estado forte, não só não favorecem as autonomias pessoais ou de grupo, como criam novas desigualdades, despotismo, subordinação dos indivíduos e das comunidades, e redução das liberdades e da criatividade. É bem possível que a centralização do Estado e dos poderes, que, há um ou dois séculos, poderá ter representado um impulso da autonomia dos indivíduos, constitua hoje um travão à assunção dos direitos de cidadania, ou um limite ao desenvolvimento da autonomia pessoal e comunitária.

Numa sociedade democrática, a dignidade e a realização pessoal, da comunidade, da autarquia, da região e do Estado-nação são valores reais e de crescente actualidade. A centralização e a concentração de poderes (assim como de meios, de informação, de qualificações, etc.) podem contrariar tais valores.

Não me alongarei, mas necessitava de esclarecer o essencial, que inspira o que se segue. Primeiro: *a autonomia não é um problema exclusivamente açoriano, mas sim de todos os cidadãos e de todo o país*. Segundo: *a questão da autonomia, mesmo nos Açores, não termina nas estruturas do governo regional, ou do parlamento regional, mas continua até junto dos cidadãos e dos municípios, das instituições e das empresas*.

A actualidade dos problemas da autonomia não podia ser maior. Não apenas porque há incidentes e episódios anedóticos. Nem só porque se preparam as revisões do estatuto de autonomia e da Constituição. Mas sim e sobretudo porque os valores da autonomia e os da democracia parecem estar a ser cada vez mais invocados pelas mais diversas pessoas e nos mais diferentes horizontes; e porque há reais ameaças a uns e outros.

Tentarei enumerar algumas das ameaças mais correntes entre nós, mas igualmente visíveis noutros países, dado que, cada vez mais, os factores de crise do Estado moderno ocidental são semelhantes.

Primeiro, *a extraordinária concentração de poderes e de poder* nas mãos dos Estados e da associação de Estados que tem constituído a Comunidade Europeia, agora União Europeia. Não há nesta afirmação qualquer pulsão anti-europeia, muito menos nacionalista. A verdade é que, com os caminhos actualmente percorridos pela integração europeia, se tem visto um inédito reforço da concentração e da centralização de poderes políticos e económicos nas mãos dos Estados, da sua união e dos serviços ao seu dispor, neste caso a Comissão³. Em Portugal, graças aos fundos de toda a espécie e à aplicação das regras e directivas comunitárias, assim como devido às leis internas que as confirmam, praticamente todas as actividades de algum relevo económico e social estão

³ Noto que não me refiro exclusivamente aos poderes da Comissão de Bruxelas, nem tão-pouco àquilo que vulgarmente se designa como o «poder tentacular» dos serviços da União Europeia. Na verdade, os serviços comunitários, os «eurocratas» por alcinha, não são particularmente numerosos, nem sequer estão em pleno e constante alargamento, como por vezes se diz. O ponto é que a centralização de poderes e competências faz-se através dos serviços e das administrações dos Estados membros, que aplicam e fazem respeitar as regras e as directivas europeias.

submetidas ao Estado e à União, seja por via legal, seja através dos mecanismos financeiros. O essencial do investimento, da despesa, da criação de riqueza e da iniciativa nacional está dependente do Estado e da União. A tal ponto que aquilo a que se poderia chamar o «plano económico e social nacional», na tradição dos «planos de fomento» ou na das «grandes opções do Plano», tem hoje a designação de «plano de desenvolvimento regional» (PDR), para assim se enquadrar nas estratégias e nos planos de desenvolvimento da União Europeia. Ora, este PDR acaba por, na realidade, condicionar todo o investimento público e grande parte do privado, assim como as mais importantes iniciativas económicas e sociais. Um ministro tem hoje quase poder de vida ou de morte sobre qualquer decisão individual ou empresarial. Poder-se-á dizer, como é frequente, que as contribuições europeias, subsídios ou empréstimos, não são as fontes exclusivas de financiamento, dado que é necessário serem completadas pela contribuição nacional, pública ou privada. Isso é verdade, mas em nada altera o raciocínio. Pelo contrário, reforça a dependência. Quem não recorrer à contribuição europeia fica em condições inferiores de competitividade. Ora, qualquer recurso aos apoios europeus está sujeito a aprovação pelo governo nacional e pelas autoridades comunitárias. No caso açoriano, acrescente-se a aceitação pelo governo regional.

Este formidável processo de centralização tem prosseguido, à boa maneira europeia, de modo furtivo, isto é, sem decisão clara e pública. É verdade que, desde os debates públicos que ocorreram à volta do Tratado de Maastricht, algo mudou. Isto é, tornou-se mais clara a consciência de que os povos europeus percorriam um caminho sem lhe conhecerem o destino ou o itinerário. A ponto de se ter generalizado a ideia da necessidade de reflexão comum e de acrescida participação das populações, exigências que são agora expressas como nunca o tinham sido antes⁴. Todavia, os resultados desta tomada de consciência não são ainda palpáveis. Até às decisões práticas e à alteração de funcionamento das instituições vai um tempo longo, que não foi ultrapassado.

Segunda ameaça, a ideia de que, perante a extraordinária complexidade das sociedades contemporâneas, *o Estado forte e o poder concentrado são indispensáveis*. A verdade é que esta ideia reflecte sobretudo a insegurança dos titulares do poder político e a sua falta de capacidade de resolução dos problemas crescentes em sociedades abertas e permissivas. Essa incapacidade é tanto maior quanto parece certo que é na distância, ia a dizer no vazio, entre governantes e governados que se situa uma das causas das dificuldades do Estado democrático contemporâneo. Também neste capítulo há como que uma consciência em vias de generalização: os dirigentes políticos gastam-se e gas-

⁴ Recordem-se, em particular, as intervenções públicas das autoridades comunitárias, a começar pelo presidente Jacques Delors, assim como as de vários dirigentes políticos nacionais, especialmente franceses e dinamarqueses (com destaque para François Mitterrand), por ocasião dos referendos que tiveram lugar para votação do Tratado de Maastricht. Na crítica à falta de democracia e de participação era por vezes difícil distinguir um partidário de um opositor da integração europeia.

tam o seu tempo e os seus esforços na tentativa de resolver o muito curto prazo, na esperança de gerir e administrar o que se vê, o que está diante deles, no quadro da formidável aceleração do tempo político que vivemos. Esta situação cria uma espécie de *hidden agenda*, de caminho implícito, que se vai percorrendo sem ser conhecido, o que agrava as clivagens existentes entre governantes e governados. A consciência destes fenómenos existe. A literatura é, a este propósito, abundante. São múltiplos os diagnósticos da «crise do Estado» ou da «crise da política». E são muito diversas as propostas de solução. Mas a verdade é que não se pode ainda falar da emergência de novos hábitos, de novas instituições ou de novas estruturas políticas que venham integrar ou resolver os problemas detectados.

Terceira ameaça: o pensamento, frequente nas esferas dirigentes, que confere ao poder democrático *uma quase arbitrariedade entre eleições*. É a ideia de que uma eleição é um «cheque em branco» até... à próxima eleição. É também esta ideia a que mais próxima está do despotismo democrático, para já não dizer, com mais nervo, da ditadura da maioria. Na verdade, estamos aqui a falar das relações entre cidadania e democracia, um dos aspectos delicados das sociedades e dos sistemas políticos modernos. É difícil, impossível mesmo, conceber a cidadania sem democracia. Mas esta, para o efeito, pouco mais é do que a regra da maioria, a do voto individual, universal e secreto, e a do regular calendário das operações de renovação das instituições representativas. Noutras palavras, a democracia é só uma das condições da cidadania. Esta pode mesmo, em determinadas condições, estar reduzida ao exercício dos direitos políticos. Em certo sentido se poderá dizer que este é um dos elementos essenciais do que se vem designando como crise do Estado democrático moderno: a cidadania não decorre automaticamente da democracia. Mais: o pleno funcionamento da democracia pode ser compatível com acções tendentes a diminuir o conteúdo e o exercício dos direitos e dos deveres de cidadania.

Abrevio esta espécie de introdução. O que direi sobre a autonomia açoriana foi pensado na perspectiva que tentei, acima, esclarecer. E um dos seus elementos essenciais é a ideia de que os limites ao poder executivo constituem um imperativo de liberdade. O poder executivo invasor e onnipresente, mesmo aquele que se esconde sob a capa da liberalização económica ou da privatização empresarial, é a tendência dos tempos presentes. Por isso a teoria e a prática dos limites ao poder é essencial para vitalizar as democracias.

Nesse quadro, mas sem a reduzir a isso, *considero a autonomia regional como um forte e necessário limite ao poder central. Como considero a autonomia municipal e empresarial um indispensável limite ao poder regional. Como, finalmente, considero a autonomia dos cidadãos como o mais forte limite a todos os poderes.*

Por isso ainda, considero úteis todas as formas de limites ao poder, desde que o motivo inspirador seja a autonomia dos cidadãos e das suas comunidades. Sejam os sistemas de *checks and balances* entre os órgãos de soberania; sejam os mecanismos de fiscalização do Estado; sejam os contrapoderes que a socie-

dade e os cidadãos organizam, incluindo o contrapoder autárquico; seja a plena independência do sistema judicial.

A AUTONOMIA AÇORIANA

O tema específico sobre o qual me proponho reflectir é o da mudança de alguns aspectos institucionais relativos à autonomia regional, tal como é praticada e consagrada nas leis. Em particular, as minhas sugestões estão englobadas numa orientação geral: a eliminação de elementos paracoloniais na relação entre as regiões e o Estado central.

Não alimentarei a fogueira, afirmando que os Açores são uma colónia, ou como tal são tratados. Não é verdade, creio que nunca o foi. Tal como não aceito por um só segundo a ideia de que os Açores contêm um princípio de nacionalidade. De modo algum⁵.

Os Açores nunca foram uma colónia, mas a especial relação do Estado central com as regiões atlânticas não esteve isenta de elementos coloniais e paracoloniais. A opressão ou o desprezo do Estado central pelas regiões insulares, quer falemos da monarquia constitucional, da República e do Estado Novo, quer da democracia, tiveram sempre um suplementar cariz «colonial», quando comparadas com os vínculos que unem o Estado a outras regiões da província ou do interior continental. Muitas vezes, com os Açores, nada se passaria de muito diferente do que se verificava com Trás-os-Montes. Em princípio! Na prática, com a distância e a insularidade, essa mesma atitude tomava logo um carácter singular. Ainda hoje um conflito ou um diferendo entre Lisboa e uma entidade transmontana não passa, em geral, de um *fait divers*, enquanto o mesmo conflito entre Lisboa e entidades açorianas toma rapidamente foros de questão dramática.

Por outro lado, a sociedade açoriana, as suas elites económicas, sociais, culturais e políticas, sempre detectaram com muito especial amargura as prepotências centralizadoras. Todos conhecem as perversões paracoloniais que o Estado central alimentou durante décadas! A ponto de nem sequer as relações entre as nove ilhas terem permitido que se criasse um qualquer sentimento de unidade regional! Já não bastava a geografia...

Não afirmo que entre as ilhas e suas populações haja uma enorme ou total homogeneidade; e nem sequer digo que exista um profundo e activo espírito de

⁵ A este propósito, não resisto a referir um livro, lido nos anos sessenta, quando o mundo parecia fácil. Era um manual sobre o Terceiro Mundo e o subdesenvolvimento, publicado pela prestigiada colecção «Que sais-je?», da não menos notável Presses Universitaires de France. Logo na primeira página o tom era dado.

Ao tentar definir as raízes históricas do Terceiro Mundo, o autor, um universitário de renome, afirmava peremptoriamente: o subdesenvolvimento começara nos séculos xv e xvi, quando os Portugueses ocuparam os Açores e a Madeira, e os Espanhóis as Canárias, exterminaram ou escravizaram as populações locais e fundaram o colonialismo dos tempos modernos!... Felizmente que este mito em particular não teve a vida longa!

coesão ou de unidade. Não só não o digo, como sei, todos sabemos, que são evidentes as diferenças e que podem ser grandes as rivalidades. São diversas e por vezes contrastantes as origens do povoamento, as estruturas sociais e de propriedade, as histórias políticas e culturais e os sentimentos regionalistas. Isso é verdade. Mas também falta saber até que ponto, justamente, muitas dessas diferenças e muita dessa rivalidade não foram criadas e acarinhadas pelo poder central. A criação artificial de vários distritos dentro do arquipélago, por exemplo, não deixa de sugerir uma evidente vontade de separar, comum aliás a muitos governos e parlamentos de vários regimes políticos e constitucionais desde o século XVIII. O estabelecimento de carreiras de transportes directos com o continente, em detrimento das linhas entre ilhas, a criação de impostos à circulação de mercadorias entre as várias partes dos Açores e um sem-número de «chicanas» administrativas foram sempre entendidos como um factor de divisão entre açorianos que interessava sobretudo ao poder de Lisboa.

Após a fundação do Estado democrático e a criação das autonomias regionais em 1974-1976 as coisas mudaram. E muito. Mas é verdade que sobejaram, aqui e ali, elementos de carácter paracolonial. Não falo dos espíritos ou das mentalidades, entidades de difícil delimitação. Falo de instituições, de poderes e de competências.

No momento em que se pensa na revisão do estatuto de autonomia e em que se começa a pensar na revisão constitucional há alguns gestos que me parecem interessantes. Por exemplo, a eliminação do Ministro da República, ou a alteração do seu estatuto; a faculdade ou a competência regional para tratar directamente com a União Europeia; a capacidade, a atribuir às autoridades regionais, para emitir empréstimos obrigacionistas e de aceder livremente aos mercados internacionais de capitais, e a autonomia fiscal e financeira acrescida, nomeadamente no caso dos limites globais ao endividamento. Mas já não creio que, nos quadros do espírito autonómico, se devam dar ou seja possível dar passos em domínios como a defesa, a política externa (não incluo a política comunitária) e a organização judicial. A falar-se disso, destas últimas áreas, que seja claro que se está a falar de um projecto de proto-independência ou de criação de um Estado federal.

Os exemplos que dei acima são alguns do que poderá ainda ser feito no domínio do expurgo paracolonial. Mas tal só poderá ou deverá ser concretizado após um reexame muito sério das responsabilidades autonómicas, por um lado, dos mecanismos de controle e fiscalização de Estado, por outro. Reexame este que não deveria ser feito tendo apenas em consideração as opiniões doutrinárias e as balanças de poder dos protagonistas efémeros, mas também e sobretudo em função dos resultados destes anos de experiência, dos problemas reais que não estão resolvidos ou das disfunções prevalecentes nas relações entre as partes e o todo.

No momento actual, dar mais passos no sentido do aprofundamento da autonomia em domínios como a defesa, a justiça e os assuntos estrangeiros

constitui uma proto-independência ou uma quase separação, mas de carácter furtivo, isto é, não aprovada, não referendada, não assumida. Mas, fora destes capítulos, ainda há para fazer.

As regiões autónomas podem experimentar um «redesenho» dos mecanismos institucionais de controle e fiscalização a fim de evitarem o isolamento do poder, a concentração da autoridade e a dissolução das responsabilidades. Poder-se-ia imaginar, talvez com vantagem, o desaparecimento do *Ministro da República*. Mas seria importante que, em sua vez e na sua ausência, se estabelecesse um mecanismo de responsabilização dos executivos regionais perante o parlamento local, perante o parlamento da República, e perante o Chefe de Estado. Isto pode tornar-se realidade se forem revistos os poderes dos deputados regionais, se forem aumentados os poderes e as competências das autarquias municipais, e se as instituições judiciais e fiscalizadoras da República estiverem solidamente ancoradas nas regiões: Tribunal Constitucional, Procurador-Geral da República, Tribunal de Contas, supremos tribunais e Provedor de Justiça, por exemplo⁶.

O estatuto, a função e a responsabilidade actuais do Ministro da República revelam uma evidente insegurança dos constituintes e dos legisladores, assim como das autoridades políticas e partidárias. Na verdade, o Ministro da República é uma figura tão híbrida que não corresponde a uma inspiração clara. Demonstra medo do colonialismo e receio do separatismo; não tem suficiente dignidade presidencial, nem parlamentar; foge da noção de igualdade entre as partes, mas receia a imposição do todo... A sua nomeação, pelo Presidente da República, é especial, mas perante ele não tem responsabilidades proporcionais. É um ministro diferente dos outros, mas o alcance dessa diferença é ambíguo. Tem assento no Conselho de Ministros, mas não se desloca à Assembleia da República nem participa em debates parlamentares. Em poucas palavras: a sua concepção revela insegurança e exhibe sobretudo o que os constituintes e legisladores receavam, mais do que aquilo que queriam. Por isso é um dos pontos fracos da construção autonómica e democrática. Por isso é um dos pontos nevrálgicos aproveitado por todos quantos procuram conflitos e capacidade negocial. Por isso penso que se deve proceder ao seu reexame.

⁶ Globalmente, o comportamento dos Ministros da República para os Açores, desde o início da autonomia, tem revelado alguma noção de equilíbrio. Foram diferentes uns dos outros, uns melhores, outros piores, é certo, mas não creio que tenham exorbitado, seja no sentido colonial, seja na tentação independentista. Nem me parece que tenham criado problemas artificiais e conflitos inúteis. Curiosamente, é de realçar o facto de quase todos eles terem acabado os seus mandatos debaixo de «pressão regional», isto é, conhecendo dificuldades de tratamento com o poder regional. Por outro lado, o actual Ministro da República, Mário Pinto, tem demonstrado um notável espírito de equilíbrio. Por isso, as minhas observações relativas à instituição do Ministro da República são totalmente independentes da personalidade e da acção do actual Ministro, cujo papel tem, a meu ver, honrado a autonomia e a República, duas entidades difíceis de contentar ao mesmo tempo [...] Acresce que é útil e necessário olhar para as instituições e para as suas potencialidades do modo mais isento possível. Isto é, independentemente das pessoas, dos partidos, das peripécias ou da circunstância histórica.

Em alternativa à abolição do Ministro da República, talvez seja interessante pensar também noutro modelo: a sua transformação, nomeadamente o seu enraizamento no parlamento nacional ou junto do Chefe de Estado, com preferência nítida para esta segunda hipótese⁷. Em qualquer dos casos, estaríamos perante uma relação mais digna entre a parte e o todo.

Mas, acrescento, a eliminação ou a transformação do Ministro da República não são, para mim, puros factos de poder, ao contrário do que parece ser verdade para alguns protagonistas açorianos e continentais mais empenhados na acção. Esta transformação, encaro-a como uma reforma tendente a melhorar a vida colectiva na Região e a relação entre a Região e o Estado. Não a vejo como um simples acrescento de poder das autoridades regionais. Devo mesmo dizer que a transformação do Ministro da República só faria sentido se realizada no quadro de uma contenção dos poderes das autoridades executivas regionais e nacionais, através, nomeadamente, da acção e das competências do sistema judicial, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, por um lado, das autarquias municipais, por outro. Esse é o problema. O regime político português tem vindo gradualmente a permitir a promoção da ideia do Estado forte, a do executivo de plenos poderes e a do despotismo democrático resultante das eleições. Ora, esta concepção do poder democrático é um dos factores mais evidentes da crise do Estado representativo contemporâneo.

Outro problema é o das relações com a União Europeia. Dado o actual quadro geral conhecido, mesmo numa versão pouco federal, não se compreende que as regiões autónomas não tenham uma grande liberdade de actuação e negociação, sem o patrocínio paternalista do governo central. O mesmo, aliás, se aplica aos municípios de todo o país. Desde que alguns mecanismos de fiscalização estejam assegurados, designadamente a fiscalização *a posteriori*, a respectiva liberdade de acção junto da União deve ser consagrada.

Na verdade, o figurino adoptado por alguns Estados europeus, nomeadamente Portugal, é o de uma enorme concentração de poderes e competências, de uma quase absoluta centralização nas relações com a União. Tal não é económica, técnica ou socialmente necessário. Justifica-se apenas no interesse dos governos nacionais que pretendem, por essa via, consolidar o seu próprio poder sobre os meios e os recursos comunitários.

Um aspecto particular interessante é o da emissão de empréstimos obrigacionistas ou, mais amplamente, o livre recurso ao mercado de capitais internacionais: parece ser uma faculdade evidente que as leis e os estatutos de autonomia deveriam consagrar. Não se compreende que hoje, sobretudo no

⁷ De qualquer modo, esta questão não se pode resolver apenas no horizonte das autonomias regionais. Com efeito, o enraizamento do Ministro da República no parlamento nacional ou junto do Chefe de Estado depende também da evolução próxima do sistema. A terceira revisão constitucional, que se anuncia para breve, tem já um capítulo indispensável, a julgar pelas opiniões que se conhecem: os poderes e o modo de eleição do Presidente da República. Só no quadro dessa concepção mais vasta será possível imaginar com rigor o lugar do Ministro da República, caso este se mantenha.

quadro dos membros da União Europeia, do Mercado Único, do Espaço Económico Europeu e da internacionalização dos mercados de capitais, uma região autónoma ou um município não tenham acesso aos mercados de capitais internacionais. A actual interdição tem sobretudo duas razões. Primeira: o governo central entende manter estritos controles sobre as actividades das autarquias, locais ou regionais. Segundo: as autarquias não assumem a responsabilidade total das suas despesas e orçamentos, esperando, evidentemente, que o governo central a assuma. Este quer manter o controle, por atavismo estatista ou por interesse político. Mas, ao reivindicar a liberdade de acção, as autoridades autárquicas locais ou regionais não se declaram prontas a aceitar as responsabilidades que daí decorrem, antes fazendo confiança na «almofada de segurança» que o orçamento de Estado e o governo central oferecem.

À autonomia fiscal e financeira aplica-se um raciocínio paralelo. A definição administrativa e política, de carácter nacional, de limites ao endividamento regional ou local é absurda, mas as suas origens históricas e políticas explicam-se. Primeiro, as regiões e os municípios revelaram uma tendência forte para se endividarem acima das suas posses e acima do que é realista. Segundo, para acudir às situações criadas, as mesmas recorreram ao governo central e ao orçamento de Estado. Terceiro, o governo central não entendeu ceder esse mecanismo de controle, uma vez mais por motivos políticos. Finalmente, o governo central e as autarquias regionais (e talvez também as locais) não desgostam deste método, pois dá-lhes um eventual poder negocial acrescido, além de que substitui os critérios de adequação económica e financeira pela mera legitimidade eleitoral.

Sei que muitos se afligem com a hipótese de abolição dos «limites ao endividamento», associada à liberdade de acção no mercado de capitais internacionais. Tanto nas regiões como nos círculos dirigentes da República há quem não ouse sequer pensar nessas possibilidades. Devo dizer que os argumentos avançados são fracos. «As regiões gastariam tudo» ou «gastariam de mais»; «quem é que, depois, viria cobrir os défices?»: eis dois argumentos frequentemente ouvidos. Não vejo que tenham fundamento. Primeiro, não dou por adquirido que as autarquias regionais ou locais sejam necessariamente mais irresponsáveis do que as autoridades centrais. Segundo, também não creio que as competências centrais de fiscalização sejam exercidas sempre com a pertinência e a sabedoria que se atribui implicitamente ao governo da República. Na verdade, se hoje há níveis perigosos de endividamento, estes foram atingidos com a cumplicidade, a ajuda ou a passividade das autoridades centrais. Mesmo os níveis legais de endividamento, estabelecidos por acordo entre o governo da República e cada um dos governos regionais, foram ultrapassados, apesar dos alertas e das chamadas de atenção das secções regionais do Tribunal de Contas, únicos organismos que parecem verdadeiramente empenhados em acompanhar de perto a situação financeira das regiões. Ora, é fácil compreender que tal ultrapassagem não teria sido possível, a não ser esporadicamente e sem repetição, sem a aquiescência ou cumplicidade do governo central.

Os argumentos favoráveis a um estreito controle financeiro por parte do governo central e que apontam para a necessidade de rigor orçamental não parecem muito convincentes. Creio mesmo, pelo contrário, que os critérios utilizados pelas organizações financeiras internacionais e pelos bancos credores são muito mais severos do que os utilizados pelos governos. É que os critérios da banca são técnicos e económicos, enquanto os critérios dos governos são políticos. Se forem atingidos níveis perigosos de endividamento, deixará, pura e simplesmente, de haver créditos disponíveis nos mercados. A não ser, evidentemente, que os governos centrais avalizem ou tão-só dêem a entender que, em caso de desastre, virão socorrer a autarquia. Este é o ponto: a ausência de limites ao endividamento implica a responsabilidade das autoridades regionais e locais, mas também exige a absoluta abstenção dos governos centrais. Se os governos centrais e as autoridades financeiras da República se recusarem a avalizar endividamentos excessivos e a vir em socorro dos desastres, a mensagem chegará depressa aos mercados, que, sem mais, cortarão o crédito.

Isto não quer dizer que os critérios financeiros se devem sempre sobrepor, de modo absoluto, aos políticos. Pode acontecer que, em dadas circunstâncias, incluindo situações de emergência social, programas especiais, catástrofes e outras, as autoridades nacionais entendam apoiar e avalizar investimentos e despesas de carácter excepcional. É uma faculdade sempre presente. Mas de natureza diferente da dependência política e administrativa.

Tem sido difícil, como disse, alterar a prática nociva da «almofada de segurança política». Todos sabemos a razão. As autarquias regionais e locais querem ter ou negociar a protecção governamental; os governos centrais querem ter uma aparência de controle; e ambos querem ter uma base negocial para obter mais ou menos apoios políticos.

É a este propósito que nos últimos dez a quinze anos se criou um costume ou uma tradição política muito especial: a *chantagem política baseada no separatismo*. É um dos elementos mais estranhos da vida política nacional. Cria um clima irracional, para o qual contribuem açorianos, madeirenses e continentais de várias cores políticas. Quem reivindica utiliza a chantagem separatista. Quem recusa utiliza o anátema separatista. Alguns autonomistas utilizam-na. Alguns centralistas utilizam-no.

Devo dizer que a chantagem é bem mais negativa do que as próprias tendências independentistas. Se estas se definem como um projecto político, às claras, perante o público, no quadro dos debates e das lutas políticas e eleitorais, em nada se podem ou devem acusar quanto à forma. O independentista não é um pestiferado. As suas ideias têm legitimidade. Em democracia toda a gente tem o direito a defender as suas ideias, sejam quais forem. Mas isto não é a mesma coisa que alimentar um clima de chantagem e desconfiança permanentes, berços de irracionalidade e de conflitos inúteis, do qual decorrem atitudes semelhantes tanto no continente como nas regiões autónomas.

O clima de chantagem afecta as relações entre instituições e entre dirigentes políticos nacionais e regionais. Mas afecta ainda mais fortemente, isto é, de

modo indelével, a opinião pública e os sentimentos. Há, no continente, excessivos preconceitos anti-regionais, anti-Açores e anti-Madeira. E há, nas regiões, um excesso de preconceitos anticontinentais, quando não anti-nacionais. E o problema é que não se trata apenas de diferendos políticos, por mais veementes que sejam. O recurso ao argumento nacional e a referência, seja à independência, seja à unidade nacional e à integridade do território, criou um grau de nervosismo pouco adequado à estabilidade institucional e à consolidação da autonomia. No continente é frequente ouvir quem se manifeste abertamente contra as autonomias regionais, afirmando claramente que as ilhas devem ser deixadas a si próprias, como se não fizessem parte do todo nacional. Diz-se, não poucas vezes, que as veleidades autonómicas estão a ser pagas pelos continentais, isto é, pelo orçamento da República, como se esta não incluísse os arquipélagos. E há quem compare, não sem oportunidade, o esforço feito pelo governo central para ajudar a insularidade, com aquele que seria, ou não, feito para apoiar a interioridade. Finalmente, não é raro pressentir, no continente, uma forte reacção contra os responsáveis regionais: acusam-nos de duplicidade, isto é, de defender a autonomia e a autonomia progressiva, mas de, na realidade, prepararem a independência. Em contrapartida, nas regiões açoriana e madeirense, os preconceitos podem ser recíprocos e simétricos. As atitudes dos continentais, especialmente as das autoridades e dos partidos políticos, se não estiverem conformes aos desejos e aos planos regionais, são bem depressa identificadas com projectos opressivos, centralistas e coloniais. Este é, em resumo e esquematicamente, um jogo de espelhos.

A CONSOLIDAÇÃO DA AUTONOMIA

Neste panorama, interroguemo-nos: há remédios ou tão-só medidas que possam atenuar o clima de chantagem? Que se pode fazer, de prático ou de legal, no sentido da diminuição do ambiente que proporciona os preconceitos?

Muitas respostas haverá. As minhas, de modesto alcance, destinam-se a melhorar os quadros de autonomia e a clarificar os aspectos institucionais das relações entre Estado central e região.

As medidas de carácter institucional que podem consolidar a autonomia têm como objectivo não só melhorar o autogoverno, como virtude em si própria, mas sobretudo *melhorar as condições de democracia e de desenvolvimento*. Estes dois objectivos são essenciais e não apenas adjectivos. Na verdade, a autonomia é essencialmente um instrumento político, não um fim em si própria.

Dito isto, ao melhoramento da autonomia poderiam acrescentar-se outras direcções de trabalho, que aqui apenas refiro, sem as desenvolver, mas que parecem previsíveis, quem sabe se indispensáveis. A primeira consiste na *descentralização municipal dentro da própria região*. Seria ilógico que a noção de autogoverno se limitasse à autarquia regional e não inspirasse também as

autarquias locais. Os mesmos princípios presidem à organização política nos dois níveis.

A segunda reside na *retirada dos governos regionais das actividades económicas*. Entendo esta retirada tanto da intervenção directa como de boa parte da intervenção indirecta. Os governos regionais têm uma presença forte, excessiva mesmo, nas actividades económicas, de carácter diferente na Madeira e nos Açores, mas forte em ambos os casos. Goste-se ou não, é previsível que a presença dos Estados regionais na vida económica venha a atenuar-se. Seja porque não serão capazes de gerir e administrar, seja porque as iniciativas emergentes tenderão a libertar-se ou a dispensar tutelas oficiais. Tenho para mim que as debilidades da estrutura produtiva são as maiores ameaças para a autonomia e para o desenvolvimento económico e social. Ora, a presença excessiva dos governos regionais pode ter efeitos muito semelhantes aos do condicionamento económico, aos do protecçãoismo, aos do capitalismo de Estado ou aos do socialismo burocrático. Pelo contrário, a abertura das actividades económicas poderá ter como consequência não só um superior desenvolvimento produtivo, como também uma maior abertura da economia e da sociedade.

Esta fortíssima presença do governo regional nas actividades económicas nota-se, por exemplo, na densa cadeia de empresas públicas; na participação estatal em empresas privadas; nos altos níveis de subsidiação de actividades privadas, e sobretudo na parte de leão que representam os investimentos públicos. Segundo dados recentes, nos Açores, a capitação do investimento público, ou antes, da despesa pública, o que é diferente, é cerca de cinco vezes superior à do continente. O que, sem dúvida, é paralelo à fragilidade permanente, talvez até crescente, das estruturas produtivas e técnicas.

Note-se que, nos últimos anos, uma nova realidade se fez sentir e rapidamente mostrou uma importância decisiva: os apoios comunitários, seja através de subsidiação dos produtos, seja por intermédio dos fundos estruturais, seja por outras e variadas modalidades de apoio. Acontece que esta realidade, que também é em parte verdade no continente, não veio alterar, antes veio reforçar alguns aspectos preocupantes: a dependência do Estado, neste caso do Estado português e do Estado União Europeia; o protecçãoismo a actividades produtivas; a multiplicação das despesas e dos investimentos públicos. A UE contribui fortemente para o bem-estar presente. Mas receio que não contribua para o desenvolvimento a prazo. A protecção e a despesa pública, tanto nos Açores como no continente, podem ser o conforto de uma geração, mas também podem ser a condenação do futuro.

Em terceiro lugar, *a integração económica*. Esta é a mais importante orientação política, económica e social que deveria presidir às estratégias das regiões autónomas para o futuro. Defino integração económica como o aprofundamento das relações empresariais e de mercado entre as ilhas, em primeiro lugar, entre as regiões e o continente, em segundo lugar, e entre as regiões, o continente e a União Europeia, em terceiro lugar. Integração entre empresas, entre sectores

produtivos, entre processos, produtos e subprodutos, entre sectores de actividades, entre agricultura, comércio, indústria e serviços...

Ainda há cinco ou seis anos era possível detectar, nos textos programáticos oficiais, tentações autárquicas e definições estratégicas que apontavam para níveis de auto-suficiência esperados ou sonhados, ao mesmo tempo que se reforçava a ideia de que a parte principal do investimento competia às entidades públicas, o que conduzia à subalternidade dos sectores produtivos, a favor do sector público de serviços, transportes, comunicação, segurança e administração. Estas ilusões foram certamente nefastas. Nos anos de 1988 e 1989, coincidindo com um período eleitoral, verificou-se uma viragem estratégica, pelo menos na retórica: a prioridade parece ter sido conferida às estruturas produtivas, com abandono paralelo da ilusão autárquica. Mas até hoje, pelo que dizem os números que conheço, tudo leva a crer que aquela viragem no sentido da estrutura produtiva e da integração económica ainda não deu resultados.

Curiosamente, uma alteração política, ou retórica, parece ter acompanhado a viragem estratégica. Com efeito, à fórmula «autonomia evolutiva», que tinha marcado, durante anos, o discurso oficial, sucedeu uma outra, moderada e menos marcada, a de «autonomia tranquila», o que não é gratuito, numa terra onde o poder político presta uma atenção muito especial à semântica. O que o adjectivo «evolutivo» poderia assinalar de processo incerto ou ameaçador, a qualificação de «tranquilo» esbate imediatamente. Surgindo em momento de dificuldades financeiras acrescidas e de necessidade de socorro do orçamento de Estado, esta mudança de termos pode significar uma maior dependência ou uma superior integração nacional.

A falta de integração é uma síndrome típica das relações coloniais ou paracoloniais. Na relação colonial há exploração, fornecimento ou extracção, mas não integração. Em 1974 eram evidentes os sinais dessa falta de integração. Muitos deles, ao longo de todo o século xx, para não falarmos nos períodos anteriores, são sobejamente conhecidos: limites e controle da circulação de pessoas e bens, taxas e direitos de alfândega, limites ao estabelecimento empresarial, preços diferenciais, ausência de solidariedade e esquemas de governo adaptados a uma situação de subjugação. Curiosamente, o excessivo domínio político e administrativo acompanhava a falta de integração. Qualquer espírito desprevenido poderia pensar o contrário: quanto mais apertado e centralizado fosse o governo, maior seria a integração. Não era verdade. Por isso lhe chamei muitas vezes «vínculo paracolonial».

Estas quase duas décadas de experiência autonómica criaram uma situação de real autonomia política e administrativa, com inegáveis vantagens, mas não desenvolveram o que chamei de integração. Os investimentos recíprocos são poucos; as empresas comuns ou conjuntas são poucas; a integração dos processos produtivos é reduzida; a circulação de pessoas, mercadorias, capitais, bens, serviços e ideias é limitada. Esta falta de integração, agravada evidentemente pela insularidade, constitui hoje uma das principais causas da debilidade das estruturas produtivas regionais. E esta debilidade está bem patente no facto de

a produção açoriana, de todos os sectores, não ser sequer proporcional à sua população. Noutras palavras, a parte açoriana da produção nacional (1,7%) é bastante menor do que a parte açoriana na população nacional (2,5%). E note-se ainda que a taxa de actividade nos Açores é francamente inferior à do continente: enquanto a população activa representa, no continente, cerca de 49% da população total, nos Açores fica-se pelos 40%. São menores os recursos existentes ou aproveitados; é menor a produtividade. Quer isto dizer, uma vez mais, que o relativo bem-estar actual se ficou a dever à despesa pública. O actual endividamento da Região Autónoma dos Açores (composto pelas dívidas dos sectores públicos administrativo e empresarial) ultrapassa significativamente os 100 milhões de contos, podendo representar mais de 60% do produto da região⁸. Este é um sinal seguro de que o investimento público tem sido, para o melhor ou o pior, o «motor» do crescimento económico. Paralelamente, o emprego directo público não cessa de aumentar, tendo atingido, em 1992, mais de 21% só na Administração, incluindo a educação e a saúde.

A comparação entre os anos setenta, oitenta e noventa permite, mesmo de modo impressionista, várias conclusões. E hipóteses de explicação. Não se pode negar a modernização: está patente nas ruas e nas cidades, nos campos, nas pessoas, nas estruturas colectivas e nos comportamentos. E talvez seja possível medir um relativo sucesso económico destes últimos quinze anos através do indicador do poder de compra. Na verdade, neste aspecto, os Açores estão hoje à frente de sete ou oito distritos do continente, incluindo quase todos do interior e um do litoral⁹. Os Açores deixaram de ser uma das regiões, ou a região mais atrasada do país, como se dizia há vinte anos, para serem uma região colocada «a meio da tabela» dos indicadores nacionais.

Não se pode também negar um orgulho açoriano acrescido, nem um maior protagonismo da região no conjunto nacional. Digo isto com candura, se me é possível. Em certos momentos da vida pública recente, tanto os Açores como a Madeira marcaram os termómetros das emoções políticas do país. O que traduz, sem dúvida, um maior peso específico, se não económico e social, pelo menos político. Há mesmo quem sugira que o sucesso da autonomia terá consistido nisso mesmo: no facto de alcançar uma notoriedade política alta, sem

⁸ A dívida pública dos Açores e da Madeira atinge valores importantes, mas os seus reais montantes são tema de permanente polémica. Só os dados das secções regionais do Tribunal de Contas merecem algum crédito, pois se situam fora das discussões partidárias e empenhadas. Ultrapassam, em ambos os casos, os cem milhões de contos, assim como se encontram, ambas, para além dos limites legais de endividamento. Apesar de crescer perigosamente, a dívida directa açoriana é mais prudente do que a madeirense. Os dirigentes da Região da Madeira têm, aliás, sabido gerir com certa «habilidade» a sua dívida, pois a região transfere para as empresas públicas nacionais uma parte considerável dos seus défices. Tal não acontece nos Açores, onde, por exemplo, as empresas de transportes aéreos e marítimos e a de electricidade são regionais e têm de arcar com pesados custos. De qualquer modo, não se pode esquecer o ónus açoriano: são nove ilhas separadas por centenas de quilómetros!

⁹ O índice de poder de compra regional coloca os Açores, em 1991, à frente de Beja, Bragança, Évora, Guarda, Portalegre, Viana do Castelo e Vila Real e a par de Castelo Branco.

proporção com a solidez económica das regiões ou com os sucessos do seu desenvolvimento. Goste-se ou não, este forte protagonismo é encarado, pelas populações açorianas, como uma vitória política regional. Já não posso afirmar que a igualdade social e a igualdade de oportunidades sejam hoje maiores ou menores do que nos tempos em que por aqui vim pela primeira vez. Mas não tenho dúvidas sobre as transformações que vi processarem-se diante dos meus olhos.

Os Açores também beneficiaram da imensa abertura social, cultural e política que o conjunto do país conheceu nestas duas décadas. O pluralismo, a imprensa, a televisão, o debate de ideias, o confronto, a pugna eleitoral, numa palavra, a diferença existe nos Açores e dentro dos Açores.

A mera vida quotidiana nas principais cidades açorianas é suficiente para atestar as transformações e a modernização. Noto, muito em particular, os sinais da existência de uma classe média urbana, ou urbanizada, com costumes e comportamentos próprios, não diferentes dos seus iguais nas restantes cidades portuguesas. Recorde-se que a população activa empregada no sector terciário, dos serviços e da administração, passou rapidamente de cerca de 33% do total, em 1970, para mais de 57% em 1992. Enquanto a população do sector industrial e transformador estagnou na década de 80, ou decresceu ligeiramente, situando-se actualmente por volta dos 23%.

Há poucas décadas ainda dominava uma espécie de «aristocracia» local da terra e do comércio. Era certamente poderosa, tinha haveres sólidos na região, mas estava também estreitamente ligada a Lisboa e ao regime político do Estado Novo. Governo nacional e agentes da administração, por um lado, notáveis e senhores da terra (sobretudo em São Miguel), por outro, completavam-se.

A nova era democrática e autonómica trouxe mudanças significativas. Profissionais, técnicos, burocratas, políticos e outros originários das classes médias locais adquiriram um notório ascendente e criaram um pessoal político e administrativo indispensável. Ao mesmo tempo foi-se desenvolvendo uma nova classe média, ligada aos serviços, aos sistemas de ensino e de saúde, à universidade recém-criada, à banca, aos serviços culturais e à administração pública em geral, que marca hoje o desenvolvimento das ilhas, especialmente de São Miguel. Ponta Delgada, com mais de um quarto da população açoriana, é o retrato da nova sociedade.

É verdade que os Açores, por razões que, na sua totalidade, ainda hoje me são um pouco misteriosas, sempre tiveram, no passado, notáveis elites culturais, sociais e políticas. Elites que marcaram os Açores e deixaram uma seriíssima marca no país. A grande diferença está, a meu ver, na classe média, sinal evidente de modernização.

Uma impressão é, todavia, indelével: a de que esta classe média se fez e desenvolveu essencialmente baseada no Estado e no funcionalismo público. É verdade que as sociedades modernas e contemporâneas já não exibem uma população industrial, ou do sector secundário, como prova irrefutável da sua

existência. Os sectores dos serviços e da administração são bem mais esse sinal de modernidade. Será esse o caso dos Açores? Sinceramente, não creio. Há indícios de que a classe média pertence essencialmente ao Estado, ao funcionalismo, aos serviços públicos e às empresas públicas. Se, ainda por cima, faltar aquilo a que chamei integração nacional e europeia, então a modernidade açoriana corre perigos. Primeiro, porque é frágil e não corresponde a uma capacidade económica criativa real. Segundo, porque pode representar um factor de estagnação no futuro. Não é bom, não é saudável, nem gerador de perspectivas, o facto de as actividades estarem muito dependentes dos sectores estatais, tanto empresariais como administrativos. E, quando não se encontram directamente dependentes do sector público, as actividades criadoras de riqueza estão, em boa parte, fortemente subsidiadas pelo Estado e pela União Europeia: os principais produtos naturais dos Açores, incluindo a carne, o leite e produtos lácteos e o ananás são generosamente subsidiados e registam muito baixas produtividades. A generalização do sector público na economia é um factor limitativo da criatividade e da auto-organização das populações e das actividades. É um traço de paternalismo que acaba forçosamente por ter consequências negativas na cultura, nas inteligências e nas liberdades.

Se olharmos para o passado açoriano, será fácil verificar que as elites culturais, políticas e científicas de que falei se fizeram fora das sombras protectoras do Estado. Não tiveram sempre, nos Açores, espaço e dimensão; por isso tiveram de fazer os seus espaços maiores. Mas tornaram real e deram valor excepcional ao contributo dos Açores para a história colectiva dos Portugueses. Um Estado invasor, um Estado onnipresente, poderá criar uma classe média e até estar na origem de algum bem-estar imediato, como parece, inegavelmente, ser o caso. Mas os seus resultados benéficos serão precários. E, a prazo, as suas elites poderão sentir-se melhor noutras paragens.

Em poucas palavras: nas sociedades estatizadas falta a respiração. É possível que, se as estruturas produtivas não se desenvolverem de forma autónoma relativamente ao Estado, se a universidade não souber crescer com autonomia, se as actividades não se diversificarem sem ser à sombra do Estado e se a economia não se integrar, é possível, dizia eu, que nos Açores falte ou venha a faltar a respiração. E que a insularidade acarinhada pelo Estado volte a ser, como já há indícios, a fonte da emigração.