



Isabel Maria Freitas Valente  
(coord.)

# RELEVO DOS CONCEITOS POLÍTICO-JURÍDICOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA: INTEGRAÇÃO, AUTONOMIA E ULTRAPERIFERIA

  
MENTE ABERTA

2023

RELEVO DOS CONCEITOS  
POLÍTICO-JURÍDICOS  
NO PROCESSO DE  
CONSTRUÇÃO EUROPEIA:  
INTEGRAÇÃO, AUTONOMIA E  
ULTRAPERIFERIA



2023

## Ficha Técnica

**Título:** *Relevo dos conceitos político-jurídicos no processo de construção europeia: Integração, Autonomia e Ultraperiferia*

**Coordenação:** Isabel Maria Freitas Valente

**Revisão técnica:** Eliane Cristina da Silva Nascimento

**Edição:** Editora Mente Aberta

**ISBN:** 978-65-6023-038-5

**ISBN Digital:** 978-65-6023-039-2

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/5327781>

**Ano de Edição:** 2023

**Impressão:** Pantone4

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

Todos os textos recebidos foram objeto de apreciação no âmbito de processo de seleção e revisão por *arbitragem científica*.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem a prévia autorização escrita do editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

O presente livro insere-se no projeto EURILHAS, sediado no CEHu da Universidade dos Açores, em parceria com o CEIS20 da Universidade de Coimbra e com financiamento do Governo Regional dos Açores.

Apoio institucional:



# ÍNDICE

<i>Nota Introdutória</i> .....	7
Isabel Maria Freitas Valente	

## Parte I

Os conceitos já consagrados: Autonomia – natureza, significado e valor. Uma abordagem sinóptica .....	15
<i>Carlos Eduardo Pacheco Amaral</i>	

Os conceitos já consagrados: reflexões sobre a Integração .....	37
<i>Ana Cordeiro de Azevedo</i>	

Conceitos emergentes: a cidadania pleniférica para além da Europa .....	53
<i>Isabel Maria Freitas Valente</i>	
<i>Marcelo Furlin</i>	

O conceito de Autonomia jurídico-política: um estudo comparado de diplomacia insular e periférica a partir de 19 territórios insulares e regiões ultraperiféricas europeias .....	67
<i>Júlio Braga Moreira</i>	
<i>Alexandra Aragão</i>	

## Parte II

O conceito de Autonomia nos Açores: uma Ideia de Autonomia, a Autonomia Política e Administrativa da Região Autónoma dos Açores .....	105
<i>José Carlos San-Bento</i>	

O conceito de Autonomia na Madeira: sobre o futuro da  
Autonomia madeirense: das questões às vias possíveis (nas  
três dimensões essenciais) ..... 131

*Paulo Miguel Rodrigues*

El concepto de Autonomía en Canarias: el Sistema Electoral de  
Canarias con referencia comparada a Madeira y Azores ..... 169

*Juan Rodríguez-Drincourt*

Notas biográficas ..... 195

## NOTA INTRODUTÓRIA

*De Norte a Sul, de Leste a Oeste, a Ilha é una.  
A mesma voz nos une e essa voz é nossa  
e cada um por si será por todos.*

João França, *Cântico da Terra Ilhoa*, Funchal, 2008.

No dealbar da modernidade, os Estados europeus emergiram como grandes potências à escala planetária. Para cumprimento dos respetivos desideratos políticos, e a partir dos instrumentos de poder ao seu dispor, viriam a reclamar-se de uma cadeia de ilhas e territórios, um pouco por todo o planeta. Muitas vezes consideradas espaços menores, ou até mesmo inúteis, estas ilhas viriam a assumir papéis preciosos na construção dos grandes impérios – português, espanhol, holandês, inglês, francês. E, com o passar do tempo, até mesmo para a consolidação das respetivas propostas de afirmação nacional.

A adoção da ideia de descolonização e do direito de autodeterminação viria a ditar, a partir da segunda metade do século XIX, a perda das possessões ultramarinas europeias e o recuo dos Estados Europeus à dimensão do velho continente. Neste processo, porém, perdendo os grandes territórios americanos, asiáticos e africanos que detiveram e que exploraram desde o dealbar da modernidade, os Estados Europeus conseguiram fixar e manter uma cadeia de ilhas que se espalham um pouco por todos os mares do planeta – se bem que muitas tenham optado pela independência, nuns casos, integrando territórios continentais adjacentes, noutros, afirmando-se como Estados de pleno direito.

Muitas destas ilhas que, encontrando-se para além do espaço territorial europeu, em muitos casos longe a até muito

longe dele, permanecem de algum modo ligadas à Europa e aos seus respetivos Estados, constituindo como que por assim dizer, outras tantas manifestações ou projeções da Europa, e dos seus Estados, um pouco por todo o planeta: do Mar do Norte, ao Atlântico Sul, ao Índico e ao Pacífico. Relegadas, ao longo de séculos, para uma condição de heteronomia, valendo pela utilidade de que se revestiam para as respectivas metrópoles, estas ilhas viriam, na segunda metade do século XX e neste século XXI a protagonizar um movimento de emancipação que se viria a traduzir num riquíssimo e interessantíssimo caleidoscópio de momentos e de modelos de organização social e política, muitos dos quais, do maior interesse para os respetivos Estados e para o próprio processo de construção europeia.

A esta luz é oportuno registar que a emergência da realidade insular, na agenda europeia, começa a surgir de forma mais contundente, na segunda metade do século XX, em particular na sequência da adesão dos Estados Ibéricos, de Portugal e de Espanha, em 1986, às Comunidades Europeias, no Conselho da Europa e, por fim, na própria União Europeia.

É ainda importante assinalar que existe uma diversidade de soluções institucionais e de governo para estes territórios insulares europeus.

O presente livro intitulado *Relevo dos conceitos político-jurídicos no processo de construção europeia: Integração, Autonomia e Ultraperiferia*, procura situar os arquipélagos portugueses dos Açores e da Madeira e a Comunidade Autónoma das Canárias no quadro das autonomias insulares europeias e, bem assim, comparar e contrastar os respetivos modelos de organização social e política, contribuir para o debate em curso sobre o futuro da autonomia açoriana e madeirense e a para a revisão dos estatuto açoriano e madeirense de autonomia política e administrativa.

Na sua organização, a presente obra encontra-se dividida em duas partes. Na primeira parte procede-se a uma análise histórica, jurídica e política dos conceitos já consagrados de Autonomia e Integração bem como do conceito emergente de *Cidadania pleniférica*.

No capítulo primeiro, Carlos Amaral explora o conceito de autonomia, traçando as concepções que tem assumido e os papéis que tem vindo a ser chamado a desempenhar ao longo da história: desde a Antiga Grécia, em que foi forjado, até aos nossos dias. Nesse exercício, o autor procura centrar a atenção em duas dimensões nucleares. Por um lado, nas principais características de que se reveste, enquanto princípio estruturante de organização social e política, e da relação íntima, quase simbiótica, que estabelece com o princípio corolário de subsidiariedade. Por outro lado, no valor de que se reveste para a compreensão do actual quadro europeu de ordem política.

No capítulo segundo, relativo a *Os conceitos já consagrados: Reflexões sobre a Integração*, de Ana Azevedo, são apresentadas as Grandes Teorias da Integração Europeia (GTIE) em articulação com a autonomia.

O capítulo terceiro intitulado *Conceitos emergentes: a cidadania pleniférica para além da Europa*, de Isabel Maria Freitas Valente e Marecelo Furlin, reflete sobre as necessidades humanitárias da contemporaneidade, a partir das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia, que abrem novos horizontes para a cidadania, a justiça e a paz. Essa fonte de inspiração favorece, neste contexto, a emergência de um novo conceito – *cidadania pleniférica*. Este novo conceito permite o fim último do estatuto da ultraperiferia e da autonomia pois estes não podem significar isolamento e afastamento da decisão comunitária ou da decisão nacional. A *cidadania pleniférica* visa promover a cidadania ativa e integral para os cidadãos destas regiões.

O capítulo quarto, relativo ao *conceito de Autonomia jurídico-política: um estudo comparado de diplomacia insular e periférica a partir de 19 territórios insulares e regiões ultraperiféricas europeias*, de Júlio Moreira e Alexandra Aragão dedica-se à análise da *ratio iuris* da tutela jurídica das aspirações autonómicas das regiões insulares da Europa. O capítulo lança luz sobre o conceito jurídico de autonomia a partir da interpretação dos estatutos jurídicos das ilhas da Europa.

Na parte dois do livro, procede-se à análise dos conceitos de Autonomia, dos Estatutos autonómicos e das eleições na Região Autónoma dos Açores, na Região Autónoma da Madeira e na Comunidade Autónoma das Canárias.

O capítulo quinto, que aborda *O conceito de Autonomia nos Açores: Uma Ideia de Autonomia, a Autonomia Política e Administrativa da Região Autónoma dos Açores*, de José San-Bento, procede a uma caracterização do Regionalismo italiano como fonte inspiradora das Autonomias Regionais portuguesas, assim como a uma descrição histórica da Autonomia dos Açores, ao seu enquadramento institucional atual e conclui-se com um conjunto de sugestões que poderão contribuir para aprofundar a Autonomia Política e Administrativa dos Açores.

No capítulo sexto, dedicado ao *conceito de Autonomia na Madeira: Sobre o futuro da Autonomia madeirense: das questões às vias possíveis (nas três dimensões essenciais)*, Paulo Rodrigues analisa o devir da Autonomia e do autonomismo madeirenses, lançando-lhes o olhar da História, é certo, mas pugnando pela necessidade imperiosa de contribuir para a definição (e afirmação eficaz) das suas vias futuras.

No capítulo sétimo, sobre *El concepto de Autonomía en Canarias: El Sistema Electoral de Canarias con referencia comparada a Madeira y Azores*, Juan Rodríguez-Drincourt analisa o sistema eleitoral destas regiões insulares e indaga se o fato de ser uma ilha condiciona um sistema eleitoral

concluindo que os territórios insulares têm frequentemente perfis eleitorais únicos.

Isabel Maria Freitas Valente  
Coimbra, novembro de 2023



# Parte I



# OS CONCEITOS JÁ CONSAGRADOS: AUTONOMIA – NATUREZA, SIGNIFICADO E VALOR. UMA ABORDAGEM SINÓPTICA

Carlos Eduardo Pacheco Amaral

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4483-1805>

## Resumo

Organizado em seis secções, o texto explora o conceito de autonomia, traçando as concepções que tem assumido e os papéis que tem vido a ser chamado a desempenhar ao longo da história: desde a Antiga Grécia, em que foi forjado, até aos nossos dias. Neste exercício, procura-se centrar a atenção em duas dimensões nucleares. Por um lado, nas principais características de que se reveste, enquanto princípio estruturante de organização social e política, e da relação íntima, quase simbiótica, que estabelece com o princípio corolário de subsidiariedade. Por outro lado, no valor de que se reveste para a compreensão do actual quadro europeu de ordem política, mas sobretudo para a identificação dos eixos nucleares a que deverá obedecer a refundação política, à escala europeia, civilizacional, Atlântica ou Ocidental, e planetária exigida pelas múltiplas crises que se têm vindo a acumular. Crises e desafios de que a guerra na Ucrânia e no Médio Orientes são manifestações tão eloquentes quanto dolorosas.

**Palavras-chave:** Autonomia; Condição humana; Poder; Comunidade política; Subsidiariedade.

## Abstract

Organized into six sections, the text explores the concept of autonomy, tracing the conceptions that it has and the roles it has been called upon to play throughout history: from Ancient Greece, where it was forged, to the present day. In this exercise, we endeavour to focus on two core dimensions. On the one hand, on its main characteristics, as a structuring principle of social and political organization and the intimate, almost symbiotic relationship it establishes with the corollary principle of subsidiarity. On the other hand, on its value for understanding the current European political framework, but above all for identifying the for the identification of the nuclear axes to be followed in the political re-foundation, on a European, civilizational, Atlantic or Western scale, and on

DOI: <https://doi.org/10.29327/5327781.1-2>

a planetary scale, required by the multiple crises that have been accumulating. Crises and challenges of which the war in Ukraine and the Middle East are eloquent and painful manifestations.

**Keywords:** Autonomy; Human condition: Power; Political community; Subsidiarity.

## **Introdução**

Um dos eixos nucleares da matriz civilizacional do Ocidente identifica na condição humana uma dupla característica. Por um lado, uma espécie de incompletude. Sublinha que, em si mesmo, cada um de nós se apresenta como um ser incompleto e que, por isso mesmo, necessita de se associar a outros, para com eles se completar. Tanto assim que é apenas no convívio social que podemos identificar a humanidade mais genuína. Por outro lado, o conflito. O mesmo impulso que nos exige a procura do convívio com outros para, com eles, podermos colmatar as lacunas que apresentamos individualmente leva-nos ao dissenso, ao choque e, no limite, à violência, à guerra e até à negação da personalidade do outro.

Immanuel Kant identificou isto mesmo de forma particularmente eloquente ao definir o ser humano como sendo “insociavelmente sociável”. Nós somos sociáveis, porque somos incapazes de viver bem fora do convívio social. Somos insociáveis, porque o conflito emerge mal nos deparamos uns com os outros.

Neste grande quadro conceptual a política emerge precisamente para a superação do dilema: por um lado, para viabilizar o cumprimento da exigência de sociabilidade e, por outro lado, para garantir a neutralização da ameaça da insociabilidade. A comunidade política disponibiliza-nos um manancial de oportunidades de convívio social e de crescimento, ao mesmo tempo que garante o seu desenvolvimento em segurança, e sem que os seus membros se sin-

tam ameaçados. O poder político permite a construção da comunidade, impondo, ao mesmo tempo, a segurança exigida para a sua viabilização.

São duas, portanto, as questões que se colocam de imediato. Em primeiro lugar, a quem é que cada um de nós necessita de se associar? Isto é, de que comunidades políticas necessitamos? De que dimensão? E, em segundo lugar, qual o tipo de poder político adequado para a configuração destas comunidades?

Os gregos respondem à primeira questão apontando para a *polis* e para os membros que integra: os *polites*. Os cidadãos, diríamos hoje.

A *polis*, que comumente traduzimos por Estado, ou por cidade-Estado, constitui, em sentido estrito, o protótipo de *comunidade política*. Por isso, é apelidada de *autárquica*, ou seja, de comunidade perfeita, que se basta a si mesma, e na qual os membros conseguem identificar tudo o que necessitam para viver bem e afirmar a sua humanidade em plenitude. Tanto assim, aliás, que sendo a *polis* expressão de humanidade, fora dela, é com a barbárie, ou com a animalidade, que nos deparamos. A *polis* é o ambiente onde a vida política se desenvolve. E, correlativamente, política é aquilo a que se assiste na *polis*; do mesmo modo que cozinhar é a actividade que desenvolvemos numa cozinha e a natação é o que fazemos na piscina, na praia, no rio, ou no poço da ribeira. Daí o conhecido aforismo de o homem ser um *animal político* – que, em sentido estrito, identifica o ser humano como sendo um *animal de polis*. Por outras palavras, é o animal que encontramos na *polis* e que é humano precisamente porque desenvolve as actividades pelas quais a *polis* se define: participa no exercício do poder, fazendo leis, interpretando-as e tratando de as implementar, isto é, desempenha as funções que caracterizam o *polite*, o membro da *polis*, ou seja, o cidadão: faz política. Do

mesmo modo, e pelas mesmas razões, que uma macieira é uma árvore que dá maçãs, um gato é um animal que mia e ronrona, e uma cadeira é um objecto onde nos sentamos, também um homem é um animal que, enquanto, cidadão, faz política, comprometendo-se com a definição e a vivência da sua *polis*.

Com o passar dos séculos, viríamos a fixar esta concepção – se bem que alargando as fronteiras da *polis*, para o Império, para o Reino, para o Estado, e, nos nossos dias, perante a crise, para a União Europeia, ou para a exigência de configuração de novas formas do político, para além daquelas a que a modernidade nos habituou.

E é neste grande quadro conceptual que, em resposta à segunda questão apresentada, na Antiga Grécia se procedeu à cunhagem do conceito de que agora nos ocupamos: o conceito de autonomia. O poder político, aquele a cujo exercício assistimos, por um lado, dentro da *polis*, de forma paradigmática na *agora*, e, por outro lado, fora dela, nas relações que uma *polis* mantém com outras, conhece, naturalmente, várias dimensões e, por isso mesmo, várias denominações também. Uma delas é a autonomia.

### **Autonomia: Mundos Antigo e Medieval**

Da conjugação de *auto*, próprio, com *nomos*, lei, autonomia descreve aquelas parcelas da *polis*, ou, aquelas *poleis* que eram responsáveis por se dar a sua própria lei em determinados registos ou matérias.

A ideia de autonomia encontra-se indelevelmente associada a outra ideia fundamental, a ideia de subsidiariedade – se bem que esta última apenas viesse a ser fixada doutrinariamente na Idade Média.

Conforme se esboçou acima, o poder político surge para dar resposta e colmatar a incompletude natural da condição

humana. E a *polis* é o patamar último do processo de associação e de construção social. É assim que, no dizer de Aristóteles, ela integra igualmente famílias e aldeias. A *polis*, não é uma unidade absolutamente una, antes conhece partes. E surge, precisamente para disponibilizar aquilo que, por si sós, estas partes não são capazes de assegurar.

Partes da *polis* são os *polites*, os cidadãos, naturalmente, mas também as famílias e as aldeias. É a insuficiência natural dos seres humanos individuais que os leva a associarem-se em famílias. Paralelamente, é a insuficiência destas que exige a sua associação em aldeias. Do mesmo modo que é a insuficiência das aldeias que dita a sua configuração em *poleis*. E, por fim, a *autarkeia*, da *polis*, o facto de constituir uma comunidade perfeita e completa, que se basta a si mesma e que disponibiliza àqueles que integra tudo o que necessitam para viverem bem, e serem felizes, dita o encerramento deste processo de integração e de construção comunitária.

Importa sublinhar que, neste processo de integração, as pessoas concretas que se associam na constituição de uma família não se diluem no processo, mantendo a sua personalidade. Aliás, a família surge precisamente para o serviço dos seus membros, colmatando as lacunas que, individualmente, cada um apresenta e na medida em que tal se vai verificando. Veja-se como, por exemplo, à maneira que vão crescendo, as crianças assumem responsabilidade e se vão autonomizando, de forma mais ou menos gradual, até se emanciparem por inteiro. De igual modo, e pelas mesmas razões, tão pouco as famílias se diluem na configuração das aldeias, ou estas na constituição da *polis*. Antes, as aldeias surgem subsidiariamente para o serviço das famílias – naquelas dimensões em que, por si sós, estas não se bastam. E a *polis*, emerge, no culminar e no encerramento deste processo de integração, para assegurar a pessoas, fa-

mílias e aldeias, aquilo de que necessitam, mas não conseguem assegurar por si sós.

Correlativamente, naquelas dimensões e naqueles domínios em que a pessoa, por si só se bastar a si mesma, a família não tem legitimidade para interferir – em matéria de consciência, por exemplo. Naquilo que puder cumprir por si mesma, não necessitando de apoio do exterior, deve ser livre de agir como entender melhor servir os seus interesses. O mesmo se passa na relação entre a família e a aldeia e entre todas estas unidades e a *polis* no seu todo.

Neste grande quadro conceptual, em vez de se abrir à onnipotência, e de poder agir a seu bel-prazer, a esfera de actuação da unidade superior encontra-se claramente delimitada: actua para preencher uma lacuna ou para servir uma necessidade das entidades que integra. O que significa que, onde essa lacuna ou essa necessidade não existir, isto é, onde a unidade de base for capaz de agir por si só, ela deve ser livre para o fazer – e das comunidades superiores, máxime da *polis*, espera-se que garantam as condições que permitam às unidades de base que integram fazer isso mesmo. Isto é, agir livremente.

É precisamente para identificar essa esfera de actuação em que, sendo por si sós capazes, as unidades de base (pessoas, famílias e aldeias) são livres de agir, que o conceito de autonomia foi cunhado. Nesses domínios – em que são capazes e suficientes –, a autonomia reconhece às pessoas, às famílias e às aldeias o direito de se determinarem a elas mesmas, de adoptarem as normas que entenderem para a condução das suas vidas – encontrando-se, por isso mesmo, as entidades superiores, inclusivamente a *polis*, impedidas de intervir, excepto para lhes assegurar esse direito, seja de feição negativa, eliminando todo e qualquer obstáculo que possa surgir do exterior, seja de forma positiva, empoderando-as e garantindo-lhes as competências e os instrumentos

que lhes permitam agir com eficácia nestes domínios que lhes são privativos.

Nestes termos, autonomia torna-se sinónimo de liberdade, e a sua amplitude é definida de forma subsidiária. A *incompletude* da condição humana (bem como a das comunidades de base) ao mesmo tempo que aponta para a integração, respalda, igualmente, a subsidiariedade e a autonomia. Em vez de se traduzir em nulidade, ou numa total impotência da pessoa em si mesma, bem como das unidades sociais de base, perante a unidade superior, esta *incompletude* faz corresponder a cada uma delas uma identidade e um valor próprios. E assenta o poder, precisamente nesta dimensão de serviço – serviço onde ele é necessário, naturalmente. Numa palavra final, importa, outrossim, reconhecer que esta conjugação de autonomia e subsidiariedade, apenas conhecerá expressão clara na Idade Média, em particular no quadro do pensamento político de inspiração cristã, e na ideia do valor e da dignidade ínsitas a cada ser humano.

Para além disso, e ainda na Antiguidade, o conceito de autonomia será utilizado num outro contexto, de Relações Internacionais, poder-se-ia dizer, para descrever aquelas *poleis* que nem eram independentes, nem se encontravam escravizadas a outras. Elas eram autónomas na medida em gozavam de uma esfera de competências próprias e de liberdades, muitas vezes no quadro da associação em ligas ou coligações lideradas por um poder hegemónico, como Atenas ou Esparta.

Ao longo da Idade Média autonomia foi o conceito que melhor exprimia a vida política e a convivência, num mesmo reino, de uma pluralidade de comunidades políticas, tanto de raiz territorial, como os ducados, os baronatos e as cidades livres, como de raiz funcional e socioprofissional, como as guildas, por exemplo. Autonomia exprimia a partilha do poder, e a natureza política das unidades de base que, no seu conjunto, constituíam o reino.

A verdade é que a Idade Média se situou nos antípodas das caricaturas de centralismo, perseguição, obscurantismo e totalitarismo que uma certa modernidade procurou compor. Tanto assim que, em sentido estrito, se poderá até identificar a Idade Média como a era das autonomias. A organização política medieval, em vez unitária, era plural, integrando uma enorme variedade de comunidades políticas da mais variada natureza e dimensão, cada uma delas autónoma e detentora de instrumentos de poder próprios, muitas vezes até mesmo militar. Em resultado, a dignidade e o poder da unidade política superior, em última análise, do Reino ou do Império, não decorria da negação ou da absorção integral do ser, das competências, dos instrumentos de poder ou das liberdades das unidades inferiores que as compunham. Pelo contrário, assentava e decorria deles. A unidade superior era tão poderosa quanto o fossem as unidades de nível inferior cuja lealdade fosse capaz de comandar.

Alicerçada na dupla vocação – individualizante e universalizante – proposta pelo pensamento cristão, e na concepção do poder político como serviço e, por isso mesmo do governante como um *vice gerens multitudinis*, isto é, como um agente ao serviço do povo e das comunidades em que autonomamente se organiza, a Idade Média viria a traduzir-se num emaranhado de comunidades políticas intermédias, situadas entre o indivíduo, a família e o cavaleiro armado na base, e o Reino e o Império no topo. É assim que o sistema político medieval foi precisamente um sistema de autonomias, desenvolvidas a partir de um associativismo orgânico e pluralista, de base contratual e assente, por um lado, na garantia da esfera de liberdades das unidades de base e, por outro lado, na comparticipação destas nos serviços comuns, designadamente em matéria de segurança e de defesa.

Na Idade Média, a autonomia declina-se com a subsidiariedade, assumindo a função nuclear de articulação e de

composição da comunidade política. Não de feição artificial, ou dependendo do arbítrio da vontade conjuntural de um qualquer Imperador ou Monarca, mas no reconhecimento da natureza e da identidade privativas específicas das várias parcelas que integram essa mesma comunidade, e com vista ao respectivo serviço, na garantia da dignidade e dos interesses de cada uma destas partes, máxime dos cidadãos em que se alicerçam.

### **Autonomia, derrotada pela ideia de soberania no dealbar da modernidade**

No dealbar da modernidade este grande quadro conceptual viria a alterar-se de feição radical. Abandonando por inteiro a dupla vocação, individualizante e universalizante, da Idade Média, a modernidade irá substituir a rica e variada tessitura política medieval pela singularidade do moderno Estado-nação: unitário e soberano.

Conforme a proposta moderna do *contrato social*, desde Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau e Hegel, até John Rawls, o Estado moderno emerge precisamente a partir da absorção das antigas autonomias das unidades que integra. Tanto assim que é a acumulação das competências e do poder político, dantes pulverizado um pouco por toda a tessitura social, que irá permitir ao Estado moderno afirmar-se como sendo soberano, isto é todo-poderoso! Em sentido estrito, o Estado-moderno é soberano, precisamente porque no seu seio não conhece autonomias. Por outras palavras, ele é todo-poderoso, na medida em que não partilha com nada, nem com ninguém, o poder político que detém em regime de monopólio e pelo qual se define: a soberania.

Pelo contrato social o Estado-soberano absorve todo o poder dantes espalhado no seu seio. E é a acumulação do conjunto das autonomias que dá lugar à soberania. Por ou-

tras palavras, o Estado é soberano precisamente por não reconhecer quaisquer autonomias no seu território.

Autonomia e soberania são, de facto, em sentido estrito, conceitos contraditórios. Pelo menos na dimensão interna. O primeiro, aponta para a partilha do poder político; o segundo, exige a reunião de todo o poder num mesmo par de mãos, ou num mesmo conjunto de órgãos. Nos órgãos de soberania, como nos habituámos a apelidá-los na tradição constitucional portuguesa.

Foi, precisamente, a reunião de todo o poder político, dantes distribuído pela vasta pluralidade de organismos sociais, na coroa, em Lisboa, que disponibilizou ao nosso país os instrumentos de poder que lhe permitiram nada menos do que apoderar-se de metade do planeta e projectar-se ao longo da costa africana até à Índia, à Austrália e ao Pacífico e, a Ocidente, até ao Brasil. E terá sido o sucesso deste modelo de organização social e político que emergiu na Península Ibérica – foi com Castela, recorde-se, que, em Tordesilhas, Portugal partilhou o mundo – que viria a conduzir à sua adopção através do continente europeu e, em última instância do planeta.

A modernidade não viria a ter qualquer lugar para a autonomia, precisamente pelo facto de exigir a unidade. As teorias do contrato social, aliás, exprimem, de forma eloquente, como se torna necessário, num primeiro momento, derubar as unidades sociais intermédias da Idade Média para lhes extorquir o poder, a autonomia, que dominam, e para transformar os respectivos membros em meros *selves*, tábuas rasas, sujeitos integralmente destituídos de conteúdo e de identidade privativa. Por dois motivos. Primeiro, para que o Estado possa absorver e passar a deter todos os instrumentos de poder de que dantes os cidadãos e os *corpos intermédios* se reclamavam e, por esta via, emergir como soberano, isto é, todo-poderoso, como um autêntico *deus mor-*

*tal*, detentor, nada menos do que dos atributos do divino: da onnipresença, da onnipotência, da infalibilidade, ... No seu seio, naturalmente. Em segundo lugar, para, na posse de um novel poder desta dimensão, e através dele, proceder à construção da respectiva nação como comunidade de iguais, imprimindo a cada um dos seus membros, agora radicalmente destituídos de conteúdo, a cada uma das tábuas rasas que integra, uma mesma identidade e um mesmo corpo de direito. Sem quaisquer obstáculos ou entraves. E sem ver a sua capacidade de acção travada ou diminuída por quaisquer identidades ou autonomias pré-existentes. Daí o imperativo de as eliminar a todas no primeiro momento do contrato social, para, no segundo, se poder constituir – a si e à sua nação – como bem entender.

Assim, na dimensão interna, a soberania não se vê nem se pode ver confrontada por nada, nem por ninguém. Por nenhuma autonomia. Já na dimensão externa, a soberania de um Estado apenas se vê confrontada pela igual soberania dos demais Estados, o que conduzirá ao princípio nuclear do sistema internacional moderno de igualdade soberana dos Estados. Essa será, porém, matéria para outra reflexão. Importa, isso sim, ter presente que, na sua projecção externa, a soberania nada exige da distribuição de poder a nível interno, antes garante a cada Estado a liberdade de se organizar como bem entender. Por tudo isto é que a compatibilidade da soberania com as autonomias depende da dimensão a que nos reportarmos, se interna, ou externa.

### **Recuperação da ideia de Autonomia**

O modelo moderno de organização social e política de Estados-soberanos assumiu um sucesso inquestionável. Através dele, a Europa foi capaz de dominar e de se apropriar praticamente do planeta inteiro, começando pelos Estados

ibéricos em que emergiu, e de lidar com continentes inteiros como se constituíssem coutadas suas. Tanto assim que se viria a universalizar, curiosamente no preciso momento em que entra em crise na Europa que o forjou. O sucesso que o Estado soberano permitiu à Europa viria a conduzir o resto do mundo a dele se reclamar. Ao ponto de todo o planeta acabar por se encontrar organizado em Estados soberanos.

Ora, a ideia de autonomia viria a ser recuperada precisamente na sequência das duas Guerras Mundiais do século XX, autênticas guerras civis europeias, tornadas mundiais precisamente pela projecção planetária que a Europa conhecia à altura. Esses dois conflitos viriam a colocar um ponto final no poderio europeu, conduzindo, outrossim, à necessidade da Europa se reinventar para se poder emancipar das duas verdadeiras potências vencedoras daqueles conflitos que emergiram à sua direita e à sua esquerda: os Estados Unidos e a Rússia, a então União Soviética. Em dois registos.

Em primeiro lugar, a ideia de autonomia foi recuperada no final da I Guerra Mundial pela Sociedade das Nações para a reorganização do Estado finlandês, com vista a permitir e proteger a existência, no seu seio, de uma comunidade diferenciada, uma comunidade de língua e de cultura sueca: as ilhas Aland. De igual modo, já na sequência da II Guerra Mundial, a autonomia viria a ser adoptada em Itália, na substituição do anterior Estado fascista pelo novo Estado democrático, e na garantia da identidade e da dignidade das comunidades de características históricas, geográficas e culturais diferenciadas que integraria: as comunidades de fronteira, do Vale de Aosta, do Friul-Veneza Júlia, e do Trentino Alto-Ádige, bem como as comunidades insulares da Sardenha e da Sicília. E, a partir daí, viria a ser alargada a todo o território italiano, passando a constituir princípio estruturante do Estado no seu todo.

De igual modo, na sequência das respectivas transições para a democracia, a autonomia seria recuperada em Portugal e em Espanha para a reconfiguração dos respectivos aparelhos de Estado. Em Espanha, inicialmente prevista apenas para as assim denominadas *nacionalidades históricas*, Catalunha, País Basco e Galiza, a autonomia viria a universalizar-se e a ser adoptada em todo o território nacional. Ao ponto de Espanha se vir a apelar de *Estado das autonomias*. Em Portugal, ficaria reservada aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, como se verá mais adiante.

E, a partir daqui, a proposta alastrou-se à organização política de praticamente todos os Estados europeus, incluindo, naturalmente, os Estados federais, seja de forma simétrica, aplicando-se a todo o respectivo território, seja de forma assimétrica, aplicando-se apenas a algumas das suas parcelas, como é o nosso caso, ou o da Finlândia, ou como começou a ser o caso de Itália, de Espanha e do Reino Unido. Até em França, reduto histórico da proposta jacobina de Estado unitário soberano, a proposta de autonomia é reivindicada com vigor crescente, por algumas das suas parcelas, como a Córsega, por exemplo.

Em segundo lugar, a ideia de autonomia viria a reemergir na Europa neste mesmo período, para a reconfiguração do continente no seu todo, alimentando o próprio processo de integração europeia. Autonomia, não já na reorganização interna dos Estados e na garantia de uma parcela do poder político às comunidades individuadas que integram – aquela parcela que mais lhes convém, subsidiariamente, em função da identidade de que se revestem –, mas na sua configuração externa.

As duas Guerras Mundiais do século XX acabaram por exprimir a incapacidade de os Estados europeus assegurarem as tarefas nucleares que deles se exige, até mesmo em termos de segurança, defesa e de bem-estar social e eco-

nómico. Em última instância, a aposta na integração europeia supranacional – na construção de comunidades europeias, umas mais bem-sucedidas, como aquelas que assentaram nos sectores do carvão e do aço, da energia atómica, da agricultura, das pescas, etc., outras menos, como as tentativas de construção de uma comunidade europeia de defesa, ou uma comunidade política europeia – mais não constituiu do que a recuperação do velho conceito de autonomia. Desta feita, para a construção de comunidades supranacionais com as quais os Estados passaram a partilhar o poder político que dantes, enquanto soberanos, detinham de forma monopolística. A integração europeia traduz uma partilha do poder, dos Estados-membros com as novas comunidades europeias, hoje identificadas no seu conjunto como a União Europeia.

Independentemente de ser o século do federalismo, como chegou a ser profetizado, certo é que, desde a segunda metade do século XX, a Europa tem vindo a conhecer uma profunda reestruturação ao nível da sua configuração social e política. É o princípio de autonomia – juntamente com o princípio de subsidiariedade – que encontramos no âmago deste processo. Um pouco por todo o continente, os velhos Estados europeus vêem-se forçados a partilhar o poder político que dantes detinham em regime de soberania, a nível interno, com as suas regiões ou comunidades autónomas e, a nível externo, com a União Europeia.

Ora, autonomia é precisamente isso: partilha do poder. Partilha de poder e integração solidária.

Num quadro de soberania, cada centímetro quadrado de território, cada pessoa e cada actividade, ou é de um Estado, ou é de outro. O cidadão de um Estado vê-se confrontado apenas com duas realidades possíveis: a sua pátria, e as pátrias alheias; os seus concidadãos, com quem partilha o seu Estado, e os estrangeiros, cidadãos de outros Estados.

É um quadro de autonomia que permite a múltipla pertença e identidades plurais, decorrentes da integração em múltiplas comunidades, múltiplos corpos de direito e múltiplas cidadanias. É igualmente um tal quadro de integração que permite a solidariedade e habilita a ver o outro, o português a ver o finlandês, por exemplo, simultaneamente como estrangeiro, em termos da comunidade de base diferenciada de cada um, e como concidadão, em termos de comunidade de topo de ambos e do destino comum que um e outro partilham.

### **Autonomia em Portugal**

Em Portugal, a ideia de autonomia, abandonada na Idade Média com o processo de configuração de um Estado soberano unitário centralizado, viria a ser recuperada na sequência da revolução de Abril de 1974, que abriu as portas à democratização do país e à sua inserção plena no quadro das democracias Ocidentais. Na verdade, ela havia já sido ensaiada, se bem que de forma muito insipiente, no final do século XIX e no início dos anos 70 do século XX.

No primeiro caso, reportamo-nos ao processo de consagração das Juntas Gerais dos Distritos de Ponta Delgada, de Angra do Heroísmo e da Horta, nos Açores, e do Funchal, na Madeira, desencadeado pela assinatura do conhecido Decreto, de 2 de Março de 1895, de Ernesto Hintze Ribeiro, que viria a reconhecer um regime de autonomia aos distritos insulares que o viessem a requerer. Tratava-se, no entanto, de uma autonomia estritamente administrativa, visando, em particular, a correcção do estado de abandono a que as principais infraestruturas dos dois arquipélagos haviam sido votadas. Por outras palavras, apesar da denominação corrente, não se tratou de um regime de autonomia – mas de estrita descentralização administrativa - não se tendo

traduzido em qualquer partilha de poder político entre Lisboa e os novos órgãos de descentralização criados: as Juntas Gerais dos Distritos.

No segundo caso, a autonomia viria a ser proposta, não para os Açores, nem para a Madeira, mas para as ex-colónias portuguesas, com um duplo objectivo. Por um lado, travar os ímpetus independentistas que grassavam pelo espaço colonial e pôr cobro às guerras coloniais que tanto enfraqueciam o país. Por outro lado, retirar o colonialismo português da alçada da Organização das Nações Unidas a que Portugal tinha aderido, em 1955, no quadro de um acordo negociado entre os Estados Unidos e a União Soviética, permitindo o alargamento da organização a aliados das duas superpotências. É que a carta das Nações Unidas a que Portugal havia aderido consagra o direito à autodeterminação dos povos submetidos a potências coloniais, e aponta para a fiscalização deste direito por parte da própria organização. A proposta, portanto, pretendia construir um quadro constitucional em que Portugal pudesse afirmar junto das Nações Unidas que não se encontrava abrangido por aquele articulado, pois não contava com qualquer território que carecesse de autodeterminação. Prolongando-se *do Minho a Timor*, conhecia enormes espaços fora da Europa. Enquanto territórios autónomos, porém, não constituíam colónias, a que fosse negado o direito de auto-determinação. Pelo contrário, a autonomia de que gozariam traduzia precisamente uma condição de autodeterminação.

O argumento poderá parecer rebuscado e até falacioso. Sublinhe-se, no entanto, que é precisamente por esta via que Marrocos está a procurar solucionar o problema que conhece no Sahara Ocidental: através da consagração de um amplo regime de autonomia a este território, e que esta proposta tem vindo a ser reconhecida e aceite por uma pluralidade de Estados, inclusivamente pelo nosso país!

O problema, de fundo, da proposta portuguesa de autonomia para as suas ex-colónias, foi que ela surgiu fora de tempo. Muito fora de tempo. Tarde demais. Quando o que aqueles povos queriam e aquilo por que lutavam era a independência. E aquilo que Portugal acabaria por querer, fatigado das guerras coloniais, era pôr cobro à guerra colonial. De imediato. Logo a seguir à revolução. Tanto assim que esta proposta nunca passou do papel, e foi rapidamente esquecida.

Em sentido estrito, poder-se-á identificar a autonomia apenas na reconfiguração da Constituição da República Portuguesa de 1976. A novel articulação democrática do Estado português irá elevar os arquipélagos dos Açores e da Madeira à dignidade de Regiões Autónomas, dotando-as, por um lado, de um amplo leque de competências – que têm vindo a ser consolidadas e alargadas ao largo das sucessivas revisões do texto constitucional –, para cujo exercício, por outro lado, lhes reconhece órgãos privativos de poder, legislativo e executivo. Paralelamente, fixa também importantes mecanismos de associação das Regiões à identificação da política nacional portuguesa e à sua implementação, em concreto.

Neste exercício de introdução da autonomia política regional na estrutura do Estado português, fortemente liderados pelas representações parlamentares insulares, os constituintes de 1975 encontraram inspiração na experiência autonómica europeia, na inglesa, relativa às ilhas do Canal, de Jersey e de Guernsey, e à ilha de Mann, e na italiana do pós-guerra, em particular. Paralelamente, puderam contar com o respaldo, por assim dizer, de importantes movimentos secessionistas, contexto em que o reconhecimento da autonomia política regional dos Açores e da Madeira constituirá uma espécie de mal menor, de preço pela garantia da permanência destes espaços na esfera nacional.

Desde então, as desconfianças geradas à volta deste processo esboroaram-se de forma gradual, tendo-se eclipsado por inteiro. A autonomia consolidou-se, cumprindo o propósito constitucional inicial de constituir, ao mesmo tempo, instrumento de democratização destas duas sociedades insulares, de garante da integração e da participação das duas regiões na vida política nacional, e de desenvolvimento socio-económico dos Açores e da Madeira.

Este sucesso da autonomia regional, açoriana e madeirense, sobressai a dois níveis. Em primeiro lugar, pelo facto de ter sido capaz de cooptar todo o espectro político português. Na verdade, de início, a autonomia foi apenas tolerada por alguns partidos políticos, e combatida por outros, hoje, porém, não há força política em Portugal que dela não se reclame. Em segundo lugar, pelo facto de as sucessivas revisões da Constituição da República Portuguesa, se terem vindo a traduzir, de forma sistemática, em outras tantas ocasiões de aprofundamento da autonomia e de alargamento e consolidação dos respectivos âmbitos materiais.

Curiosamente, e ao contrário do que se verificou em Itália, ou em Espanha, o sucesso, inquestionável, em que a autonomia se veio a traduzir para os Açores e para a Madeira não conduziu a reivindicações de replicação deste regime a nível nacional. Inclusivamente, quando se discute a regionalização do continente, é sempre com a salvaguarda de se tratar de um processo distinto daquele previsto para os Açores e para a Madeira, sublinhando-se que não é da replicação das autonomias insulares a nível continental que se trata. Se bem que a questão da organização territorial do país, a nível continental, permaneça um dos desafios nacionais mais controversos, continuando a alimentar propostas díspares e debates tão intensos quanto acalorados – desde a organização administrativa em três *conventos* desenhados pela ocupação romana, *Conventus Bracarum*, *Conventus Scalla-*

*bitanus* e *Conventus Pacencis*, até ao referendo, de 1998, sobre a regionalização do país e às exigências contemporâneas de regionalização, ou, pelo menos de descentralização.

### **Conclusão. Autonomia, Soberania e o futuro da Europa**

De arcaísmo ou, quando muito, mecanismo de excepção, justificado apenas em circunstâncias muito pontuais, a autonomia, nos dias de hoje, ocupa lugar central no discurso político, europeu e ocidental.

Ao longo da segunda metade do século XX, a crise do Estado viria a traduzir-se numa exigência de refundação do modelo de organização social e política adoptado no *Velho Continente*. Esta refundação acabaria por se traduzir na superação do princípio de soberania estatal, e na recuperação, precisamente, do princípio de autonomia: tanto a nível interno, como a nível externo. A nível interno, as autonomias regionais constituirão exemplo paradigmático deste exercício refundacional a que vimos assistindo de modo perfeitamente transversal. Já a nível externo, o processo de integração europeia, assente no princípio da supranacionalidade, mais não faz do que consolidar a autonomia das instituições europeias face aos respectivos Estados-membros. Daqui decorre, aliás, a novidade deste processo, que de modo algum se confunde com a metodologia tradicional de cooperação intergovernamental – sem, contudo, ferir a identidade ou a soberania estatal, antes servindo-as, de feição subsidiária. De facto, tal como a autonomia regional dos Açores, por exemplo, não belisca, antes consolida, a nacionalidade portuguesa dos açorianos, também a autonomia da União Europeia serve a nacionalidade dos respectivos membros, sem a prejudicar. Não é por acaso, aliás, que o processo de construção europeia sempre rejeitou a proposta de construção na Europa de um super-Estado, em substituição dos Es-

tados existentes. Tal como as autonomias regionais nunca se propuseram a destruição dos respectivos Estados para se poderem erguer sobre os respectivos escombros como outros tantos mini-Estados.

A grande exigência dos nossos dias – que as guerras na Ucrânia e no Média Oriente, a par dos desafios das alterações climáticas, da descarbonização e da transição energética, entre tantos outros, mais não fazem do que sublinhar, com uma urgência que se torna verdadeiramente avassaladora – prende-se precisamente com a identificação do *justo equilíbrio* na distribuição de poder entre as múltiplas comunidades políticas em que vivemos, desde as regiões e o poder local, na base, até à União Europeia, no topo. Hoje, a grande exigência prende-se com o robustecimento da autonomia, isto é, da capacidade de acção da União Europeia, no seu seio, mas sobretudo face ao exterior. Quando destacados líderes europeus, como Emanuel Macron, por exemplo, reclamam a consolidação de uma *soberania europeia*, não é para a construção de um super-Estado europeu em substituição dos actuais Estados nacionais. É, isso sim, perante a inviabilidade de respostas nacionais individuadas – ou até meramente concertadas – aos desafios da contemporaneidade, se tornar evidente a necessidade de respostas continentais autónomas. É para as poder disponibilizar que a União Europeia necessita de soberania, isto é, de poder político próprio, para as poder adoptar e para as poder implementar coercitivamente. Por outras palavras, necessita, em sentido estrito, de mais e maior autonomia.

Se alguma coisa, a dimensão dos desafios dos nossos dias exige, outrossim, respostas de uma dimensão ainda mais alargada, não já apenas continental, europeia, mas civilizacional, atlântica ou ocidental.

Apontando para a natural fragilidade humana, os antigos gregos identificaram a *polis* como capaz de corresponder a

todas as exigências da condição humana, nela encerrando, portanto, o processo de construção comunitária. Nos dias de hoje, dir-se-ia que as exigências da contemporaneidade, em termos de segurança e defesa, como em termos de preservação do ambiente, socio-económicos, desportivos e culturais, exigem respostas e políticas que estão muito para além das capacidades da própria União Europeia. Os dias de hoje reclamam, por isso, comunidades políticas ainda mais alargadas com as quais importa, segundo os princípios nucleares anteriormente esboçados de autonomia e de subsidiariedade, a partilha de poder com vista à adopção e à implementação de políticas à altura dos desafios. Uma Comunidade de dimensão civilizacional, Atlântica ou Ocidental. Em última instância, uma comunidade da dimensão do cosmos, capaz de assegurar a governação da globalidade. O intergovernamentalismo da Organização das Nações Unidas, há muito que se encontra desajustado e que se provou insuficiente. Veja-se como, nos dias de hoje, aquela organização corre o sério risco de partilhar o destino reservado à Sociedade das Nações. Esperando-se apenas que tal não se venha a traduzir num prenúncio de um terceiro conflito mundial.

**Nota:**

Para uma exploração mais aprofundada das problemáticas aqui apresentadas de forma sinóptica, vejam-se os textos que sobre elas tenho publicado ao longo dos últimos anos e a bibliografia neles compulsada, em particular: “Regionalismo, autonomia e subsidiariedade”. *Insulana*, vol. LI, nº 2, 1995; “Autonomia: uma aproximação na perspectiva da filosofia social e política”. In *Arquipélago, Homenagem ao Prof. Doutor Gustavo de Fraga, Filosofia*, nº 4, 1995; *Do Estado soberano ao Estado das autonomias*. Porto: Afrontamento, 1998; “Em torno do referendo sobre a regionalização do

país”. *Insulana*, vol. LVI, 2000; “Modelos de ordem. Os Direitos do Homem e o futuro do sistema estatal de organização social e política”. *Revista Portuguesa de Filosofia*, 2003; “Autonomy and Subsidiarity in the Emergence of a New Paradigm: the European regional state of the autonomies”. In NAGEL, Stuart (ed.) – *Policymaking and Democracy*. Lanham: Lexington Books, 2003; “Decentralisation and Asymmetries in Portugal”. In REQUEJO, Ferran; NAGEL, Klaus-Yurgen (eds.) – *Federalism Beyond Federations. Asymmetry and processes of resymmetrisation in Europe*. Surrey: Ashgate, 2011; *Autonomie régionale et relations internationales. Nouvelles dimensions de la gouvernance multilatérale*. Paris: L’Harmattan, 2011; *A ideia de Europa*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores, 2011; “Le Azzore: dall’isolamento e centralismo fascista all’autonomia”. In LASCHI, Giuliana (ed.) – *Memoria d’Europa. Riflessioni su dittature, autoritarismo e svolte democratiche*. Milano: Franco Angeli, 2012; “Insularity and Europe of the Islands”. In LASCHI, Giuliana (ed.) – *The European Communities and the World*. Bruxelles: Peter Lang, 2014; “Autonomie dans l’Etat unitaire: le cas des Açores et de Madère au Portugal”. In LARCER, Serge (ed.) – *Un kaléidoscope de l’autonomie locale*. Paris: Sénat, 2014; *A autonomia do futuro*. In memoriam de Alberto Romão Madruga da Costa. Lisboa: Instituto Francisco Sá Carneiro, 2015; “Introduction”. *Regionalization Trends in European Countries. 2007-2015*, Strasbourg, Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, 2016; “A condição de ilhéu”. *Povos e Culturas*, N° 21, *A Ilha em Nós*, Centro de Estudos dos Povos Culturas de Expressão Portuguesa, 2017; “Challenges and Lessons from the Portuguese Experience of Regional Autonomy”. In *Models of Territorial Autonomy*. New York: Permanent Mission of the Kingdom of Morocco to the United Nations, 2018; *Federalismo em tempos de renacionalização*. Coimbra: Almedina, 2019.

# OS CONCEITOS JÁ CONSAGRADOS: REFLEXÕES SOBRE A INTEGRAÇÃO

Ana Cordeiro de Azevedo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2832-0666>

## Resumo

As Grandes Teorias da Integração Europeia (GTIE) pretendem descrever as forças sociais, políticas e económicas que moldaram a fundação e o desenvolvimento da UE. Embora as GTIE reflitam, na essência, o período histórico e a fase da integração em que foram desenvolvidas (sem esquecer a disparidade na evolução dos vários eixos políticos), consideramos que o debate académico das suas linhas orientadoras e principais críticas é importante para uma visão evolutiva da construção europeia. Não sendo viável nesta abordagem uma análise exaustiva, a autora procedeu à seleção das correntes que reputou mais impactantes até à data, tendo por base uma observação empírica da sua tradução prática. Por fim, questionamo-nos sobre podermos ou não prospetivar a evolução do processo de integração europeia.

**Palavras-chave:** Integração; Teorias da Integração Europeia; União Europeia.

## Abstract

The Great Theories of European Integration (GTIE) aim to describe the social, political, and economic forces that shaped the foundation and development of the EU. Although the GTIEs reflect, in essence, the historical period and the phase of integration they were developed (without forgetting the disparity in the evolution of the various political axes), we consider that the academic debate of its guiding lines and main criticism, is important for an evolutionary vision of European construction. Not being feasible in this approach an exhaustive analysis, the author proceeded to select the currents considered most impactful to date, based on an empirical observation of its practical translation. Finally, we look forward to the evolution of the European integration process.

**Keywords:** Integration; European Integration Theories; European Union.

## **Introdução**

Os quadros conceptuais criados para explicar o processo de integração europeia, são comumente conhecidos como as Grandes Teorias da Integração Europeia (GTIE). Estas teorizações visam explicar as forças sociais, políticas e económicas que moldaram a criação e a evolução da União Europeia (UE).

As GTIE oferecem perspectivas diferentes sobre as forças subjacentes da integração, mas não nos podemos esquecer que em grande parte, refletem o período histórico em que se desenvolveram e conseqüentemente, a fase da integração (nalguns casos, precedem mesmo o processo). Devemos ainda ter presente que a integração não se tem processado com a mesma celeridade ou profundidade nas diversas políticas (vide a disparidade entre a integração das políticas de livre circulação, que remontam aos primórdios da jornada comunitária, versus a política de segurança e defesa).

Não obstante o debate académico sobre estas teorias reflitem adequadamente, ou não, o processo de integração europeia, considera-se útil o seu estudo e as críticas que mais frequentemente lhes são dirigidas, já que nos oferecem uma perspectiva evolutiva da construção europeia.

Note-se que esta resenha não pretende ser exaustiva relativamente a todas as correntes de pensamento ou autores, nem tal caberia no contexto presente, pelo que nos cingimos às GTIE que reputámos como mais impactantes no processo de integração até à data, tendo nomeadamente em consideração uma observação empírica da sua tradução prática. Por contraste, teorias como o Pós-Funcionalismo, Transnacionalismo ou Federalismo, não foram aqui consideradas uma vez que, salvo melhor opinião, não tiveram um impacto prático ao nível das enunciadas.

## O Funcionalismo e o Neo-funcionalismo

Nos pós Segunda Guerra Mundial e durante as primeiras fases da integração europeia, o Funcionalismo evoluiu como teoria da integração. Esta teoria foi então cimentada por autores como David Mitrany (1944) ou Ernst B. Haas (1958). Os seus esforços refletiam o otimismo do pós-guerra, uma vez que acreditavam que uma cooperação eficaz poderia contribuir para evitar conflitos futuros e promover uma economia próspera.

Ernst B. Haas, talvez o mais destacado precursor do Funcionalismo, defendia que a integração dependia de três forças motrizes: as elites regionais, os grupos de interesses transnacionais, e as consequências não antecipadas ou ‘spillover’ (Haas 1970:627). O Funcionalismo destaca assim a importância dos atores internacionais não governamentais para o avanço da integração, embora numa fase inicial se considerasse irrelevante a opinião do cidadão comum (Haas 1958:18).

Em revisões posteriores da teoria Funcionalista, no que se passou a designar como Neo-funcionalismo, o próprio Haas (1970) e outros autores como Schmitter (1969), ou Lindberg e Scheingold (1970) passaram a valorizar mais a opinião pública, em particular estes últimos, cientes da influência do ceticismo entre os cidadãos europeus (Lindberg e Scheingold 1970: 26).

Entre os mais relevantes conceitos do funcionalismo, destacam-se (a) a ”repercussão funcional”, ou ‘spillover’, que defende que a cooperação num domínio funcional específico, como a comercial ou económica, pode resultar numa maior integração em áreas conexas, (b) a importância das entidades transnacionais para o processo de integração, nomeadamente as entidades não governamentais como as associações empresariais, as organizações da sociedade civil

e os especialistas e (c) a integração progressiva – os Estados começam por trabalhar em conjunto em questões pequenas e pragmáticas, e esta cooperação dá origem a uma maior integração.

O Neo-funcionalismo, tal como o Funcionalismo, coloca a tónica da integração no conceito de “spillover”. As Instituições supranacionais, em particular a Comissão Europeia, desempenham um papel importante na promoção da integração, de acordo com o Neo-funcionalismo. Mas afastando-se do Funcionalismo, reconhece-se que a dinâmica política desempenha um papel no processo de integração e que este não é apenas funcional. Tem em conta a importância da política nacional e mundial, para além dos papéis desempenhados pelas elites políticas e pelos grupos de interesse.

O Neo-funcionalismo vê ainda a integração como um processo contínuo e em mudança, reconhecendo que esta pode ocorrer em ciclos, com períodos de progresso intercalados com períodos de regressão ou estagnação.

O primeiro exemplo do funcionalismo na integração europeia, registou-se com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), fundada em 1951.

Já a celebração do Tratado de Roma de 1957, que criou a Comunidade Europeia, pode ser considerada como uma evolução Neo-funcionalista: as disposições do Tratado, que abordavam, para além das questões económicas, as políticas da concorrência, dos transportes e da agricultura, demonstraram o seu efeito de arrastamento, contribuindo para a criação de um mercado comum.

O Ato Único Europeu de 1986 também é um exemplo reivindicado como Neo-funcionalismo em ação, ao ter por objetivo concluir o mercado único. Ilustrou a forma como o mercado único e a integração económica tiveram efeitos de arrastamento que levaram a uma maior colaboração e integração noutros domínios políticos.

Para alguns críticos (vide por exemplo Hoffmann (1966: 1982: 1994) ou Milward (1992)), o Funcionalismo assim como o Neo-funcionalismo, dão frequentemente prioridade às entidades ‘técnicas’ (vide uma maximização da importância da Comissão Europeia) em detrimento dos métodos democráticos de tomada de decisões, o que pode resultar num processo de integração que carece de responsabilidade e abertura, pode subestimar a importância da sensibilidade política e da soberania nacional, bem como não abordar adequadamente as questões políticas. Por outro lado, os detratores do Neo-funcionalismo consideram que este não tem suficientemente em conta a forma como a política de poder e o realismo internacional afetam a integração.

Em suma, as teorias baseadas nos conceitos do funcionalismo, reconhecem a importância da dinâmica política, o papel das instituições supranacionais e a natureza contínua da integração, sendo criticadas por não conseguirem estabelecer um equilíbrio entre as forças supranacionais e inter-governamentais durante o processo de integração europeia.

### **Do Intergovernamentalismo Clássico ao Intergovernamentalismo Liberal**

Em reação às primeiras tendências supranacionais das Comunidades Europeias, surgiu o Intergovernamentalismo, que sublinhava o papel dos Estados e dos interesses nacionais na condução do processo de integração. O movimento tornou-se conhecido nas décadas de 1960 e 1970.

Na sequência do veto francês e da “crise da cadeira vazia” (em 1965, a França, desagradada por uma proposta do Presidente da Comissão Europeia da época, anunciou que deixaria de participar nas reuniões do Conselho), Hoffmann (1966: 862), considerado o precursor do Intergovernamentalismo Clássico (IC), defendeu que os Estados europeus con-

tinuariam a ser os atores mais importantes, se não os únicos, na cena internacional.

O IC vê a integração europeia como o resultado de uma negociação racional e calculada entre os governos nacionais que pesam os custos e benefícios da cooperação à luz dos seus interesses nacionais. Os Estados estarão dispostos a delegar poderes em áreas de “baixa política”, como a cooperação económica, mas são relutantes em abdicar em domínios de “alta política”, que caberá à soberania nacional.

De acordo com o IC, as negociações dos Estados foram em grande parte responsáveis pela integração europeia, sendo fundamentais na definição das políticas da UE. Contrapõem-se assim às teorias que destacam a importância dos atores transnacionais e das instituições supranacionais, como o Funcionalismo e o Neo-funcionalismo.

O IC defende que a integração é uma forma dos Estados atingirem objetivos específicos, como ganhos económicos, ou cooperação em matéria de segurança. O IC salienta ainda o facto de os Estados manterem uma soberania substancial durante o processo de integração, só a relegando nos domínios políticos estritamente definidos quando consideram existir um benefício definitivo.

Ainda de acordo com esta perspetiva, considera-se que as organizações supranacionais, como a Comissão Europeia, têm pouco poder e autonomia – em vez de serem agentes independentes que promovem a integração, funcionam como órgãos administrativos.

O Intergovernamentalismo refletiu-se na negociação e ratificação do Tratado de Maastricht de 1992, que criou a União Europeia. As disposições do Tratado foram moldadas em grande parte pelos Estados-Membros e as decisões necessitavam frequentemente de aprovação unânime, especialmente em assuntos delicados como a união monetária. O carácter intergovernamental tradicional da integração europeia é

demonstrado pela existência de opções de auto-exclusão e de acordos especiais numa série de políticas da UE (como a auto-exclusão do Reino Unido da zona euro e do espaço Schengen): os Estados são livres de decidir o seu grau de adesão a um determinado conjunto de políticas.

O Intergovernamentalismo Liberal (IL) foi cunhado por Moravcsik (1998) enquanto extensão do Intergovernamentalismo Clássico. Moravcsik (1993: 473-524) centrou a sua teorização nas negociações dos grandes tratados e nos interesses económicos. O IL incorpora fatores internos na análise da dinâmica da integração, ao reconhecer o impacto da política interna nas preferências dos Estados – por exemplo, a posição de um Estado relativamente às políticas da UE pode ser afetada por mudanças no governo, alterações na opinião pública, ou grupos de interesse nacionais.

Para o IL, as preferências dos Estados são a principal força subjacente ao processo de integração. Quando os Estados tomam decisões sobre a integração europeia, parte-se do princípio de que o fazem de forma racional, a fim de promover os seus próprios interesses nacionais, sendo estas preferências influenciadas por fatores como a opinião pública, as ideologias políticas ou os interesses económicos.

O IL defende que o processo de decisão da UE é fundamentalmente intergovernamental, ao contrário das teorias supranacionais. Para chegar a acordos, os Estados-Membros negociam entre si, sendo que as inclinações e o poder relativo dos Estados afetam estas negociações.

O Intergovernamentalismo é criticado (Moravcsik (1993), Cameron (2004)) por implicar um processo de decisão complicado, quando é necessária a unanimidade em alguns domínios políticos. Os Estados trocam frequentemente ganhos numa área de política por concessões noutra. Os críticos consideram ainda que subestima a importância das organizações supranacionais e dos atores transnacionais, dando uma ênfase excessiva aos interesses nacionais.

O IL é frequentemente utilizado para ilustrar os debates em torno da União Económica e Monetária (UEM) e da adoção do euro. O IL reflete-se ainda no processo de decisão para o alargamento da UE através de rondas de alargamento, como o alargamento de 2004: os atuais Estados-Membros e os países candidatos tiveram de fazer concessões e compromissos durante as negociações de adesão.

Os detratores do IL (Cameron (2004), Cafruny & Ryner (2009), Schmidt (2002)), argumentam que, ao colocar uma ênfase indevida nas preferências dos Estados e na política interna, se simplifica demasiado o processo de integração e não se consegue captar adequadamente as complexidades e a dinâmica do processo de decisão da UE.

Em resumo, o IL realça o papel que a política interna, as preferências dos Estados e a negociação intergovernamental desempenham na determinação dos acordos e políticas da UE. Embora reconheça o impacto dos interesses comuns e o papel desempenhado pelos atores estatais no processo, oferece uma perspectiva mais matizada da integração do que o IC.

## **Construtivismo**

A teoria Construtivista da integração, coloca uma forte ênfase na forma como as ideias, normas, identidades e construções sociais influenciam o processo de integração. O construtivismo realça a importância de fatores imateriais, em contraste com as teorias referidas antes, que se concentram sobretudo na dinâmica institucional e nos interesses dos Estados.

O Construtivismo defende que as ações e escolhas dos Estados sobre a integração europeia são grandemente influenciadas pelas suas ideias, crenças e valores comuns. Os Estados são vistos como atores que influenciam mudanças

nos seus pontos de vista e preferências através de interações com outros Estados e instituições internacionais.

Considera-se ainda que os empreendedores de normas – que podem ser Estados, organizações internacionais, ou membros da sociedade civil – influenciam a integração, na medida em que propagam novas normas e princípios que podem influenciar a conduta do Estado.

O Construtivismo tem em conta a forma como o comportamento e a identidade do Estado são influenciados pela memória coletiva e pelas narrativas históricas. Os Estados e as sociedades utilizam frequentemente precedentes históricos para apoiar as suas posições em matéria de integração. O alargamento da União Europeia aos países da Europa de Leste, anteriormente comunistas, é um exemplo. A difusão de normas e valores democráticos foi um fator essencial para a sua adesão à UE.

Alexander Wendt (1992: 1999) ou Jeffrey Checkel (2007) são identificados como relevantes Construtivistas.

Um exemplo prático da teoria da integração construtivista, pode ser observado no processo de integração europeia, particularmente no contexto da política de alargamento da UE e do seu impacto nos países da Europa Oriental e Central, como referido, com as transformações pós-comunistas.

Os críticos do Construtivismo (Mearsheimer (2001), Brooks (1997)) consideram que não é fácil medir ou demonstrar empiricamente como as ideias e as normas influenciam as ações dos Estados. Além disso, argumentam que as explicações dos construtivistas podem simplificar demasiado a interação entre fatores ideacionais e materiais, bem como as complexidades das relações internacionais.

O Construtivismo, em poucas palavras, é uma teoria da integração europeia que coloca uma forte ênfase na forma como as ideias, normas, identidades e construções sociais moldam a integração. Oferece uma compreensão mais abran-

gente dos elementos que influenciam a integração europeia, que vai para além da dinâmica institucional e dos interesses dos Estados. O Construtivismo reconhece a importância dos elementos imateriais na compreensão da dinâmica evolutiva da cooperação e da política europeias.

### **Governança Multiníveis**

Em reação à complexidade crescente da governação da UE, a governação a vários níveis surgiu na década de 1990. O seu objetivo era proporcionar uma compreensão mais realista e aprofundada do funcionamento da UE, bem como das várias formas como os intervenientes não estatais e os níveis governamentais contribuem para o processo de integração.

A teoria da integração conhecida como Governança [a vários níveis ou] Multiníveis (ou MLG, de acordo com o acrónimo inglês), coloca a ênfase na estrutura intrincada e multinível da governação e tomada de decisões na UE, reconhecendo que as interações entre os diferentes níveis governamentais – organismos nacionais, regionais e supranacionais – bem como os intervenientes não estatais, fazem parte da governação da UE (Hooghe & Marks, 2001).

A MLG reconhece que um vasto leque de atores, a vários níveis de governação, está envolvido no processo de tomada de decisões da UE – os governos nacionais e locais, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, bem como uma série de grupos de interesse e organizações da sociedade civil, estão entre eles. Assim, a tomada de decisões na UE implica a formação de redes de atores que trocam informações, planeiam políticas e trabalham em conjunto numa série de problemas. Estas redes ultrapassam as fronteiras estatais convencionais.

A MLG coloca uma forte ênfase nos conceitos de descentralização e subsidiariedade, que ditam que as escolhas de-

vem ser feitas ao nível mais eficaz e adequado de governo. Embora os governos nacionais mantenham a sua autoridade em determinadas situações, a UE é o melhor local para tomar decisões noutras situações. Reconhece-se que tanto as instituições da UE como os Estados-Membros têm um papel a desempenhar numa série de domínios políticos na UE: vários atores devem coordenar e cooperar para cumprir estas competências partilhadas.

De acordo com a MLG, as discussões e os intercâmbios entre os vários níveis governamentais definem o processo de tomada de decisão da UE. Durante estas interações, surgem ocasionalmente conflitos de interesses, devendo os vários intervenientes coordenar atividades e cooperar, para cumprir estas competências partilhadas.

São exemplos de MLG a Política ambiental (a cooperação entre as instituições da UE, os governos nacionais, as autoridades regionais e as organizações não governamentais, é frequentemente necessária quando se trata de questões ambientais) ou os Fundos Estruturais da UE (os governos nacionais, regionais e locais colaboram com a Comissão Europeia para supervisionar a atribuição destes fundos, que promovem o progresso social e económico em áreas subdesenvolvidas). Não poderemos aqui deixar de referir a importância das Regiões Autónomas nesta repartição de competências.

Segundo alguns críticos da MLG (Kohler-Koch (2008), Schmidt (2002), Benz (2001)), a teoria tende a dar demasiada importância ao papel dos atores não estatais e a minimizar a importância do Estado na tomada de decisões. Argumentam que o facto de a tomada de decisões poder ser fragmentada em vários níveis e instituições pode resultar numa falta de responsabilidade democrática e de transparência.

Em conclusão, a teoria MLG reconhece a estrutura complexa e multifacetada da governação da UE. Chama a atenção para o envolvimento de múltiplos atores a vários níveis

governamentais, bem como para a importância das ligações e das redes na formulação e execução das políticas públicas. Oferece porventura uma perspectiva mais complexa da governação da UE, mas é criticada por eventuais problemas de responsabilidade democrática e transparência.

## **Conclusão**

A questão que se poderá colocar, aqui chegados, é para onde caminha o processo de integração e conseqüentemente, as teorizações que o refletem em termos de GTIE! Se esta questão fosse colocada há um par de décadas, não surpreenderia se um número razoável de respostas apontasse para uma evolução de carácter Federalista.

Vários aspetos, com particular relevância para o alargamento ao Leste Europeu e o diversificado leque de políticas que constituem a atual realidade da integração europeia, vieram tornar a hipótese dum Federalismo europeu, cada vez mais remota. Assim, (a) a diversidade política e cultural acentuou-se, (b) o número (muito) elevado de Estados-Membros tende a tornar o processo de integração mais complexo e multifacetado e (c) a diversidade, abrangência e complexidade das ‘novas’ políticas, implica uma dificuldade acrescida na obtenção de plataformas comuns e (d) uma ambição federalista seria muito provavelmente considerada pela Rússia como uma afronta intolerável, agravando a instabilidade e o potencial de conflito na fronteira leste da UE, o que ninguém desejaria.

Em contrapartida, vemos que neste mesmo período, os movimentos corporizados pela sociedade civil transnacional têm vindo a ganhar importância – em defesa do clima, contra ou a favor das migrações, pela identidade de género, etc. A globalização projetou os movimentos transnacionais, numa esfera restrita às elites ou organizações profis-

sionais, para verdadeiros fenômenos de massas, com grande influência política. Assim, cada vez mais entidades civis adquirem o caráter de atores das políticas de integração europeia, mesmo aquelas que não têm uma corporização e estrutura legal.

Não nos surpreenderia, portanto, se o processo de integração europeia (e conseqüentemente a respetiva teorização) evoluísse a partir duma conjugação das teorias enunciadas antes, que refletisse mais adequadamente este mundo global! Contudo, admite-se que esta conjugação continue a assentar numa Governança Multiníveis, suscetível de traduzir de forma mais flexível e rápida, a evolução do sentir dos cidadãos da Europa e os fenômenos decorrentes da globalização.

### **Referências**

BENZ, A. – “The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research.” *Local Government Studies*, N. 27, V. 3, pp. 1-19, 2001.

BROOKS, S. G. – “Dueling Realisms”. *International Organization*, N. 51, V. 3, pp. 445-477, 1997.

CAFRUNY, A. W.; RYNER, M. – “The New Left, Europe, and Empire: The End of the Cold War and the Limits of Liberal-Intergovernmentalism”. *International Organization*, N. 63, V. 3, pp. 411-443, 2009.

CAMERON, D. R. – “Binding Time: Neofunctionalism and the European Union”. *Journal of Common Market Studies*, N. 42, V. 1, pp. 121-142, 2004.

CHECKEL, J. T. – *International institutions and socialization in Europe*. New York: Cambridge University Press, 2007.

HAAS, E. B. – “The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957”. Stanford University Press, 1958.

HOOGHE, L.; MARKS, G. – “Multi-Level Governance and European Integration”. Littlefield & Rowman, 2001.

HOFFMANN, S. – “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”. *Daedalus*, N. 95, V. 3, pp. 862-915, 1966.

HOFFMANN, S. – “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today”. *Daedalus*, N. 111, V. 4, pp. 1-30, 1982.

HOFFMANN, S. – “Europe’s identity crisis revisited”. *Daedalus*, N. 123, V. 2, pp. 1-2, 1994.

KOHLER-KOCH, B. – “Europe’s Experimental Approach to Environmental Integration.” In M. W. Bauer and G. Becker (Eds.) – *Nation and National Identity: The European Experience in Perspective*. Transaction Publishers, 2008.

LINDBERG, L. N.; SCHEINGOLD, S. A. – “Europe’s Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community”. Prentice-Hall, 1970.

MARKS, G. – “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”. In A. Cafruny and G. Rosenthal (Eds.) – *The State of the European Community*. Vol. 2. The Maastricht Debates and Beyond. Lynne Rienner, 1993.

MEARSHEIMER, J. – “The Tragedy of Great Power Politics”. W.W. Norton & Company, 2001.

MILWARD, A. S. – “The European Rescue of the Nation-State”. Routledge, 1992.

MITRANY, D. – *Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. Oxford University Press, 1944.

MITRANY, D. – “The Functional Theory of Politics”. *World Politics*, N. 12, V. 3, pp. 347-381, 1965.

MORAVCSIK, A. – “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”. *Common Market Studies Journal*, N. 31, V. 4, pp. 473-524, 1993.

MORAVCSIK, A. – “A escolha da Europa: objetivo social e poder do Estado de Messina a Maastricht”. Imprensa UCL, 1998.

SCHMIDT, V. A. – “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?” *Comparative Political Studies*, N. 35, V. 2, pp. 168-193, 2002.

WENDT, A. – “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization*, N. 46, V. 2, pp. 391-425, 1992.

WENDT, A. – “Social Theory of International Politics”. Cambridge University Press, 1999.



# CONCEITOS EMERGENTES: A CIDADANIA PLENIFÉRICA PARA ALÉM DA EUROPA

Isabel Maria Freitas Valente

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2403-5147>

Marcelo Furlin

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6282-3721>

## Resumo

O mundo contemporâneo, entre luzes e sombras, apresenta o tecido social impresso pela Tradição e pela Emergência. Este quadro dialético abre caminho a uma investigação contínua, com vista a considerar o impacto social, cultural e económico. Em particular, um olhar revelador sobre as necessidades humanitárias abre novos horizontes para a cidadania, a justiça e a paz. Essa fonte de inspiração favorece a introdução de um novo conceito – *cidadania pleniférica* – originalmente definido em português e recentemente traduzido para o inglês. O conceito desdobra-se em movimentos semânticos, políticos e ideológicos, da periferia para o centro. Nesse sentido, as chamadas Regiões Ultraperiféricas da União Europeia e os seus numerosos habitantes expressam o desejo de serem reconhecidos pela União Europeia e pelas suas instituições como uma localização geográfica europeia - com anos altamente promissores pela frente. O texto anuncia o advento de uma utopia regional, visando uma maior integração da União Europeia e, espera-se, de outros continentes - com características diversas interligadas pela justiça e pela paz.

**Palavras-chave:** União Europeia; Regiões Ultraperiféricas; Necessidade humanitária; Cidadania pleniférica.

## Abstract

The contemporary world, with traces of light and shadow, celebrates the fabric of society printed by Tradition and Emergency. Such a dialectical frame paves the way for ongoing research, with a view to considering social, cultural and economic impact. In particular, a revealing look at humanitarian needs broadens new horizons for citizenship, justice and peace. This source of inspiration favors the introduction of a novel concept – *plenipheral citizenship* – originally defined in Portuguese and recently translated into English. The concept unfolds semantic, political, ideological movements, from the periphery to the center. In this

DOI: <https://doi.org/10.29327/5327781.1-4>

regard, the so-called Outermost Regions of European Union and their numerous inhabitants express a wish to be recognized by the European Union and their institutions as a European Geographical location - with highly promising years to come. The text announces the advent of a regional utopia, looking to a greater integration of European Union and, hopefully, of other continents - with several interwoven characteristics based on justice and peace.

**Keywords:** European Union; Outermost Regions; Humanitarian needs; *Plenipheral Citizenship*.

### **Introdução e nota explicativa**

O presente capítulo tem como objetivo refletir sobre o mundo contemporâneo que se apresenta entre luzes e sombras e que aponta para a comunidade humana marcada pela Tradição e pela Emergência. Esse cenário desafiador pode lançar uma investigação aprofundada em áreas emergentes; em particular um olhar revelador sobre as necessidades humanitárias que alargam novos horizontes para a cidadania, a justiça e a paz. Tal fonte de inspiração favorece a introdução de um novo conceito – *cidadania pleniférica* – originalmente definido em português e recentemente cunhado em inglês. O conceito desdobra-se em movimentos da periferia para o centro, em tons de fina crítica. A esse respeito, as chamadas Regiões Ultraperiféricas e os seus muitos habitantes expressam o desejo de serem reconhecidos pela União Europeia e pelas suas instituições como uma geografia europeia de pleno direito, como um sinal de acontecimentos encorajadores que estão para vir. O texto anuncia o advento de uma utopia regional, visando uma maior integração da Europa - e de outros continentes - com várias características interligadas pela justiça e pela paz.

O conceito inovador de cidadania pleniférica nasce do diálogo interdisciplinar entre os dois autores deste capítulo, oriundos de diferentes áreas e nacionalidades. No que

diz respeito ao núcleo da inovação conceitual, o contributo significativo da hermenêutica de Paul Ricoeur abre novos horizontes para um conceito que apela a uma ação profundamente enraizada. Em suma, esse é o início de um projeto orientado para o humanismo.

Sob uma perspectiva pedagógica, alguns quadros de extractos baseados no pensamento Ricoeuriano pretendem iluminar o conceito que anuncia o advento de uma utopia regional - uma maior integração da Europa e de outros continentes, com tons acentuados de justiça e de paz. Abaixo de cada quadro, um breve comentário serve para realçar a arte da paráfrase, com destaque para um conceito que pode ser expandido para a ação, conforme a leitura de Ricoeur.

*Quadro 1* > A tarefa da hermenêutica é descobrir o sentido. Tal como na essência da Filosofia, "sentido" significa aqui o sentido da vida ou, pelo menos, o sentido na vida. Com efeito, a hermenêutica baseia-se numa visão do mundo que vê a linguagem como o fenómeno por meio do qual não só os significados (plural) são transmitidos, mas também o Significado no sentido filosófico mais amplo (Simms, 2003, p. 33).

O sentido é o mistério do ser. Um mistério a ser experimentado no retrato da vida de cada indivíduo, traduzido em sentido – uma visão alargada da existência, um fluxo lexical sem fim. Com o passar do tempo, o indivíduo amplia o seu repertório – conhecido como significado. Na forma plural, os significados constroem o enredo da vida, intensamente aberto à interpretação.

Quadro 2 > A hermenêutica de Ricoeur suspende o significado semântico dos textos para se concentrar no significado simbólico: o seu lema é "o símbolo provoca o pensamento" (Simms, 2003, p. 31).

O sentido é simbólico, o que favorece as camadas de interpretação que se seguirão. A tarefa de interpretar é infinita, em caminhos abertos pela semântica. Nesse sentido, as escolhas de palavras revelam traços de sentido – um emblema de narrativas impregnadas de História e de Tradição.

Quadro 3 > A hermenêutica deve ser filosófica, uma vez que deve não só explicar qual é o significado alegórico de um símbolo, mas também porque um determinado símbolo irradia traços alegóricos (Simms, 2003, p. 32).

Há vários matizes de significado derivados da alegoria em horizontes expandidos. Dentro e fora dos seus limites, o texto indica uma moldura semântica, como forma de construir conceitos e de estabelecer sua relação com as sociedades.

Quadro 4 > A hermenêutica não está interessada na descrição linguística nem na semântica tradicional (Teoria do significado). Em vez disso, o hermeneuta vê o mundo relacionado com o indivíduo por meio da mediação de textos (Simms, 2003, p. 33).

O texto como mediação projeta a imagem do mundo, em um *continuum* de interpretação. O indivíduo tece as suas narrativas influenciadas pelo mundo e oferece a sua leitura particular da existência. História comunitária e história pessoal se entrelaçam.

Quadro 5 > Ao considerar o discurso intencionalmente, o indivíduo assim o faz para que o outro perceba tal discurso de forma significativa (Simms, 2003, p. 34).

A intencionalidade é a pedra angular da interação. O discurso é concebido com o objetivo de colocar em contacto o autor e o ouvinte/leitor. Essa abordagem desencadeia camadas de significados semânticos, úteis para a elaboração de novos conceitos.

Embora seja possível questionar a criação de um neologismo, em essência, há um enriquecimento concetual ao juntar palavras e propor uma nova expressão para transmitir um conceito que ainda não foi adotado. Essa estratégia já se revelou frutífera em algumas áreas, como, por exemplo, o conceito de *flexisegurança*, na área do trabalho, ou o conceito de *glocal*, na área da governação, que significa pensar globalmente e agir localmente. Neste caso concreto, a área de investigação a que os investigadores se dedicam – as Regiões Ultraperiféricas da Europa – é um exemplo de outro neologismo. O que hoje se designa por ultraperiferia é o resultado da junção de duas palavras: *ultra* e *periferia*. Esse neologismo foi utilizado pela primeira vez por João Bosco Mota Amaral, o primeiro Presidente do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores, no Conselho Europeu de Rodes. Embora se trate de um ato anexo a esse Tratado, deve ser considerado como um acordo unânime dos Estados-Membros para adotar o direito comunitário para esses territórios. Com efeito, foi possível considerar "medidas específicas a seu favor, na medida em que exista uma necessidade objetiva de tomar tais medidas, tendo em vista o desenvolvimento económico e social dessas regiões. Tais orientações devem referir-se tanto a objectivos de realização do mercado interno como ao reconhecimento da situação regional, a fim de permitir que essas regiões ultra-

periféricas se aproximem dos padrões económicos e sociais médios da Comunidade”. O conceito de regiões ultraperiféricas está consagrado no Tratado de Amesterdão, assinado em 2 de outubro de 1997, no n.º 2 do artigo 299. Esse artigo constituiu a base jurídica da União Europeia para a adoção de medidas a seu favor até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009). O artigo 355.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) determina o âmbito de aplicação territorial dos Tratados, especificando que estes se aplicam às RUP, em conformidade com o artigo 349. O artigo 349.º do TFUE reconhece o conceito de regiões ultraperiféricas, atuando como uma base jurídica, autónoma e suficiente, que permita adaptar e excluir as normas europeias e adotar medidas específicas e duradouras em seu benefício.

Sob uma perspetiva crítica, é particularmente significativo captar a essência de *pleniférico*. Das periferias para o centro. Do periférico ao pleniférico. A semântica, em suas camadas de sentido e significado, lança olhares emblemáticos para os cenários desafiadores da contemporaneidade. Mais especificamente, evidencia a condição de cidadania que contempla movimentos de conotação ontológica. Nesta inspiração, o conceito de cidadania pleniférica pretende questionar os ecos de exclusão presentes no termo periférico e, assim, apresentar os caminhos abertos pelo termo pleniférico, que promove o movimento semântico, social, político, ideológico... das periferias para o centro, em sentido lato, e particularmente, das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia.

Nesse sentido, o conceito de cidadania pleniférica tem por objetivo promover um duplo reconhecimento das regiões ultraperiféricas. Por um lado, da identidade e da realidade específica partilhada pelas nove regiões de três Estados-Membros que se afirmam como fazendo parte dela. Por outro lado, da necessidade de a União Europeia desenvolver medidas e apoios específicos que lhes permitam com-

pensar a sua localização e características naturais para que possam viver uma cidadania europeia plena.

De fato, essa é uma estratégia que pode ser criticada, mas que serve bem para anunciar a ideia de um novo conceito por meio da fusão de dois conceitos para dar origem a algo novo. A título de ilustração, a língua alemã mantém a estratégia de criar palavras compostas com vários conceitos que geram um novo. É o que se propõe para alargar um novo horizonte ontológico à luz da semântica.

### **Os conceitos**

Como se tem defendido em vários textos publicados na contemporaneidade, a região não tem sido o motor da História, mas sim a Nação.

Até há pouco tempo, as teses regionalistas não pareciam ter grande aceitação ou futuro na Europa. Decerto, a criação da Comunidade Europeia, nos anos 50, ocorreu num contexto em que, à exceção da Alemanha, a centralização era a característica comum dos Estados que a impulsionavam. Por conseguinte, os tratados fundadores ignoraram quase por completo as regiões.

Atualmente, a evolução histórica, política e social acabou por dar razão àqueles que consideravam necessário criar e consolidar a região como uma "entidade com poder político" (Carlos Amaral, 1998, p. 30) e envolvê-la no processo de integração europeia. Um breve olhar sobre a realidade indica que, a par do aprofundamento do processo de integração europeia, muitos dos Estados que nele participam descentralizaram-se politicamente e criaram um novo nível de governo mais próximo dos cidadãos.

Nesse viés, vale afirmar que a regionalização e a integração não são processos contraditórios, mas sim as duas faces de um mesmo fenómeno – a crise do Estado como úni-

co nível de governo capaz de resolver a maioria dos problemas que afectam a sociedade. Enquanto se avança na "aventura" da moeda única ou na política externa comum, a educação, a cultura, a investigação, o ordenamento do território, a agricultura, entre outros, são normalmente mais abordados por entidades mais próximas dos cidadãos e com as quais estes têm um elevado grau de auto-identificação, na encruzilhada entre a democracia representativa e a democracia participativa: a região como quadro individualizador da diversidade.

A construção singular de uma utopia regional e o reconhecimento que as Comunidades Europeias devem ter em conta na sua abordagem em relação às regiões insulares mais afastadas do continente europeu: Açores, Madeira, Canárias, Guadalupe, Martinica, Reunião e Guiana Francesa (enclave territorial na floresta amazónica), podem encontrar as suas raízes no movimento que as regiões europeias vinham organizando desde os anos 70 do século XX para promover um lobby efetivo junto das Comunidades Europeias a fim de fazer valer os seus interesses comuns face ao processo de integração europeia. Esta estratégia concertada teve início em 1973, com a criação, em Saint-Malo, da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da CEE (CRPM), constituída pelas regiões dos Estados membros, bem como pelos Estados que preparavam os seus pedidos de adesão às Comunidades.

Nesse contexto, Jean-Didier Hache (2000, p.30) interroga-se: "os Estados-Membros criaram praticamente todos disposições específicas para as suas ilhas. Porque é que a Europa não há-de fazer o mesmo?"

Um longo e árduo caminho foi percorrido até que se começasse a utilizar, na Europa, um conceito jurídico para agrupar essas regiões específicas – as Regiões Ultraperiféricas (RUP) –, com início em meados da década de 80, por iniciativa das autoridades portuguesas. Com efeito, a con-

sagração do estatuto de Ultraperiferia destas regiões deve-se à ação inequívoca e entusiástica dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores em estreita articulação com o Governo da República. Não restam dúvidas de que, por meio de Alberto João Jardim (Presidente da Região Autónoma da Madeira) e de João Bosco Amaral (Presidente do Governo Regional dos Açores), as Regiões Autónomas portuguesas foram capazes não só de marcar a agenda negocial das Regiões Ultraperiféricas, mas também de obter grande parte do apoio internacional necessário à sua aprovação.

Embora a sua origem ainda esteja sujeita a controvérsias, pensa-se que a expressão *ultraperiférica* terá sido utilizada pela primeira vez em outubro de 1987, aquando da realização da Assembleia Geral da CPRM na Ilha da Reunião, dirigida pelo então Presidente do Governo Regional dos Açores, João Bosco Mota Amaral. Procurando uma referência matizada no quadro concetual, o então Presidente dos Açores utilizou espontaneamente a expressão *mais do que* e depois *ultra* para caracterizar o conceito de perifericidade da situação das ilhas afastadas do continente europeu. Dessa forma, e nas palavras de Patrick Guillaumin (2000, p, 108), «les îles et les Régions Ultrapériphériques étaient nées, créées par les Régions elles-mêmes.» No entanto, a falta de um enquadramento claro nos tratados sobre essa matéria dificultou a adoção de medidas pelas Comunidades Europeias a favor das Regiões Ultraperiféricas, como por exemplo, no âmbito dos regulamentos do Programa de Opções Específicas para o Afastamento e a Insularidade – POSEI (1989).

Uma questão substantiva é que, por proposta da França, o Tratado de Maastricht, como já foi referido na nota introdutória e explicativa deste capítulo, incluiu inicialmente uma declaração sobre as regiões ultraperiféricas da Comunidade, reconhecendo que essas regiões “sofrem de graves desvantagens estruturais, agravadas por diversos facto-

res (afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo e clima difíceis, dependência económica em relação a um pequeno número de produtos), cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento económico e social”. Tal fato marcou o início da plena integração das regiões ultraperiféricas na Comunidade.

As regiões ultraperiféricas passaram assim a representar um estatuto específico para as regiões da União Europeia que partilham certas características comuns. Nesse contexto de evolução, surge o conceito de ultraperiferia.

A ultraperiféricidade em nada se assemelha à das regiões da União Europeia que apresentam características geográficas particulares, como as ilhas, as zonas de montanha ou as regiões escassamente povoadas, das quais se distingue pela sua natureza e pelo seu direito. Assim, o direito primário da UE reconhece, no artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a especificidade das regiões ultraperiféricas, autorizando expressamente o Conselho a adotar disposições específicas destinadas a adaptar a aplicação do direito da UE a estas regiões. A este respeito, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no seu acórdão de 15 de dezembro de 2015, reconhece que o artigo 349.º do TFUE constitui uma base jurídica autónoma e suficiente para a adoção de medidas específicas destinadas, nomeadamente, a adaptar o direito europeu em função do contexto das regiões ultraperiféricas.

É de salientar que esse estatuto confere garantias políticas quanto à participação dessas regiões no processo de integração europeia. As regiões ultraperiféricas e os seus cerca de 4,8 milhões de cidadãos esperam assim que a União Europeia e as suas instituições afirmem esses territórios como espaços europeus de pleno direito, com condicionalismos mas também com oportunidades de prosperidade e desenvolvimento. O reconhecimento jurídico das regiões ultrape-

riféricas tem sido acompanhado por um sentimento crescente da necessidade de os cidadãos das regiões ultraperiféricas terem uma voz cada vez mais ativa no exercício dos seus direitos, por exemplo, na coautoria das políticas europeias em geral e das que se destinam especificamente aos seus territórios ultraperiféricos.

O conceito de cidadania pleniférica pretende dar visibilidade a essas realidades e fenómenos que exigem políticas de promoção de uma cidadania plena e ativa por parte dos cidadãos das regiões ultraperiféricas da União Europeia, ou seja, promover a relevância e a prática da cidadania como um conceito plural e inclusivo. Com efeito, a afirmação e o eventual reconhecimento jurídico de uma cidadania plena coincidem com o exercício de uma cidadania europeia plena por parte dos cidadãos das regiões ultraperiféricas. Estes últimos estão desde há muito comprometidos com os valores e objectivos da União Europeia e essa cidadania plena permitirá aos cidadãos dessas regiões serem autores/co-autores das políticas europeias, que devem ser diferenciadas em relação à realidade específica das referidas regiões. As regiões ultraperiféricas são, de fato, laboratórios privilegiados por meio dos quais a União Europeia pode olhar para o futuro; são também comunidades humanas, com valor em si mesmas.

### **Uma nota final**

Não diferentemente de períodos anteriores da História, o século XXI tem colocado desafios permanentes, diversos na forma e no contexto. A necessidade de humanização é intensa e exige acções vigorosas, implementadas local e globalmente. Esse cenário constitui um terreno fértil para a introdução de um conceito inovador e instigante – a cidadania pleniférica – essencialmente baseado no movimento on-

tológico da periferia para o centro. Sob tal compreensão, as Regiões Ultraperiféricas da Europa lançam uma nova luz sobre a geografia mundial: política, social, histórica e, acima de tudo, humana.

A expressão cidadania pleniférica – recentemente cunhada pelos autores deste capítulo – representa uma tentativa determinada de utilizar a semântica como fonte primária de interpretação. O processo de (des)dobramento de significados, inspirado pela Hermenêutica, sinaliza que as mudanças profundas recorrem à epistemologia como forma de atuação preventiva e contínua, à medida que as comunidades humanas de todo o mundo manifestam as suas necessidades.

Tocados pelo conceito de ultraperiferia e movidos por um novo conceito – cidadania pleniférica – os dois investigadores têm dedicado o seu esforço conjunto a oferecer, de forma útil, o seu contributo para os Estudos Humanitários interpretados na História recente, de modo a anunciar conceitos incorporados na vida.

## Referências

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco – *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias – Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Ed. Afrontamento, 1998.

AMARAL, Carlos Pacheco – «Em torno do conceito de insularidade». Comunicação apresentada ao Congresso Internacional Comemorativo do Regresso de Vasco da Gama a Portugal: *Portos, Escalas e Ilhéus no relacionamento entre o Ocidente e o Oriente*. Universidade dos Açores, 1999.

ARENDT, Hannah – *Origens do totalitarismo*. Dom Quixote, 2010.

FORTUNA, Mário – «A problemática das regiões ultraperiféricas,». In *Compêndio de Economia Regional*, 2002, pp. 596-622.

GUILLAUMIN, Patrick – «La Dimension Ultrapériphérique de l'Union Européenne». In Jean-Didier Hache (Org.) – *Quel Statut Pour les Îles d'Europe?* Harmattan, 2000.

HACHE, Jean-Didier – *Quel Statut pour les Îles d' Europe?.* L'Harmattan, 2000.

LOPES, Dulce – *Cidadania inclusiva.* FDUC, 2022.

LOURENÇO, Eduardo – *A Europa Desencantada/Para uma mitologia europeia.* Gradiva, 2001.

*O Relatório do Parlamento Europeu – Para um reforço da parceria com as regiões ultraperiféricas da União Europeia (2020/2120 (INI)),* de 20.07.2021, A9-0241/2021.

RICOEUR, Paul – *O discurso da ação.* Lisboa: Edições 70, 2013.

SIMMS, Karl – *Paul Ricoeur.* New York: Routledge, 2003.

VALENTE, Isabel Maria Freitas – *As Regiões Ultraperiféricas Portuguesas – Uma perspectiva histórica.* CEHA, 2009.

VALENTE, Isabel Maria Freitas – “A Ultraperiferia Atlântica nos *Curricula* e manuais escolares portugueses”. In *Mneme – Revista de Humanidades*, N. 16, V. 36, pp. 113-128, 2015.



# O CONCEITO DE AUTONOMIA JURÍDICO-POLÍTICA: UM ESTUDO COMPARADO DE DIPLOMACIA INSULAR E PERIFÉRICA A PARTIR DE 19 TERRITÓRIOS INSULARES E REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS EUROPEIAS

Júlio Braga Moreira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6896-0679>

Alexandra Aragão

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4084-6321>

## Resumo

Diversas razões explicam que comunidades subnacionais ou regionais aspirem a ter maior autonomia. O texto começa por analisar a *ratio iuris* da tutela jurídica das aspirações autonómicas das regiões insulares da Europa. O presente texto lança luz sobre o conceito jurídico de autonomia a partir da interpretação dos estatutos jurídicos das ilhas da Europa. As dimensões diplomáticas da relação entre regiões autonómicas, por um lado, e os órgãos do Estado no qual estão integradas por outro, bem como com espaços de integração supranacional, como a União Europeia.

**Palavras-chave:** Autonomia; Competência; Órgãos; Ilhas; Integração; Estatutos jurídicos.

## Abstract

There are various reasons why sub-national or regional communities aspire to greater autonomy. The text begins by analysing the *ratio iuris* of the legal protection of the autonomous aspirations of Europe's island regions. This text sheds light on the legal concept of autonomy by interpreting the legal statutes of Europe's islands. The diplomatic dimensions of the relationship between autonomous regions on the one hand and the organs of the state in which they are integrated on the other, as well as with supranational integration spaces such as the European Union.

**Keywords:** Autonomy; Competence; Organs; Islands; Integration; Legal statutes.

## **Diplomacia e autonomia**

A autonomia e a capacidade de desenvolver ações diplomáticas e de participar em negociações são características profundamente interligadas. Entes jurídicos dotados de maior autonomia têm maior capacidade de iniciativa diplomática. É assim que os Estados têm maior capacidade diplomática do que os territórios sub-estaduais como regiões, comunidades ou autarquias locais. *Quid iuris* quanto a territórios dotados de características distintivas que os tornam únicos do ponto de vista ambiental, social, biogeográfico, ou geoestratégico? Este é o caso dos territórios insulares e regiões ultraperiféricas europeias que, apesar de estarem integrados em termos jurídico-políticos, em Estados Europeus, se situam em localizações remotas e isoladas, sem ligação por via terrestre, ou encravadas entre territórios não europeus. Este isolamento reforça as aspirações autonómicas, e com elas, a capacidade reivindicativa por via negocial ou diplomática.

Qualquer estudo sobre as novas diplomacias – diplomacia climática, diplomacia energética, diplomacia de sustentabilidade – pressupõe uma correta compreensão da condição prévia da autonomia jurídica.

## **Surgimento do Direito da autonomia**

A primeira questão que se coloca é a de perceber porque é que surgem estatutos jurídicos de autonomia de territórios insulares.

Para responder à questão vamos recuar um pouco e procurar resposta a outra questão mais ampla: porque surgem estatutos jurídicos de autonomia? Em palavras mais simples, porque é que o Direito surge a proteger ambições autonómicas?

A resposta a esta questão pressupõe uma reflexão sobre a razão da *juridicização* de uma aspiração política. Porque é que o Direito vem enquadrar, através de normas jurídicas, a autonomia, que é uma ambição política?

Não podemos esquecer que o Direito provém de fontes materiais. As fontes materiais do Direito são os factos da vida em sociedade que convocam a intervenção do Direito como ferramenta eficaz de realização de objetivos legítimos. Esses objetivos, muitas vezes, passam por aspirações de autonomia que, através do Direito, são apoiadas e reforçadas.

Vejamos exemplos concretos que mostram como o Direito tutela a autonomia.

Por exemplo, o Direito intervém quando estão em causa objetivos individuais de realização pessoal como é o caso dos jovens que, pela aquisição da maioridade jurídica, ganham maior autonomia individual.

Por exemplo, as empresas que atuam em mercados concorrenciais ambicionam ter maior poder de decisão autónoma, sem que outras empresas com posição dominante no mercado dificultem ou impeçam o livre desenvolvimento das empresas mais frágeis. Por isso, o Direito da concorrência protege as PME's e impede abusos de posição dominante.

Por exemplo, o Direito intervém também quando está em causa apoiar a prossecução de objetivos locais e de concretizar visões concretas de desenvolvimento sustentável. O estatuto das autonomias locais confere, em diversas matérias, direito de autodeterminação às comunidades subnacionais.

Em suma, o Direito é utilizado como mecanismo de tutela da autonomia, a qual, por sua vez, é considerada como bem jurídico merecedor de proteção. O Direito protege a autonomia sempre que a prossecução de ambições legítimas de autonomia — individual ou coletiva — contribuam para a realização mais eficaz de pretensões diferenciadas de autodeterminação, para prevenir conflitos sociais e para a pacificação social.

Passando agora à análise da tutela jurídica das aspirações autonómicas das regiões insulares, a cabal compreensão desta questão exige uma reflexão que vai mais além do Direito e que convoca outras disciplinas científicas, como por exemplo a sociologia. Diversas razões sociológicas podem explicar que comunidades subnacionais ou regionais aspirem a ter maior autonomia. Vejamos algumas:

**Identidade cultural:** As comunidades podem desejar preservar suas tradições culturais e valores distintos das restantes comunidades nacionais, e sentir que uma maior autonomia os permitiria fazê-lo de maneira mais eficaz.

**Sentimento de individualidade:** As comunidades podem sentir que as decisões políticas e económicas tomadas pelo governo central não refletem suficientemente bem as suas dificuldades, aspirações e especificidades, e por isso buscam maior autonomia para se sentirem mais envolvidas e representadas.

**Diferenças económicas:** As comunidades podem enfrentar desafios económicos diferentes de outras populações ou outras áreas, e sentir que uma maior autonomia lhes permitiria lidar com esses desafios económicos de maneira mais eficaz.

**História e ligações políticas:** As comunidades podem ter uma história de luta pela autonomia ou ligações políticas com outras comunidades que também buscam autonomia, acentuando as ambições autonomistas por se tratar de uma aspiração histórica.

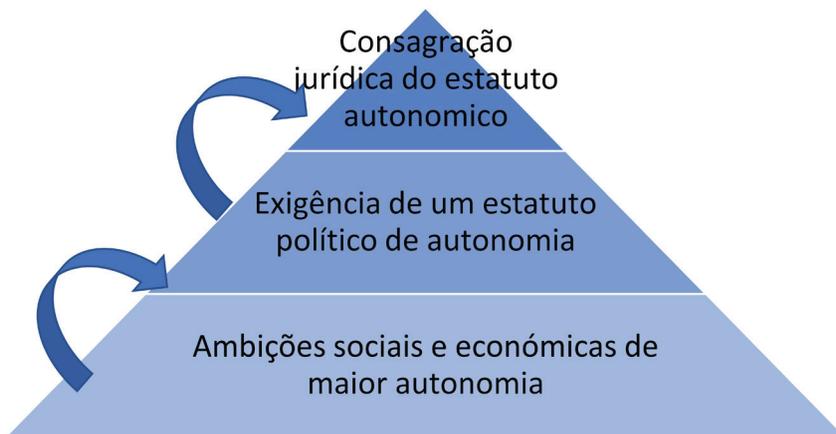
**Percepção de desigualdade:** As comunidades podem sentir que não estão a ser tratadas de forma justa e equitativa pelo governo central relativamente a decisões que as afetam em que elas sentem que têm uma postura diferenciada do resto do país, e assim veem na maior autonomia uma forma de corrigir essas desigualdades.

Ora, a insularidade acentua todos estes fatores de reforço da autonomia. Com efeito, a insularidade pode levar a uma

aspiração política de autonomia porque as ilhas frequentemente têm características e são postas perante desafios únicos em comparação com as áreas continentais. Essas diferenças podem incluir dificuldade de transporte e comunicações, uma economia menos conectada com mercados externos e mais dependente da indústria extrativa ou do turismo, uma população com ligações demográficas culturais e históricas mais fortes do que quaisquer outras regiões com menor endogamia e menos consanguinidade. Como resultado, as pessoas, as empresas e as associações das ilhas podem sentir que as políticas e as visões de desenvolvimento de governos centrais não respondem às suas necessidades específicas, nem são adequadas para as suas condições geográficas únicas.

Portanto, buscar maior autonomia para tomar decisões políticas, sociais e económicas em seus próprios termos.

Figura.1: Fontes materiais do estatuto jurídico da autonomia.



## **Análise da legislação sobre autonomia das Ilhas da Europa**

A análise da legislação – Estatuto de Autonomia Político-administrativo, dispositivos constitucionais e demais leis – que concedeu autonomia às ilhas da Europa ocorreu em duas vertentes, a ‘formal’ e a ‘material’. Do ponto de vista formal, foi identificado qual o(s) instrumento(s) legal que concedeu autonomia de autogoverno; por sua vez, a dimensão material foi analisada em que consiste e como se manifesta a autonomia, e quais as matérias que o governo regional tem competência para legislar.

No aspeto material, foram coletadas informações relativamente aos indicadores de autonomia, nomeadamente: existência de um representante da república na região; Existência de competência em matéria, i.e., ambiental, de ordenamento do território, de saúde, de segurança; existência de uma língua (ou dialeto) próprio; referência expressa à autonomia (n.º de vezes que aparece a palavra); existência de tribunais superiores próprios; competências em matéria de relações exteriores; existência de especificidades eleitorais; a ordem dos cargos regionais no protocolo de estado; o grau de detalhe do estatuto (n.º de artigos); o envolvimento dos órgãos e da população regional na adoção do estatuto.

É também importante ressaltar que as questões de regionalismo que desencadearam os processos de autonomia político-administrativo nas ilhas da Europa têm questões bastante peculiares no que diz respeito ao conteúdo das legislações que legitimam este processo.

Portanto, do conjunto de ilhas e o território sob análise, dividimo-los em dois grupos, sendo um pertencente ao grupo de ilhas que possui Estatuto de Autonomia Político-administrativo, e o outro das ilhas e territórios que não possuem tal diploma, mas que ainda sim, são dotados de autonomia.

## **Ilhas com Estatuto de Autonomia Político-Administrativo**

Neste grupo, foram identificadas as ilhas que possuem Estatuto de Autonomia Político-administrativo. Em termos de conteúdo, os estatutos diferem quanto ao nível de detalhamento. As ilhas dinamarquesas têm um estatuto condensado em poucos artigos; já as ilhas portuguesas têm estatutos muito maiores, com mais de 100 artigos; por sua vez, o arquipélago espanhol teve no seu primeiro estatuto um nível mediano de detalhamento, no entanto, após a atualização, passou a ser o mais pormenorizado.

Vejamus agora, uma síntese de como a autonomia, a nível legal, se apresenta em cada uma das ilhas.

### **Ilhas espanholas**

Na Espanha, desde a queda do regime ditatorial Franquista e a promulgação da constituição de 1978, foi adotada uma política de autonomia das regiões. O Reino de Espanha apesar de não ser uma federação, possui um sistema político bastante descentralizado.<sup>1</sup> Portanto, são 2 cidades autónomas (Ceuta e Melilla), e 18 comunidades autónomas, dentre elas as Comunidades Autónomas das Ilhas Baleares e das Ilhas Canárias, esta última também possui o estatuto de Região Ultraperiférica da Europa, segundo dispõe o artigo 349 do TFUE.

Com a democracia restabelecida em Espanha, emergiu o espírito de descentralização do governo nas diferentes re-

---

1 FONSECA, Henrique Cordeiro – «Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia». In Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Universidade dos Açores, Ponta Delgada, 2018, p. 21.

giões, fundado, entre outras coisas, na diversidade de povos e civilizações existentes no território espanhol. Assim aconteceu com a formação das comunidades autónomas, dentre as quais, destacamos as ilhas Baleares e Canárias.

### **- Baleares**

As ilhas de Maiorca, Menorca, Ibiza e Formentera compõem a comunidade autónoma das Ilhas Baleares. Com o objetivo de aprofundar os objetivos autonómicos a Lei Orgânica nº 2/1982, de 25 de fevereiro, aprovou o Estatuto de Autonomia das Ilhas Baleares.

O Estatuto de Autonomia das Ilhas Baleares foi reformado pela Lei Orgânica nº 1/2007, de 28 de fevereiro, sendo modificado pela última vez em 9 de fevereiro de 2022. O estatuto de 1982 contém 83 artigos, divididos em 6 títulos e 7 capítulos. A versão atual, no entanto, é mais pormenorizada, com um total de 156 artigos, divididos em 9 títulos e 17 capítulos.

Dentre os indicadores de autonomia do Estatuto das Ilhas Baleares, podemos, desde logo, destacar a existência de idioma próprio (língua catalã) – e também o idioma castellano – consagrado no artigo 4º do referido diploma legal, e também o facto de não haver nenhum representante oficial do governo central, o que revela ser um diferencial, quando falamos de autonomia profunda, principalmente se comparado com a legislação das outras ilhas da Europa.

Destacamos ainda, a existência de tribunais superiores na comunidade autónoma das Ilhas Baleares, previsto no artigo 93 do Estatuto de Autonomia, que além de facilitar o acesso à justiça dos habitantes locais, é também um claro sinal de autonomia quando visto pela estrutura e organização local do poder judiciário. Para além disso, enfatizamos a previsão expressa no documento para o exercício da compe-

tência em matéria de relações exteriores, conforme dispõe o artigo 101 e seguintes.

### **- Canárias**

Antes de alcançar a autonomia, o arquipélago canário teve, ao longo do tempo, algumas legislações que repercutiram e moldaram as suas pretensões autonómicas, como é o caso do Decreto de Portos Francos de 1852, e da lei de 1900 que ampliou as vantagens fiscais. Assim, o sistema de isenções fiscais e comerciais gerou a modernização sócio-económica e cultural das Ilhas Canárias, com a profunda integração na economia internacional e com a Europa, cuja vanguarda cultural sempre reconheceu o carácter atlântico das ilhas.<sup>2</sup>

Com a chegada da democracia, consolidada pela Constituição de 1978, não tardou muito para que o Estatuto de Autonomia das Canárias fosse deliberado e, assim como ocorreu com as ilhas Baleares, foi aprovado em 1982, através da Lei Orgânica nº 10/1982, de 10 de agosto.

A Comunidade Autónoma das Canárias, conforme prescreve o artigo 4º do seu Estatuto, compreende o arquipélago canário, integrado pelo mar e as sete ilhas com administração própria, nomeadamente as ilhas de Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, e ainda pela ilha Graciosa e pelas ilhotas de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque do Leste e Roque do Oeste.

Quase quatro décadas mais tarde, o Estatuto de Autonomia das Canárias foi revisado pela Lei Orgânica nº 1/2018, de 5 de novembro. A primeira versão do estatuto contém 76

---

<sup>2</sup> Estatuto de Autonomia das Canarias, preâmbulo da Lei Orgânica nº 1/2018, de 5 de novembro, Boletín Oficial del Estado, nº 268, Sec. 1, pp. 107646.

artigos, divididos em 6 títulos e 3 capítulos. Por sua vez, o Estatuto reformado, é bem mais detalhado, com um total de 212 artigos, divididos em 8 títulos e 30 capítulos.

Dentre os aspetos analisados no Estatuto de autonomia das Canárias, salientamos o fato de não ter nenhum representante oficial do governo de Madrid na região, da existência de tribunais superiores, conforme o disposto no artigo 78, e a previsão da competência da região autónoma das Canárias em assuntos ligados às relações exteriores. Essas características, assim como o conteúdo bastante pormenorizado do Estatuto de Autonomia, indicam um nível avançado de autogoverno.

### **Ilhas dinamarquesas**

As Ilhas Faroe juntamente com a Gronelândia fazem parte do reino dinamarquês e têm uma longa história comum que remonta aos Vikings. A Constituição Dinamarquesa de 1953 representa o conteúdo do reino dinamarquês, no entanto, não houve qualquer menção à autonomia de ambas as ilhas, o que as torna especiais, uma vez que não são autonomias concedidas por um tratado internacional ou diretamente referidas na Constituição.<sup>3</sup>

Apesar disso, esta estrutura institucional tornou possível o desenvolvimento onde as Ilhas Faroe e a Gronelândia assumiram mais responsabilidades e poderes para tomarem as suas próprias decisões relativamente a questões de autonomia.

---

3 Lise Lick, What the Faroe Island can tell us about small states, autonomy and climate change, EUROPP - Blog Team, London School of Economics and Political Science, 2019, p. 3.

## - Faroe

As Ilhas Faroe são uma nação com governo autônomo dentro do Reino da Dinamarca. É composta por 18 ilhas e muitas ilhotas situadas no Mar do Atlântico Norte. O seu território tem uma superfície de 1.400 quilômetros quadrados.

As Ilhas Faroe tiveram a sua autonomia reconhecida pelo Reino da Dinamarca em 1948, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, através do chamado *Home Rule Act* n° 137, de 23 de março. Apesar de ser uma lei com apenas 16 artigos, há uma diversidade de competências elencadas nos seus anexos “A” e “B”.

Relativamente aos indicadores de autonomia que estão sendo analisados, podemos, desde logo, apontar que há nas Ilhas Faroe um representante do governo dinamarquês, consoante o previsto no artigo 15 do *Home Rule Act* n° 137. E ainda, segundo o artigo 11 do mesmo diploma legal, o Faroese é o principal idioma, devendo também ser ensinado o dinamarquês.

É importante mencionar que o *Home Rule Act* n° 137 não foi reformado, e o que vem ocorrendo ao longo do tempo, é a criação pelo governo e parlamento faroese de leis específicas para regulamentar alguma das competências previstas naquele diploma legal, como é o caso, por exemplo, do *Act n° 79/2005*, de 12 de maio, que trata da “assunção de assuntos e áreas de responsabilidade pelas autoridades faroenses”.

Outro exemplo, é o *Act n° 80/2005*, de 14 de maio, que dispõe sobre a política externa das Ilhas Faroe, e o *Act n° 579/2005*, de 24 de junho, relacionado à conclusão de acordos de direito internacional. Cremos que foi um grande avanço em matéria de relações exteriores, já que esta competência, enunciada pelo artigo 8º, do *Home Rule Act* n° 137, era bastante limitada.

O sistema político faroense é uma variação do tipo escandinavo de democracia parlamentar, com o seu próprio legislativo democraticamente eleito, denominado *Løgting*, e governo, chamado *Landsstýri*, chefiado pelo primeiro-ministro, alcunhado *løgmaður*.

Atualmente, a Dinamarca administra os assuntos monetários, judiciais, policiais e de defesa, o direito de família e sucessões, bem como a imigração e o controlo fronteiriço nas Ilhas Faroé. Uma distinção importante a assinalar, é que as Ilhas Faroé e a Dinamarca são dois territórios legais diferentes em termos de regulamentação da imigração. Além disso, as Ilhas Faroé não fazem parte da União Europeia, apesar de a Dinamarca ser membro da UE.<sup>4</sup>

### - Gronelândia

Tendo em conta que a Gronelândia só fez integralmente parte Reino da Dinamarca em 1953, a sua autonomia só ocorreu algum tempo depois, através do chamado *Home Rule Act* n° 577/1978, de 29 de novembro. É uma lei que, apesar de ter somente 20 artigos, é organizado em 4 capítulos e uma lista de competências no final do documento.

De acordo com o *Home Rule Act* n° 577/1978, o sistema político Gronelândes era composto por um parlamento local denominado *Landsting*, e o executivo chamado de *Landsstyre*, encabeçado pelo primeiro-ministro.

Diferentemente do que ocorreu com as Ilhas Faroé, a Gronelândia, após um referendo em 2008, que cobrou mais autonomia do Reino Dinamarquês, teve o seu “estatuto” revisto, através do Act n° 473/2009, de 12 de junho, que trata do auto-governo da Gronelândia. Com a nova lei, o parla-

---

4 The Faroese Immigration Office, *New in the Faroe Islands?* 1° ed., Føroyaprent, 2016, p. 6.

mento passou a se chamar *Inatsisartut*, e o executivo *Naa-lakkersuisut*.

Em relação a análise do Act n° 473/2009, relativamente aos indicadores de autonomia, podemos constatar alguns avanços, desde logo, a palavra ‘autonomia’ que não era citada no *Home Rule Act* n° 577/1978, e na versão atual aparece 42 vezes. Uma outra novidade trazida pelo artigo 1°, é o de exercer o poder judicial em todos os campos de responsabilidade, inclusive tribunais superiores. E ainda, os capítulos II e IV do atual diploma legal, são dedicados às competências ambientais, de ordenamento do território, saúde, e também em matéria de relações exteriores, respetivamente.

### **Ilha finlandesa de Åland**

A guerra de 1808-09 obrigou a Suécia a ceder a Finlândia e as ilhas Åland à Rússia, passando as ilhas Åland de língua sueca a fazer parte do Grão-Ducado da Finlândia. Quando a Finlândia ganhou a sua independência, os Ålanders esperaram a reunificação com a Suécia. Numa tentativa de manter Åland, o Parlamento da Finlândia adoptou uma Lei de Autonomia para Åland em 1920. No início, os Ålanders recusaram-se a aceitá-la, e a questão do estatuto de Åland foi remetida para a Liga das Nações.<sup>5</sup>

Em junho de 1921, o Conselho da Liga das Nações chegou à decisão de que a Finlândia deveria receber a soberania sobre as ilhas Åland. A Finlândia comprometeu-se a garantir à população de Åland a sua língua, cultura e costumes locais suecos. A Lei da Autonomia foi complementada em conformidade com as decisões do Conselho da Liga das

---

<sup>5</sup> Act on the Autonomy of Åland, 16 August 1991/1144, The Åland Parliament. A versão original do Estatuto pode ser encontrada em: [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi).

Nações, e os Ålanders começaram a aplicar a Lei. As primeiras eleições para o Parlamento das Ilhas Åland realizaram-se em 1922.<sup>6</sup>

A Lei de Autonomia de 1920 rapidamente se revelou inadequada e foi substituída em 1951 por outra lei, que também se tornou desatualizada. Após quase 20 anos de preparação, a presente Lei sobre a Autonomia de Åland foi aprovada pelo Parlamento da Finlândia por ordem constitucional e com o consentimento do Parlamento de Åland. A Lei entrou em vigor a 1 de janeiro de 1993.<sup>7</sup>

O *Act* n° 1991/1144, de 16 de agosto, que trata da Autonomia de Åland, desde então, já foi modificado diversas vezes, nomeadamente pelos *Acts* n° 1994/1556, de 31 de dezembro; n° 1996/520, de 12 de julho; n° 2000/75, de 28 de janeiro; n° 2004/68, de 30 de janeiro; n° 2009/847, de 6 de novembro; n° 2009/1176, de 22 de dezembro; n° 2011/1115, de 4 de novembro; n° 2015/1084, de 21 de agosto; n° 2019/1065, de 8 de novembro, e; n° 2020/98, de 28 de fevereiro. O Estatuto de Autonomia de Åland, em vigor, é bem detalhado, possui 86 artigos, divididos em 12 capítulos.

Relativamente aos indicadores de autonomia, podemos apontar, desde logo, a existência de um representante do governo finlandês na região, como disposto nos artigos 4° e 52. O artigo 36 aponta o sueco como única língua oficial. Para além disso, os artigos 58 e 59 estabelecem competências em matérias de relações exteriores.

## **Ilhas italianas**

Desde a Constituição da República Italiana de 1948, as regiões, que é o caso da Sardenha e da Sicília, possuem au-

---

6 Ibidem.

7 Ibidem.

tonomia para o exercício de certos poderes de autogoverno. O revogado artigo 15, conjugado com o artigo 16, contemplam este mandamento constitucional.

A reforma da Constituição da República Italiana de 2001, promoveu emendas ao Título V, da Parte II, o qual, refere-se, justamente às disposições direcionadas às Regiões, Províncias e Municípios. Com a reforma, o artigo 115 foi revogado e o seu conteúdo transposto para o artigo 114. Portanto, a atual redação do artigo 114 ficou assim: *A República é constituída pelos Municípios, pelas Províncias, pelas Cidades metropolitanas, pelas Regiões e pelo Estado; Os Municípios, as Províncias, as Cidades metropolitanas, as Regiões são entidades autónomas com estatutos próprios, poderes e funções conforme os princípios estabelecidos pela Constituição.*

Vale ressaltar que na reforma constitucional italiana de 2001, a discussão em torno do artigo 114 centrou-se na manutenção ou não da autonomia das províncias, o que não afetou a autonomia das regiões da Sardenha e da Sicília. Por outro lado, os artigos 116 e 117 foram modificados no sentido de aumentar as matérias de competência legislativa das regiões. Foram também introduzidos novos dispositivos.

### **- Sardenha**

No mesmo ano de 1948, foi aprovado pela Lei Constitucional nº 3, o Estatuto Especial para a Sardenha, em 26 de fevereiro. O Estatuto foi atualizado em 30 de dezembro de 2013, sob influência da reforma constitucional de 2001. O primeiro Estatuto contém 58 artigos, divididos em 8 títulos, sendo também a mesma estrutura do diploma legal vigente. A versão atual, entretanto, teve 3 artigos revogados e quatro novos artigos (disposições transitórias) inseridos pela reforma constitucional de 2001. Portanto, o Estatuto Especial para a Sardenha, em vigor, contém 59 artigos.

Para além disso, a reforma constitucional de 2001 trouxe algumas normas eleitorais, nomeadamente para o cargo de Presidente da Região e para o Conselho Regional, que foram inseridas como disposições transitórias no atual Estatuto Especial para a Sardenha. Também houve um alargamento de algumas competências legislativas previstas no vigente artigo 117 da Constituição.

Tendo em conta a análise dos indicadores de autonomia, o Estatuto Especial para a Sardenha estabelece, no artigo 48, um representante da república na região. Por outro lado, não há previsão de competência em matéria de relações exteriores.

Outro ponto que chamou atenção, é o facto de não conter no Estatuto da Sardenha, nem na versão antiga, nem na atual, a palavra autonomia.

## **- Sicília**

Precedidos por um intenso debate que teve lugar em 1945 no seio da Assembleia Consultiva Regional, os elementos fundamentais do documento foram elaborados por uma Comissão composta por figuras políticas de autoridade e peritos em direito altamente respeitados. Em 15 de maio de 1946, o texto definitivo do Estatuto foi ratificado por Decreto Real um ano e meio antes da aprovação da Constituição da República.<sup>8</sup>

O Estatuto Especial da Região Siciliana foi convertido na lei constitucional nº 2, de 26 de fevereiro de 1948. Após isto, houve algumas modificações ao longo do tempo, dentre as quais as leis constitucionais nº 1, de 23 de fevereiro

---

<sup>8</sup> Presidência da Região da Sicília, Estatuto Especial da Região Siciliana, Introdução: Presidente Raffaele Lombardo, p. 5.

de 1972; n.º 3, de 12 de abril de 1989; n.º 2, de 31 de janeiro de 2001, e; n.º 2, de 7 de fevereiro de 2013.

A Lei Constitucional n.º 2, de 7 de fevereiro de 2013, trouxe mudanças eleitorais no artigo 3.º do Estatuto da Região Siciliana, reduzindo o número de deputados da Assembleia Regional Siciliana.

Assim como na região da Sardenha, o Estatuto Especial da Região Siciliana assegura em seu artigo 8.º, um representante do governo central na região. Também não há previsão de competência em matéria de relações exteriores, nem tampouco existe tribunais superiores na região.

A palavra ‘autonomia’ aparece apenas duas vezes no atual Estatuto Especial da Região Siciliana. O referido documento contém, na sua versão inicial, 43 artigos, e após as reformas, apresenta 51 artigos, divididos em 5 títulos.

## **Ilhas portuguesas**

Os arquipélagos dos Açores e da Madeira para além de serem regiões com autonomia político-administrativo, possuem também o estatuto de Regiões Ultraperiféricas da Europa, conforme previsto no artigo 349 do TFUE.

### **- Açores**

A aspiração autonomista do povo açoriano já era antiga aquando da aprovação do Estatuto de Autonomia Político-administrativo em 5 de agosto de 1980, consoante enfatizado no preâmbulo do respetivo diploma legal. A luta pela autonomia açoriana veio a se consolidar no rescaldo da revolução de 25 de abril de 1974, e a conseqüente instalação da atual república portuguesa.

Podemos afirmar que o auge dessa longa jornada foi a apresentação pelo povo açoriano, através dos seus legítimos

representantes, à Assembleia da República do projeto de estatuto, que foi debatido e votado, tendo dado origem ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 39/1980, de 5 de agosto.

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores sofreu, ao longo do tempo, algumas modificações, nomeadamente através da Lei n.º 9/87, de 26 de março – 1ª revisão, Lei n.º 61/98 de 27 de agosto – 2ª revisão, e Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro – 3ª revisão, que é a versão atual. A primeira versão contém 93 artigos, divididos em 6 títulos e 11 capítulos. O estatuto atual, entretanto, é mais detalhado, possui 143 artigos, divididos em 8 títulos e 13 capítulos.

Diante da análise do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores podemos destacar, desde logo, que houve o envolvimento da sociedade civil açoriana na elaboração da proposta de Estatuto. Para além disso, é importante mencionar que há um representante do Estado português na região conforme prescreve o artigo 106, e também as competências em matéria de relações exteriores previstas no artigo 128 e seguintes do referido documento.

Em termos comparativos entre a primeira e a atual versão do estatuto de autonomia, destacamos o nível maior de detalhamento do documento atual, bem como a menção da palavra ‘autonomia’, que é citada 15 vezes, enquanto na primeira versão foi mencionada apenas duas vezes.

## **- Madeira**

O arquipélago da Madeira tem uma situação diferente dos Açores no que diz respeito ao aspeto formal na constituição da região como entidade dotada de autonomia político-administrativo. Isso ocorreu devido ao fato de ter sido aprovado o Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madei-

ra – Decreto-Lei nº 318-D, de 30 de abril de 1976, que permaneceu em vigor por 15 anos, até o início da década de 1990. O estatuto definia a criação de um parlamento e de um governo regional.

Dessa forma, a versão definitiva só chegou em 1991, com a aprovação da Lei nº 13/91, de 5 de junho – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira. De lá para cá, o diploma legal teve duas alterações, a Lei n.º 130/99, de 21 de agosto - primeira revisão, e pela lei nº 12/2000, de 21 de junho. O estatuto de 1991 contém 78 artigos, divididos em 5 títulos e 5 capítulos. Por outro lado, o diploma legal em vigor, é muito mais pormenorizado, com 154 artigos, divididos em 5 títulos e 13 capítulos.

A exemplo do que dispõe o Estatuto açoriano, também há um representante do Estado português na região autónoma da Madeira conforme define o artigo 82 do diploma madeirense. Este facto, também ocorre relativamente às competências em matéria de relações exteriores descritas no artigo 95 do referido documento.

Fazendo uma avaliação comparativa entre a primeira e a atual versão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, observamos um nível bem mais pormenorizado do atual documento, assim como ocorreu com o Estatuto dos Açores. Outro facto que chamou atenção no estatuto madeirense foi a utilização da palavra ‘autonomia’, que é citada 12 vezes, enquanto na versão antiga foi mencionada apenas três vezes.

### **Ilhas sem Estatuto de Autonomia Político-Administrativo**

Neste tópico analisaremos as ilhas que não possuem Estatuto de Autonomia próprio. Apesar de possuírem autogoverno, as suas relações autonómicas com a “metrópole”

ocorrem por diferentes instrumentos jurídicos, seja mediante normas constitucionais, leis orgânicas ou tratados internacionais. De seguida, apresentaremos as particularidades de cada uma das ilhas.

### **Ilha norueguesa de Svalbard**

Desde o século XVI, os povos de várias nações realizaram várias atividades em Svalbard: caça e captura, investigação, mineração e turismo. Durante muito tempo, estas atividades tiveram lugar sem que a região pertencesse a qualquer estado - Svalbard era uma espécie de terra comum internacional.<sup>9</sup>

Em virtude disso, após várias tentativas de acordo sob a soberania do território, as negociações de Versalhes no final da Primeira Guerra Mundial, colocaram um ponto final e se chegou a um acordo sobre o Tratado de Svalbard, que foi assinado a 9 de fevereiro de 1920, entrando em vigor em agosto de 2025. O Tratado de Svalbard foi assinado pela Noruega, Estados Unidos da América, Dinamarca, França, Itália, Japão, Países Baixos, Grã-Bretanha e Suécia. Em 2005, outros países tornaram-se signatários do Tratado.

O artigo primeiro do Tratado de Svalbard reconhece a plena e absoluta soberania da Noruega sobre o arquipélago de *Spitsbergen*. O documento também prevê a regulamentação das questões relacionadas à preservação ambiental, a caça e a pesca (artigo 2º), bem como para as atividades de mineração e respetivas taxas (artigo 8º). O artigo 9º trata da não-utilização do arquipélago para fins militares, enfatizando que Svalbard nunca deve ser utilizado para fins bélicos.

---

<sup>9</sup> Ver mais em: <https://svalbardmuseum.no/en/kultur-og-historie/svalbardtraktaten/>. Acesso a 4/03/2023.

O Governador de Svalbard é o mais alto representante do governo norueguês no arquipélago. O Governador atua tanto como chefe da polícia como governador do condado. Administrativamente, o Governador é abrangido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública norueguês, mas como governador de um condado também tem tarefas que se enquadram noutros ministérios relevantes.<sup>10</sup>

Os objetivos primordiais do Governo para a política de Svalbard são: reforço consistente e firme da soberania, a devida observância do Tratado de Svalbard e controlo para assegurar o cumprimento do Tratado, manutenção da paz e estabilidade na zona, preservação do ambiente natural e selvagem e manutenção das comunidades norueguesas no arquipélago.<sup>11</sup>

Os principais instrumentos da política de desenvolvimento social pelo governo central são: legislação, instrumentos de política económica e das várias formas de propriedade. Participação em comités ou organizações podem também constituir instrumentos políticos.<sup>12</sup>

O *Conselho Comunitário de Longyearbyen* foi criado em 2002 e, deve, de acordo com a sua declaração de intenções, assegurar "uma racional e efetiva administração de interesses comuns no âmbito do quadro da política norueguesa de Svalbard". De acordo com esta cláusula, o *Conselho Comunitário de Longyearbyen* tem uma importante tarefa no que diz respeito à realização de objetivos nacionais. De modo particular, é o papel do conselho atuar como facilitador local, ajudando a aumentar e diversificar a atividade econó-

---

10 Ver mais em: <https://www.sysselmesteren.no/en/the-governor-of-svalbard/>. Acesso a 4/03/2023.

11 Report to the Storting (2015-2016), Recommendation of 11 May 2016 from the Ministry of Justice and Public Security, approved in the Council of State, 2016, p. 24.

12 Ibidem.

mica. Para além disso, trabalha para assegurar a responsabilidade ambiental e desenvolvimento comunitário sustentável em Longyearbyen que esteja de acordo com os desejos e necessidades da população local e no âmbito do Política de Svalbard.<sup>13</sup>

Com o passar do tempo, a gestão e administração de Svalbard está mudando, e uma prova disso é a implantação do *Conselho Comunitário de Longyearbyen*, que permitiu a participação da comunidade local e reforçado o poder da autoridade local. Este poder, entretanto, é exercido com base na legislação norueguesa.

As matérias que são objeto de regulamentação atualmente são, a proteção ambiental, atividades económicas, defesa civil, resgate e preparação para emergências, e turismo. Como exemplo, apontamos o *Act n° 79*, de 15 de junho, relativo à Proteção do Ambiente em Svalbard. Portanto, a autonomia de Svalbard, apesar de evoluir nos últimos anos, ainda é totalmente dependente do governo central norueguês.

### **Ilhas sob dependência britânica: Bailiado de Guernsey, Bailiado de Jersey e a Ilha de Man**

As Dependências da Coroa são entidades autónomas, sobre as quais a Coroa tem certas responsabilidades. Cada uma tem uma relação histórica e constitucional diferente com a Coroa, mas não fazem parte do Reino Unido. As três Dependências têm cada uma o seu próprio sistema político, legal e fiscal, separado do Reino Unido. As "Ilhas Britânicas" é um termo no âmbito da lei do Reino Unido que existe des-

---

13 Ibidem, p. 25 e 29.

de 1889. O *Act* da Interpretação de 1978, o define como "o Reino Unido, as Ilhas do Canal e a Ilha de Man".<sup>14</sup>

Portanto, o Governo britânico é responsável pela defesa e relações internacionais das ilhas, enquanto a Coroa, atuando através do Conselho Privado, é em última instância responsável por assegurar o seu "bom governo".<sup>15</sup>

### **- Bailiado de Guernsey e Bailiado de Jersey**

As Ilhas do Canal são "dependências" da Coroa Britânica, mas são jurisdições separadas do Reino Unido. Estão divididas entre os dois Bailiado de Jersey e Guernsey. Cada uma tem a sua própria legislatura: "os Estados".<sup>16</sup> Ocasionalmente, as leis do parlamento britânico são alargadas a Jersey e Guernsey pelo seu conteúdo expresso no diploma ou, mais frequentemente, por ordens no Conselho emitidas como instrumentos estatutários do Reino Unido.<sup>17</sup>

No relatório do Comité do Conselho para os Assuntos de Guernsey e Jersey, de 8 de novembro de 1971,<sup>18</sup> a coroa britânica reconheceu que com a perda pela Inglaterra da Normandia continental em 1204, alguma alternativa de administração para as Ilhas devia ser definida pela Coroa para

---

14 David Torrance – The Crown Dependencies, Research briefing, House of Commons. Library, 2022, p. 6.

15 *Ibidem*, p. 5.

16 Ao contrário da maioria das democracias ocidentais, tanto as funções executivas como legislativas são exercidas através "dos Estados", o que significa que a política governamental é efetivamente decidida por uma maioria dos membros eleitos e não por linhas políticas partidárias.

17 Ver mais em: <https://www.lawsociety.org.uk/contact-or-visit-us/law-society-library/research-guides/how-to-find-isle-of-man-and-channel-islands-law>. Acesso a 5/03/2023.

18 Order in Council, Court of Buckingham Palace, referring to a petition to her Majesty in Council supported by 14.758 inhabitants of the Bailiwick of Guernsey, 1971, p. 3.

substituir a dos Duques da Normandia. A base desta administração é conhecida como *Constitutions of King John*, e foi inspirada por um cuidado para satisfazer os habitantes das ilhas que os seus antigos costumes e direitos seriam observados e a preservar, na medida do possível, a ordem das coisas que existiam antes da perda da Normandia continental.

Este mesmo relatório afirma que o atual Rei nem os seus progenitores reais têm procurado as ilhas de Guernsey e Jersey legislação relativa aos assuntos internos do Bailiado, salvo em circunstâncias muito excepcionais, e ainda, nunca a tributação foi criada para qualquer outro fim que não o das necessidades públicas da comunidade no seio do Bailiado.<sup>19</sup>

O Bailiado de Guernsey é composto pelas ilhas Guernsey, Alderney, Sark, Herm, Jethou, Lihou e Brecqhou. As três primeiras são as mais importantes (Alderney e Sark são dependências de Guernsey, mas têm as suas próprias legislaturas), sendo democracias parlamentares autónomas onde os representantes políticos são eleitos por voto popular. Não existem partidos políticos no Bailiado, e todos os membros eleitos têm efetivamente assento como independentes. Cada parlamento é composto por uma única câmara e tem um orador independente.<sup>20</sup>

Embora as 3 principais ilhas tenham os seus próprios governos, existem ligações importantes entre elas para encorajar a discussão de questões partilhadas. O Conselho de Bailiado de Guernsey, em dezembro de 2015, foi formado para melhor gerir e promover um envolvimento proactivo e positivo entre os governos e comunidades das ilhas; e para proporcionar fóruns para uma melhor cooperação, consulta e comunicação tanto interna como externamente.<sup>21</sup>

---

19 Ibidem, p. 4.

20 Law Officers of the Crown, *The Bailiwick: political background*, p.1.

21 Ibidem, p. 3.

Portanto, os chamados “Estados de Deliberação”, liderado pelo *Chief Minister* do Bailiado de Guernsey são responsáveis pela produção legislativa e demais políticas de governo, exceto algumas matérias relacionadas às relações exteriores e defesa que são geridas pelo Reino Unido.

Por sua vez, o Bailiado de Jersey tem o seu próprio parlamento (*the States Assembly*), leis, tribunais, moeda, e sistema fiscal. A relação entre o Bailiado de Jersey e a Coroa é uma relação que deriva da capacidade soberana britânica como herdeira dos Duques da Normandia. O Chefe de Estado é o Rei/Rainha e o *Lieutenant-Governor* atua como representante pessoal de Sua Majestade. Jersey é autônoma em todos os assuntos domésticos, apesar de não ser um Estado soberano. E ainda, não é, nem nunca foi parte do Reino Unido, uma colônia britânica ou um território dependente.<sup>22</sup>

As principais funções do parlamento do Bailiado de Jersey, incluem: elaborar e alterar leis e regulamentos, aprovar o montante de dinheiro público a ser gasto pelo Governo todos os anos, e aprovar o montante dos impostos a aumentar. *The States Assembly* é também responsável pela eleição do *Chief Minister* e dos Ministros, bem como dos presidentes e membros de várias comissões parlamentares e painéis de escrutínio, que desempenham um papel importante na responsabilização do governo.<sup>23</sup>

Em 2007, foi assinado um acordo-quadro entre o *Chief Minister* do Bailiado de Jersey e o Secretário de Estado para os Assuntos Constitucionais do Reino Unido para o desenvolvimento da identidade internacional da ilha. Ou seja, um movimento que contempla o reconhecimento da sua democracia, da identidade internacional diferente do Reino Uni-

---

<sup>22</sup> Ver mais em: <https://www.londonoffice.gov.je/about-jersey/>. Acesso a 5/03/2023.

<sup>23</sup> Ibidem.

do e, conseqüentemente a assunção de responsabilidades e competências em matéria de relações internacionais.

### - Ilha de Man

A Ilha de Man é uma dependência da Coroa Britânica. Não faz parte do Reino Unido e tem a sua própria assembleia parlamentar chamada *Tynwald*. Muitos das leis do parlamento britânico são alargadas à *Isle of Man* por ordens do Conselho. Estes são emitidos como instrumentos estatutários do Reino Unido.

O parlamento de *Manx (Tynwald)*, foi fundado há mais de 1.000 anos, e é o parlamento contínuo mais antigo do mundo. É composto por duas câmaras: *the House of Keys*, com 24 membros eleitos nas eleições gerais de cinco em cinco anos; *the Legislative Council*, com nove membros na sua maioria eleitos pelos membros da *the House of Keys*. As duas câmaras elaboram a legislação (o que requer a anuência da Coroa antes de poder entrar em vigor), mas sentam-se juntas como *Tynwald* para debater questões políticas e financeiras.<sup>24</sup>

O Conselho de Ministros é o órgão de decisão de mais alto nível dentro do Governo da Ilha de Man. É composto por oito Ministros e pelo *Chief Minister*. O seu objetivo é definir políticas nacionais e internacionais, considerar questões de importância nacional crítica e proporcionar uma liderança clara aos departamentos, gabinetes e conselhos estatutários que compõem o Governo.

O *Act* de Emenda da Constituição de 1919 alterou a Constituição não escrita da *Isle of Man*, codificando alguns dos seus elementos pela primeira vez. Foi a primeira reforma

---

<sup>24</sup> Ver mais em: <https://www.gov.im/about-the-government/council-of-ministers/tynwald/>. Acesso a 5/03/2023.

substancial de Conselho Legislativo proveniente do sistema baronial. Por exemplo, foi dado poderes à *Tynwald* para incumbir os conselhos e comissões estatutárias de submeter relatórios periódicos e recomendações à sua apreciação, e para alterar a composição de quaisquer conselhos ou comissões.<sup>25</sup>

Após 1919, a legislação de cariz constitucional sofreu ao longo do tempo diversas modificações, nomeadamente os *Acts* de Emenda constitucional de 1961, 1965, 1969, 1971, 1975, 1980, 1987, 1990, 2006, 2017 e 2018.<sup>26</sup> Muitas destas alterações foram dedicadas às mudanças de regras eleitorais e na estrutura e função do Conselho Legislativo e do *Tynwald*.

Portanto, tendo em conta que a Ilha de Man tem o seu próprio governo e que possui uma relação de “dependência” com a Coroa britânica, a sua competência legislativa é bem vasta. O *Act* das alterações climáticas de 2021 é um exemplo da competência legislativa em matéria ambiental.

### **Ilhas que integram o território francês: Guadalupe, Martinica, Mayotte, Reunião e São Martinho; Coletividade Territorial da Guiana Francesa**

A reforma constitucional de 2003, através da Lei Constitucional n.º 2003-276, de 28 de março de 2003, promoveu mudanças significativas na organização descentralizada da República Francesa. Alguns conceitos e competências dos chamados departamentos ultramarinos foram modificados com a nova redação dos artigos 72, 73 e 74 da Constituição.

---

<sup>25</sup> Tynwald, 1919-2019: 100 Years of Constitutional Reforms. Education pack, 2019, p. 4.

<sup>26</sup> Ibidem, p.10.

De acordo com o artigo 72º da Constituição francesa, as coletividades territoriais da República são as comunas, os departamentos, as regiões, as coletividades com estatuto especial e as coletividades ultramarinas regidas pelo artigo 74º.

As Coletividades Territoriais elencadas na alínea segunda do artigo 72-3 da Constituição francesa (Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica, Reunião, Mayotte, São Pedro e Miquelon, Ilhas Wallis e Futuna e Polinésia Francesa) são regidas pelo artigo 73, e têm a vocação de tomar decisões para todas as competências que melhor possam ser implementadas ao seu nível; nas condições estabelecidas por lei, estas comunidades são livremente administradas por conselhos eleitos e têm poderes regulamentares para o exercício das suas competências, conforme estabelece as alíneas segunda e terceira do artigo 72, respetivamente.

Por outro lado, o mesmo artigo 72-3, na sua parte final, dispõe que as outras coletividades ultramarinas são reguladas pelo artigo 74 da Constituição francesa, como também previsto pelo artigo 72, acima mencionado. Este é o caso da Ilha de São Martinho.

Ainda, segundo o artigo 72-3, também são regidos pelo artigo 73 da Constituição francesa, os departamentos e regiões ultramarinas e as comunidades territoriais criadas nos termos da última alínea do artigo 73. Portanto, segundo este artigo, a criação por lei de uma coletividade em substituição de um departamento e de uma região ultramarina, ou a instituição de uma assembleia deliberativa única para estas duas coletividades, não pode ter lugar sem o consentimento dos eleitores registados na área de jurisdição destas coletividades, obtido de acordo com os formulários previstos ao abrigo da segunda alínea do artigo 72-4.

Foi o que aconteceu com a Guiana e Martinica, que pelo decreto de 17 de Novembro de 2009, o Presidente da República decidiu consultar o eleitorado das duas regiões so-

bre a criação de uma única coletividade que exercesse as competências atribuídas ao departamento e à região, continuando a reger-se pelo artigo 73 da Constituição. A maioria do eleitorado destas duas coletividades, consultado em 24 de janeiro de 2010, se pronunciou a favor desta criação.<sup>27</sup>

A Lei Orgânica n° 2009-969, de 3 de agosto de 2009, sobre a evolução institucional da Nova Caledônia e a departamentalização de Mayotte, acrescentou, em seu artigo 63, o novo capítulo VI ao Título IV, do Livro IV, da Parte III, do Código Geral das Coletividades Locais, com a seguinte redação: *Art. LO 3446-1 - A partir da primeira reunião após a renovação da sua assembleia deliberativa em 2011, a coletividade departamental de Mayotte é estabelecida como uma comunidade regida pelo artigo 73 da Constituição, que é conhecida por "Departamento de Mayotte" e exerce as competências atribuídas aos departamentos e regiões ultramarinas.*<sup>28</sup>

Portanto, nos departamentos e regiões ultramarinas onde se aplica o artigo 73 da Constituição francesa, as leis e regulamentos são aplicáveis de pleno direito. Podem ser adaptadas para ter em conta as características e condicionalismos particulares destas coletividades. Estas adaptações podem ser decididas por estas coletividades nas matérias de suas competências, e se tiverem sido autorizadas por lei.

Por sua vez, as coletividades ultramarinas regidas pelo artigo 74 da Constituição da República Francesa, têm um estatuto que tem em conta os interesses próprios de cada uma delas no seio da República. Este estatuto, é definido por uma lei orgânica adotada após consulta da assembleia deliberativa, que fixa, dentre outras coisas, o seguinte: as condições em que as leis e regulamentos são aplicáveis; as competên-

---

27 Ver mais em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000021288029>. Acesso a 6/03/2023.

28 Ver mais em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000021288029>. Acesso a 5/03/2023.

cias desta coletividade, e; as regras de organização e funcionamento das instituições da coletividade e o sistema eleitoral da sua assembleia deliberativa.

O *Code général des collectivités territoriales* reúne, em França, disposições legislativas e regulamentares relacionadas com o direito das coletividades territoriais. Este diploma, é uma espécie de guião para a governação das coletividades territoriais, descritas no artigo 72 da Constituição francesa.

Neste sentido, o Código Geral das Coletividades Territoriais, na parte legislativa, Parte III, Livro IV, Título IV, que trata dos Departamentos Ultramarinos (artigos L3441-1 a LO3445-12), em seu artigo L3441-1, estabelece que os departamentos de Guadalupe, Mayotte e Reunião exercem os poderes que as leis, nas suas disposições não contrárias às do presente Título, atribuem a todos os departamentos.

É importante ressaltar que nos termos do artigo 21º, da Lei nº 2011-884, de 27 de julho de 2011, com a redação que lhe foi dada pela alínea terceira do artigo 10º, da Lei nº 2015-29, de 16 de janeiro de 2015, no que diz respeito às disposições deste título, são aplicáveis à Guiana Francesa e a Martinica,<sup>29</sup> a partir da primeira reunião da Assembleia da Guiana Francesa após a sua primeira eleição em dezembro de 2015, concomitantemente com a renovação dos seus conselhos regionais.

No caso de São Martinho, as suas competências estão disciplinadas no Código Geral das Coletividades Territoriais, na parte legislativa, Parte VII, Livro III, Título I, que dispõe sobre as coletividades ultramarina regidas pelo artigo 74º da Constituição (artigos LO6211-1 a L6500). O artigo LO6311-1 prescreve que a coletividade de São Martinho é dotada de autonomia e administrada livremente pelos seus representantes eleitos e via referendo local, nas condições estabe-

---

29 Ver nota 28.

lecionadas no presente código. A República garante a autonomia de São Martinho e o respeito pelos seus próprios interesses, tendo em conta as suas especificidades geográficas, históricas e culturais.

O artigo LO6312-2, entretanto, afirma que o representante do Estado dirige os serviços do Estado em São Martinho, sujeito às exceções enumeradas exaustivamente por decreto do Conselho de Estado. Só ele está autorizado a falar em nome do Estado perante o Conselho Territorial, e a vincular o Estado perante a comunidade.

### **Notas Conclusivas**

Como demonstrado, a questão autonómica das ilhas da Europa é bastante diversa, envolvendo desde questões históricas e culturais, argumentos geográficos, até fatos ligados a movimentos regionalistas e demandas de referendo. Consequentemente, há diferentes níveis de autonomia entre as ilhas analisadas, variando de acordo com a relação estabelecida com o país da qual este território é integrante.

Assim sendo, o estudo e a análise da legislação das ilhas e sobre elas (*Act*, Constituição, Estatuto de Autonomia Político-administrativo, Decretos e outros instrumentos legais), teve os indicadores de autonomia como base para este diagnóstico. Passamos, então, a apresentar as conclusões:

- As ilhas Baleares e Canárias (espanholas) e a Gronelândia são consideradas com maior nível de autonomia. As duas ilhas espanholas têm o Estatuto de Autonomia Político-administrativo com mais artigos e o maior índice de detalhamento. Para além disso, existe tribunais superiores e não há representante do governo central nas ilhas. A Gronelândia apresenta as mesmas características, porém o seu estatuto tem poucos artigos, o que significa que muitas matérias são regulamentadas por leis esparsas.

- Por outro lado, a ilha de Svalbard (Noruega) apresenta um baixo nível de autonomia. É totalmente dependente do governo norueguês, embora com a criação do *Conselho Comunitário de Longyearbyen*, em 2002, esteja assegurada a participação de representantes da comunidade local neste órgão.

- As ilhas francesas e a coletividade da Guiana Francesa, apesar de contarem com um alto grau de autonomia, estão vinculadas aos ditames constitucionais e aos preceitos legais do Código Geral das Coletividades Territoriais.

- As ilhas da Sardenha e Sicília (Itália) também são dotadas de um bom nível de autonomia. Os seus estatutos, entretanto, apresentam algumas limitações, como a presença de um representante da República na região, ausência de tribunais superiores e de competência em matéria de relações exteriores.

- A ilha de Man e os Bailiados de Guernsey e Jersey têm há bastante tempo um alto grau de autonomia. São consideradas, entretanto, como dependências da Coroa Britânica. Na prática, isso significa que há restrições na área da defesa e nas relações internacionais. Vale ressaltar que o Bailiado de Jersey assinou com o Reino Unido, em 2007, um Acordo-quadro para o desenvolvimento da sua identidade internacional.

- As ilhas dos Açores e da Madeira (Portugal) e a ilha de Åland (Finlândia) apresentam um alto grau de autonomia contemplado nos seus Estatuto de Autonomia, que, por sinal, são bastante pormenorizados. Contudo, há presença de um representante da república nestas ilhas.

De um modo geral, as autonomias nessas ilhas têm evoluído, tendo em conta fatores históricos, políticos e culturais, mas sem deixar de lado fenômenos mais recentes, como globalização e as alterações climáticas.

## **Desenvolvimentos futuros dos estudos sobre o Direito da autonomia**

A análise efetuada é apenas a ponta do iceberg da área de estudo que versa sobre os estatutos jurídicos da autonomia regional insular na Europa. No futuro, estudos mais aprofundados, poderão versar sobre aspetos de substância e inter-relações institucionais. Assim, algumas das questões que poderão vir a orientar futuras investigações são:

De que matérias tratam os estatutos jurídicos das regiões autónomas?

Qual o conteúdo material das competências autonómicas, qual o âmbito de atuação da região autónoma? Uma análise da legislação revela competências nucleares e competências acessórias, competências sobre matérias económicas, sociais, ambientais, territoriais... Existem políticas autonómicas de habitação, de ordenamento do território, de educação, de saúde, de transporte, de fiscalidade, de emprego, etc.

Que relações se estabelecem entre estas regiões autónomas, e outras regiões ou entidades: serão de complementaridade, subsidiariedade, apoio, cooperação, supervisão, concorrência ou outras?

Como decorem as relações externas da região autónoma com o governo nacional? Haverá uma boa articulação de competências para assegurar o cumprimento dos objetivos governativos, evitando sobreposições e colisões?

Qual o carácter das relações internas entre órgãos da região autónoma (legislativo, executivo, judicial)? Haverá solidariedade e colaboração?

Que relações se estabelecem ao nível internacional entre a região autónoma e outros atores supranacionais como por ex. o Comité das Regiões da UE? Serão relações de cumplicidade ou de concorrência?

Por fim, a questão que motivou e dá sequência ao presente estudo prévio sobre autonomia: que ações de diplomacia insular serão necessárias para chamar a atenção para as necessidades, especificidades e vulnerabilidades das ilhas na sua busca da sustentabilidade?



Em suma, os objetivos de futuros estudos que venham a dar seguimento à presente análise, sobre expandir a compreensão jurídica do conceito de autonomia enquanto conceito de direito positivo, tornar patentes as causas profundas das ambições autonómicas, bem como as manifestações, avanços e recuos das autonomias, e explicar a forma de funcionamento de modelos de integração em que coe-

xistem estados unitários e regiões autónomas, como acontece na União Europeia. Envolvendo-se em processos de integração regional não só económica mas também política, as regiões autónomas insulares contribuem para a prossecução conjunta dos objetivos de desenvolvimento sustentável através de parcerias que tornam mais efetivas as atuações em prol da sustentabilidade.



# Parte II



# O CONCEITO DE AUTONOMIA NOS AÇORES: UMA IDEIA DE AUTONOMIA, A AUTONOMIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

José Carlos San-Bento

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3572-741X>

## Resumo

Neste artigo procede-se a uma caracterização do Regionalismo italiano como fonte inspiradora das Autonomias Regionais portuguesas, assim como a uma descrição histórica da Autonomia dos Açores, ao seu enquadramento institucional atual e conclui-se com um conjunto de sugestões que poderão contribuir para aprofundar a Autonomia Política e Administrativa dos Açores.

**Palavras-chave:** Regionalismo, Autonomia Política e Administrativa; Estatuto Político Administrativo; Lei Leitoral; Lei de Finanças Regionais.

## Abstract

This article characterises Italian Regionalism as the source of inspiration for Portuguese Regional Autonomies, as well as a historical description of the Autonomy of the Azores, its current institutional framework and Autonomy, its current institutional framework and concludes with a set of suggestions that could help deepen the political and administrative autonomy of the Azores.

**Keywords:** Regionalism, Political and Administrative Autonomy; Political Administrative Statute; Electoral Law; Regional Finance Law.

## Introdução

A Constituição portuguesa tem a particularidade, de certa forma paradoxal, de consagrar um Estado unitário, que por definição implica uma lei para o todo nacional, com duas Regiões Autónomas com capacidade de legislar num vasto

DOI: <https://doi.org/10.29327/5327781.1-6>

conjunto de matérias elencadas nos seus respectivos Estatutos Político Administrativos, vigorando essas normas no espaço territorial da respectiva Região.

Esta aparente contradição suscita um conjunto de reflexões no âmbito da Teoria Política, enquanto disciplina que se dedica ao estudo das ideias, dos conceitos e dos princípios que fundamentam a organização e o funcionamento do poder político.

Procuraremos, assim, analisar aspetos fundamentais relacionados com a Autonomia dos Açores, designadamente caracterizando a Autonomia do ponto de vista da Teoria Política e expondo a história e o enquadramento institucional da Autonomia dos Açores. Terminamos a nossa análise e reflexão com um conjunto de propostas que poderão representar um aprofundamento da Autonomia Regional dos Açores.

### **O Regionalismo e a Autonomia Política na Itália do Pós-Guerra**

No livro *Dicionário de Política*, do italiano Norberto Bobbio, o Regionalismo é definido como a "tendência política dos que são favoráveis às autonomias regionais".<sup>1</sup>

Região e Regionalismo são conceitos intimamente associados, sem o primeiro não é possível atingir o segundo. Na Teoria do Regionalismo a Região é sempre uma parte do todo estadual. Mas é uma parte que é contrastante com o todo. Com efeito, o Regionalismo está intimamente associado a uma forma de organização política de uma Região que embora fazendo parte do todo do território do Estado é marcada por uma identidade própria que a define e a dife-

---

1 BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco – *Dicionário de Política, de A a Z*. 11ª Edição. Brasília: Editora UnB, 1983, p 1094.

rencia do restante território. A dimensão identitária de uma Região, para além da territorial e geográfica, estrutura-se em torno, entre outros, de fatores históricos, culturais, religiosos, étnicos, linguísticos e econômicos comuns à comunidade humana que habita a Região.

O percurso do Regionalismo na Europa foi longo e difícil e teve um grande impulso após a II Guerra Mundial. Um percurso que, por exemplo, se verificou em Itália, um dos Estados derrotados da II Guerra Mundial, e que emergiu com a constituição democrática de 1948 como contraponto à tradição de autoritarismo e centralismo político do regime fascista.

A Itália é um bom exemplo de consagração constitucional de um Regionalismo com sólida autonomia política e administrativa cuja consolidação e aprofundamento, ao longo das décadas seguintes, constitui uma inspiração para vários outros regionalismos europeus, como foram os casos dos Açores e da Madeira.

A Itália consagrou na constituição de 1948 quatro Regionalismos com autonomia política e administrativa: Sicília, Sardenha, Trentino-Alto Adige e Vale de Aosta. Mais tarde, em 1963, foi criada uma quinta região autónoma: a Friuli-Venezia Giulia.

O Estado soberano contemporâneo é definido por três elementos essenciais: uma organização política soberana na forma de um governo que exerce o seu poder sobre uma comunidade humana com identidade partilhada – uma nação – num espaço territorial – uma pátria – delimitado por fronteiras físicas reconhecidas por outros Estados.

Estas características do Estado não invalida a existência de subunidades políticas dentro do próprio Estado, uma fragmentação infraestadual decorrente de particularidades locais que exprimem uma identidade própria a essa região, contrastantes face ao todo, que geram reivindicações, da parte

dessa comunidade regional, de autonomia política face ao Estado soberano.

No início da Modernidade, a disputa política para a submissão das autoridades locais na consolidação do poder central do Estado soberano foi a estratégia necessária para a formação de uma estrutura centralizada de poder sobre o território nacional que, conseqüentemente, se contraponha aos poderes dispersos e à diversidade de normas que vigoravam nos territórios regionais.

É, portanto, no confronto entre forças políticas regionais e o poder central do Estado nacional que o regionalismo se configura. Trata-se, por outras palavras, da tensão entre centralização e descentralização com partilha de poder e de gestão no quadro dos Estados nacionais.

A história da formação e consolidação dos Estados soberanos é a própria história dos conflitos regionais, e das maneiras mais ou menos violentas ou subtis de colocá-los sob o controle de um poder centralizado, conforme ocorreu na transição da Época Medieval para a Modernidade.

O regionalismo é entendido como a mobilização política de grupos dominantes numa região em defesa de interesses específicos frente a grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado. O que reforça o seu caráter de ideologia política que tem por base uma ideia que corporiza e articula diversos interesses constituídos e organizados no território regional.

A formação de um Regionalismo pressupõe a articulação de três fatores essenciais: 1) um recorte territorial infra estadual, uma região; 2) um sentido de identidade partilhada por uma comunidade humana subnacional, que normalmente atribui uma imagem e um valor simbólico ao território regional ocupado por essa comunidade; e 3) um fator desencadeador de mobilização social e política, normalmen-

te na forma de anseios ou ambições políticas e económico-financeiras comuns.

O Regionalismo pode, assim, ser considerado como uma ideologia política que visa dotar uma determinada Região, detentora de um conjunto de características particulares, reconhecidas como distintas do todo nacional, de uma autonomia política que deve obedecer aos seguintes critérios: 1) possuir uma assembleia eleita pelos residentes da Região com capacidade de produzir legislação de âmbito regional; e 2) possuir um organismo detentor de poder executivo exercido nessa mesma Região e com capacidade de se relacionar com o Estado central.

Por conseguinte, o conceito operacional de Regionalismo pressupõe, obrigatoriamente, a existência de autonomia política e administrativa por parte da Região, ou seja, a existência de um parlamento regional com capacidade de produzir leis próprias, na região em causa, e um executivo regional com a competência executiva.

Assim, importa sublinhar que o conceito de Regionalismo enquanto ideologia política é distinto do conceito de Regionalização, uma vez que este é entendido como um processo de desconcentração de serviços do estado central, uma descentralização apenas administrativa, para entidades de âmbito regional que permitem uma maior proximidade dos serviços do estado junto dessas comunidades regionais.

### **A Ideia de Autonomia nos Açores, a História dos Três Movimentos Autonomistas**

A Constituição Liberal, aprovada em 1822, decorrente da Revolução de 1820, define os Açores e a Madeira como “Ilhas adjacentes”. O texto constitucional despromovia o Brasil à condição de colónia. Este facto veio a contribuir para a independência desse grande país sul-americano, o que provo-

cou em Portugal grande desespero e a sensação de um declínio irreversível do país.

Na imprensa de Ponta Delgada e de Angra, esses acontecimentos ecoaram com estrondo. Surgiram vários artigos em jornais manifestando receio por uma eventual integração ibérica, o que levou algumas personalidades a defender a integração dos Açores no Reino Unido ou nos Estados Unidos da América.

Na segunda metade do Século XIX, assistiu-se a uma certa estabilidade política no Reino de Portugal. Inicia-se, em 1851, o período da Regeneração que fez crescer as expectativas criadas pelo Liberalismo. Porém, com o decorrer da segunda metade do Século gerou-se um desalento face ao novo regime. A contestação à política fiscal penalizadora implementada pela Coroa e à liberalização do comércio do álcool produzido nos Açores, através da refinação de batata-doce, geraram a agitação social que vai fazer surgir o Primeiro Movimento Autonomista, com implantação sobretudo em São Miguel e na Terceira.

Em Fevereiro de 1893 diversas personalidades micaelenses fundam a primeira Comissão Autonomica de Ponta Delgada, presidida pelo advogado Aristides Moreira da Mota.

Aristides da Mota era representante de Ponta Delgada na Câmara dos Deputados do Reino quando o Rei Don Carlos dissolve essa assembleia em Abril de 1892, na sequência de uma crise política ainda decorrente do Ultimato Inglês. É nessa circunstância que no dia 2 de Março de 1895 é aprovado o primeiro Decreto Autonomico dos Açores. Esse Diploma acabou sendo aprovado por decreto ministerial do governo, uma vez que o país vivia em ditadura devido à dissolução da Câmara dos Deputados.

O Decreto aprovado era um compromisso face a uma proposta inicial de Aristides Moreira da Mota mais ambiciosa. O novo quadro legal previa a criação de distritos autó-

nomos com competências meramente administrativas. Os novos órgãos executivos distritais, as juntas gerais, tinham como receitas apenas 1/3 dos impostos cobrados na alfan-dega de cada distrito. O Decreto previa ainda a eleição dos membros da Junta através de sufrágio censitário, só homens com mais de 21 anos, não analfabetos, com propriedades e rendimentos, podiam votar. Foram criados os distritos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e do Funchal - a Horta optou por continuar a depender de Lisboa.

A Revolução Republicana portuguesa de 1910 e a nova Constituição de 1911 não consagraram o estatuto da Autonomia Distrital dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. A Autonomia continuava inscrita apenas em Lei o que possibilitava a sua alteração ou revogação por maioria simples dos deputados.

Na Primeira República (1910-1926) viveu-se novamente uma enorme instabilidade política em Lisboa. Entre 1920 e 1921 tomam posse 14 governos diferentes.

Foi sem surpresa que a 28 de Maio de 1926 surge um novo golpe de estado protagonizado por militares e civis antiliberais. Uma frente antiparlamentar e anti partidos que proponham ordem através de autoritarismo e da supressão das liberdades.

Ainda antes desses acontecimentos desencadeados em Braga, em 1920, ressurgiu um novo ímpeto autonomista em São Miguel, desta vez impulsionado por José Bruno Tavares Carreiro, natural de Coimbra. José Bruno é uma figura central do Segundo Movimento Autonomista. Em Lisboa era suspeito de conspirar a favor da independência dos Açores devido à sua proximidade com o Almirante Dunn, responsável pela Base Naval da US Navy que funcionou em Ponta Delgada, entre 1917 e 1919, no final da Primeira Guerra Mundial.

José Bruno fundou o Correio dos Açores em 1920 e utilizou esse jornal como um instrumento de dinamização da

causa autonómica e de cooptação de diversos intelectuais nacionais, entre os quais Raúl Brandão autor do livro *Ilhas Desconhecidas*.

Em 1921, Francisco d’Athayde de Faria e Maia, senador pelo distrito de Ponta Delgada, apresenta um projeto de Lei de Autonomia Administrativa dos Distritos Açorianos que não chegou a ser apresentado devido a nova dissolução do Parlamento.

A 16 de Fevereiro de 1928 é finalmente aprovado um novo Decreto Autonómico que ampliava as competências das juntas gerais e aumentava as suas receitas. A iniciativa deveu-se ao faialense Coronel Silva Leal, representante dos Açores no Parlamento nacional, por nomeação do governo, e famoso pelas suas campanhas militares em África. Porém, em Abril do mesmo ano, o novo Ministro das Finanças, Oliveira Salazar, aprovou um outro decreto que revoga o de Fevereiro, que na prática nunca vigorou. Os avanços da reforma de Silva Leal caíram por terra.

Na sequência da elaboração da Constituição de 1933, que instituiu o Estado Novo, gera-se uma grande indignação nos autonomistas açorianos. Aristides Moreira da Mota, na altura já com mais de 70 anos, escreve um artigo indignado pelo facto da nova Constituição “ter esquecido a Autonomia”.<sup>2</sup>

Em 1940 é aprovado o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes. O novo texto é da autoria de Marcelo Caetano que o elabora após uma visita de estudo aos Açores. O novo Estatuto é um reflexo do Estado Novo, apresenta uma conceção centralista, autoritária e antidemocrática. Aumenta a centralização, restringe os meios financeiros e exclui qualquer representatividade política e poder de decisão aos arquipélagos portugueses.

---

<sup>2</sup> BENTO, Carlos Melo – *História dos Açores*. Volume III. Ponta Delgada: EGA, 1995, p 63.

O funcionamento das juntas gerais vai provocar um aumento do número de funcionários desses órgãos executivos, o que gera constrangimentos financeiros crescentes. As juntas só conseguiam manter as escolas e proceder à reparação de estradas. O distrito de Ponta Delgada e de Angra conseguem instalar o ensino até à 6ª classe. O distrito da Horta, que só é constituído em 1940, só teve meios para organizar o ensino até à 4ª classe.

Aos dois primeiros movimentos autonomistas sucedeu uma terceira vaga, iniciada nos anos de 1960, na sequência das desilusões com o papel do Estado Novo no desenvolvimento dos Açores. Convém recordar que entre 1950 e 1980 os Açores perderam mais de 170.000 residentes,<sup>3</sup> um valor impressionante para uma Região que registou 243.410 habitantes nos censos de 1981.

No início da década de 1960, apesar de alguns investimentos nas três cidades que o arquipélago contava na altura, os Açores viviam abandonados pelo poder central e a vida era miserável para a esmagadora maioria da população.

O Terceiro Movimento Autonomista foi dinamizado pelo Instituto Açoriano de Cultura (IAC), fundado em 1957 em Angra do Heroísmo. O IAC organizou três Semanas de Estudo, em 1961, 62 e 63, que fariam avançar a causa autonómica, designadamente a ideia de olhar para os Açores como uma única região e não como três distritos de costas voltadas. Recorde-se que nos Açores, desde a fundação da Diocese de Angra do Heroísmo, em 1534, a Igreja sempre contou com uma organização de âmbito regional, coordenando as diversas paróquias das nove ilhas do arquipélago. Outro desenvolvimento que vai influenciar o Terceiro Movimento Autonomista a adotar uma conceção regional e não distrital

---

3 MATOS, Artur T.; MENESES, Avelino de F. De; LEITE, J. G. Reis – *História dos Açores*. Vol. II. Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura, 2008. p 290.

da Autonomia são os Planos de Fomento promovidos pelo Estado Novo. O primeiro desses Planos tinha vigorado entre 1953 e 1958, contemplando um conjunto de investimentos orientados para a construção de infraestruturas. O II Plano de Fomento vigorou entre 1959 e 1964 e abrange assim o período em que o IAC promove as suas Semanas de Estudo. Em ambos os Planos os Açores surgiam como uma unidade de programação quinquenal das intenções de fomento – de investimento – do Estado Novo.

O Terceiro Movimento Autonomista é marcado por várias influências intelectuais, sendo incontornáveis os nomes de Vitorino Nemésio e de Natália Correia, e pela ação da Oposição Democrática ao Estado Novo.

Nos Açores, desde a campanha presidencial de Humberto Delgado, em 1958, existiam vários núcleos de oposição à ditadura. Em Ponta Delgada, Ernesto Melo Antunes, militar que esteve em comissão nos Açores, e o destemido António Borges Coutinho, que viria a ser, depois da Revolução, o primeiro governador civil do Distrito Autónomo de Ponta Delgada, dinamizavam tertúlias e conspirações muito antes do 25 de Abril.

A oposição democrática ao regime organizou-se na Comissão Democrática Eleitoral (CDE) para concorrer às eleições legislativas de 1969 contra o partido do regime. Nessas eleições a CDE obteve o melhor resultado do país no distrito de Ponta Delgada, com uns expressivos 22,2% dos votos.

A CDE tentou repetir o desafio à ditadura nas legislativas de 1973, porém, as suas listas foram rejeitadas por “irregularidades administrativas”.

A consagração plena dos ideais do Terceiro Movimento Autonomista só seria atingida depois do 25 de Abril de 1974. O ciclo político aberto pela Revolução de Abril permitiu, por ação do Povo e dos partidos políticos, sobretudo do PS, fundado em abril de 1973, e do PSD, que surgiu em

maio de 1974, criar os consensos que consagraram a Autonomia na Constituição democrática de 1976, um enorme avanço face à mera autonomia administrativa distrital dos tempos da ditadura.

### **O Enquadramento Institucional das Autonomias Regionais Portuguesas**

A 2 de Abril de 1976 é aprovada a nova Constituição da República Portuguesa que consagra a tão desejada Autonomia Política e Administrativa dos Açores e da Madeira. No caso dos Açores essa nova Autonomia era marcada por uma viragem de fundo em relação ao ciclo precedente, os Açores passavam a ser perspetivados como uma Região de nove ilhas e não como um conjunto de três grupos de ilhas correspondendo aos antigos distritos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta.

A opção tomada pelos constituintes portugueses em relação às Autonomias Regionais teve como inspiração o modelo de Autonomia da Ilha da Sardenha face ao Estado italiano.

Apesar dessa opção, a organização estadual estabelecida na Constituição de 1976 foi a de um “Estado Unitário com duas Regiões Autónomas”, algo que de certa forma é uma contradição de termos. A opção seguida pelos constituintes portugueses foi a de contemplar as regiões autónomas com competências legislativas limitadas por quatro parâmetros: 1) a reserva absoluta e 2) a reserva relativa da Assembleia da República; 3) a obrigatoriedade de subordinar toda a produção legislativa regional aos princípios fundamentais das leis gerais da República; e 4) a necessidade de fundamentar toda a produção legislativa ao interesse específico regional.

Todavia, essa solução confrontou as Regiões Autónomas com o designado “contencioso autonómico”, provocado por

sucessivas decisões do Tribunal Constitucional contrárias à evocação do “interesse específico” regional.

A constituição previa ainda no ordenamento da Autonomia a existência da figura do Ministro da República que detinha as seguintes competências: 1) assegurar a representação da República na Região autónoma; 2) a superintendência dos serviços do Estado sediados na região autónoma; 3) dar posse ao Governo Regional; 4) nomear o presidente do governo regional; 5) nomear e exonerar os restantes membros do governo regional; 6) assinar e publicar os Decretos Legislativos Regionais e dos Decretos Regulamentares Regionais o que implicava a utilização de dois elementos de conflitualidade potencial, o veto político relativo aos diplomas regionais, incluindo o veto de gaveta, e o poder de suscitar a apreciação da constitucionalidade dos Decretos Legislativos Regionais, quer sob a forma de fiscalização preventiva de normas, quer sob a figura da apreciação sucessiva e abstrata das normas dos diplomas regionais.

Como já vimos, os diferendos em torno do chamado “contencioso autonómico” provocaram vários conflitos, ao longo de várias décadas, entre a Região Autónoma dos Açores e o Tribunal Constitucional sobre os limites à capacidade legislativa da Região.

Caberia à sexta revisão constitucional, ocorrida em 2004, aprofundar, finalmente, a Autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, aumentando significativamente e clarificando os poderes das respetivas Assembleias Legislativas e eliminando o cargo de Ministro da República, criando o de Representante da República.

O novo quadro constitucional resultante da sexta revisão constitucional, implicou que nos Açores se procedesse à revisão do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores por forma a maximizar a afirmação dos poderes autonómicos que decorriam no novo texto constitu-

cional. Surpreendentemente a Madeira não tomou a mesma posição, preferindo manter inalterado o seu Estatuto e assim preservar um conjunto de regalias para os titulares dos órgãos políticos daquele arquipélago.

O novo Estatuto dos Açores define explicitamente, de forma taxativa, a competência legislativa própria bem como matérias de competência legislativa própria. É definido que “Compete à Assembleia Legislativa legislar, para o território regional, nas matérias da competência legislativa própria da Região e que não estejam constitucionalmente reservadas aos órgãos de soberania”, eliminando assim os pontos do contencioso autonómico em torno do direito específico regional e dos princípios das leis gerais da República, um avanço de enorme alcance. Seguem-se depois dezanove artigos sobre as competências legislativas próprias da Região.

Para além do Estatuto Político e Administrativo, a Autonomia Regional é ainda estruturada em torno de duas outras leis fundamentais: a Lei eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, Decreto-lei n.º 267/80, de 8 de Agosto, cuja última alteração ocorreu em 2005; e a Lei de Finanças Regionais, Lei Orgânica n.º 2/2013, estabelecida pela primeira vez em 1998 e alterada por duas vezes, em 2007 e 2013.

Apesar da importância central que essas três leis têm para o enquadramento da Autonomia Regional dos Açores é importante referir que os diplomas em causa têm estatuto diferenciado no quadro do ordenamento jurídico do Estado português.

O Estatuto Político-Administrativo é uma Lei reforçada, a sua aprovação carece de uma maioria qualificada de dois terços em sede da Assembleia da República, e o direito de iniciativa para a sua alteração é exclusivamente da Assembleia dos Açores. A Lei eleitoral também confere a iniciativa da sua alteração exclusivamente à Região e a sua aprovação

na Assembleia da República é assegurada por maioria dos Deputados em efetividade de funções. Já no caso da Lei de Finanças Regionais a iniciativa da sua alteração é concorrencial, ou seja, quer a Assembleia da República, quer a Assembleia dos Açores, podem suscitar a sua revisão, a sua aprovação carece de maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

A Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores define dez círculos eleitorais, sendo o apuramento dos mandatos estabelecido pelo método proporcional da média mais alta de Hondt.

A cada uma das nove ilhas corresponde um círculo eleitoral. Existe ainda um décimo círculo eleitoral, o Círculo Regional de Compensação, coincidente com a totalidade da área da Região. Em cada círculo eleitoral de ilha são eleitos dois deputados e mais um por cada 7250 eleitores ou fração superior a 1000.

A legislatura regional tem a duração de quatro anos. Essa Lei tem a particularidade de agregar no seu funcionamento a componente territorial, em que cada ilha garante dois eleitos independentemente do seu contingente populacional, com a representação proporcional da população residente em cada ilha.

O círculo regional de compensação elege cinco deputados, por via da ordenação decrescente das frações superiores a 1000 eleitores de todos os círculos eleitorais de ilha, sendo eleitos as cinco primeiras frações ordenadas. A Assembleia dos Açores conta com 57 deputados, 52 eleitos pelos 9 círculos de ilha e 5 pelo círculo Regional de Compensação.

Ao longo das primeiras duas décadas da Autonomia constitucional, a relação financeira entre os Açores e o Estado foi pautada, em regra, por uma atrição temperada por momentos de consenso e distensão. Os Açores discutiam anualmente com o governo em funções em Lisboa os montantes a se-

rem transferidos para os Açores. Esta imprevisibilidade criava tensões e reivindicações com claro potencial de conflito.

A conflitualidade anual em torno das transferências para os Açores foi frequente. A situação agravou-se após 1992, com o fim do pagamento por parte dos EUA de uma renda anual de 40 milhões de dólares pela utilização da Base das Lajes. Esse novo quadro financeiro gerou o chamado deficit estrutural, marcado por um acentuado desvio entre o montante de receitas anuais da Região e as necessidades de financiamento da despesa pública regional.

Em 1998 foi aprovada a primeira Lei de Finanças Regionais que consagrou a previsibilidade e a estabilidade financeira que a Região ambicionava. O Estado procedeu ao saneamento de cerca de 90% da dívida pública açoriana e procedeu ao apuramento generoso de receitas próprias regionais, o que permitiu ao governo regional financiar as suas despesas correntes e proceder à duplicação do seu investimento anual.

Esta nova realidade permitiu aos Açores e à Madeira proceder a uma programação orçamental plurianual assente em critérios de estabilidade e de previsibilidade, aspetos fundamentais a qualquer processo de desenvolvimento sustentado. Essa Lei foi revista em 2007, procurando discriminar a realidade insular dos Açores face à Madeira, majorando a maior distancia face ao Continente português e a dispersão dos Açores por nove ilhas. Como resultado os Açores passaram a receber um montante de transferências do Estado muito superior à Madeira. Em 2013 a Lei voltou a ser alterada, procurando o Governo da República aproximar o nível das transferências da Madeira com o dos Açores, sem prejudicar esta Região.

Com o decorrer dos anos a situação orçamental dos Açores tem-se degradado de forma acentuada. Nos últimos dois anos os deficits orçamentais anuais têm superado os cem

milhões de euros e a dívida pública direta da Região superou, no exercício de 2022, os 3.000 milhões de euros, mesmo assim inferior ao passivo da empresa Metro do Porto.

Para concluir o enquadramento institucional das Autonomias Regionais portuguesas é incontornável abordarmos o seu Estatuto de Região Ultraperiférica (RUP) da União Europeia. O reconhecimento desse Estatuto culminou um longo processo negocial e político cujos detalhes fogem ao objetivo do presente artigo.

O Estatuto de RUP foi consagrado formalmente no Tratado da União Europeia de Amsterdão, a 1 de Maio de 1999. Esse Estatuto compromete a União Europeia (UE) a reconhecer os constrangimentos estruturais das RUP's e, simultaneamente, a desenvolver políticas comunitárias que permitam a plena integração dessas regiões no espaço da União. O inovador artigo 299 do Tratado de Amsterdão não só caracterizava as RUP's – em termos de afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo, clima e dependência económica em relação a um pequeno número de produtos – como reconhecia nessas especificidades a justificação para a adoção de políticas específicas por parte da União. O Artigo 349º do atual Tratado de Funcionamento da União Europeia aprovado em Lisboa, em 2007, mantém no essencial essa caracterização.

Por via do Estatuto de RUP, os Açores contam com uma dotação especificamente destinada a compensar os sobre-custos decorrentes das suas desvantagens estruturais (POSEI). Essa dotação representa um montante de 65,6 milhões de euros anuais para os Açores e de 66,3 milhões de euros para a Madeira. As RUP's contam ainda com um generoso montante de fundos estruturais no quadro da Política de Coesão da UE, instrumentos fundamentais para financiar o investimento público dessas Regiões.

Apesar desses recursos serem imprescindíveis para o desenvolvimento dos Açores e da Madeira é oportuno referir que a Política de Coesão da UE não está a revelar a capacidade de inverter a uma realidade marcada pela divergência europeia que decorre das políticas de liberalização que a União tem desenvolvido, sobretudo, nas últimas duas décadas.

### **Reformar e Aprofundar a Autonomia Regional dos Açores**

O debate em torno da reforma e do aprofundamento da Autonomia é quase tão antigo quanto a própria Autonomia. Como já vimos, a revisão constitucional de 2004 corporizou um grande avanço e aprofundamento das Autonomias Regionais. Atualmente, decorridas quase duas décadas sobre essa última alteração, o debate em torno do aprofundamento da Autonomia recrudescceu.

Na atual legislatura regional a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores formou uma Comissão Eventual para o Aprofundamento da Autonomia (CEAA). A CEAA ainda não concluiu os seus trabalhos, prevendo-se que até final de 2023 apresente o seu relatório final, no qual deverão constar as propostas de aprofundamento da Autonomia consensualizadas entre as oito forças políticas atualmente representadas na Assembleia dos Açores.

1. Instituir uma norma habilitante na Lei Eleitoral para a Assembleia Regional dos Açores que só permita a eleição de mandatos no círculo Regional de Compensação às forças políticas que obtenham um resultado eleitoral regional superior a 10%, permitindo que esse Círculo funcione como um verdadeiro instituto que permeie as condições de governabilidade em detrimento de premiar a representatividade

de forças políticas com baixa expressão eleitoral no plano regional – em alternativa pode ser implementado um prémio de três mandatos a atribuir à força política que vença as eleições, com a vantagem de nesta formulação ser possível reduzir dois mandatos de deputados.

2. Eliminação da figura do Representante de República, procedendo à redistribuição os seus poderes pelos órgãos próprios da Autonomia Regional. Conferir ao Presidente do Governo Regional o estatuto de representar a República nos Açores e de representar a Região na República, designadamente na solução de problemas relacionados com os serviços dos Estado nos Açores. Permitir ainda a possibilidade do Presidente do Governo Regional possa participar no Conselho de Ministros, por proposta própria ou a convite do Primeiro-ministro.

3. Explicitar, em sede de revisão constitucional, que as matérias reservadas aos órgãos de soberania do Estado português são única e exclusivamente as que integram a reserva absoluta, ou relativa, da Assembleia da República.

4. Manter vedada a possibilidade de apresentação de candidaturas independentes nas eleições para a Assembleia Regional. Nos Açores já vigoram a possibilidade de apresentação de petições ao parlamento e de iniciativa legislativa popular. Não devemos correr o risco de contribuir para a desestruturação do sistema partidário regional e com isso degradar as condições de estabilidade e de governabilidade da Região. Com todos os seus defeitos e insuficiências, os partidos políticos são fundamentais para o funcionamento das democracias e são instituições que contam com mecanismos internos para a sua própria reforma e atualização programática.

5. Eliminação da proibição de fundação e funcionamento de partidos políticos de âmbito regional, prevendo-se, ape-

nas, a proibição de partidos que promovam o separatismo por meios não democráticos.

6. Instituir a obrigatoriedade do uso conjunto dos símbolos nacionais e regionais nas instalações e cerimónias de todas as instituições públicas localizadas no território da Região, com ressalva pelo respeito das normas e precedências do Protocolo de Estado.

7. Permitir, em articulação com o Provedor de Justiça de âmbito nacional, a criação e o funcionamento de provedores setoriais regionais.

8. Reinstalar o Tribunal da Relação dos Açores e assegurar a existência de um representante de cada Região Autónoma no colégio de 13 juizes do Tribunal Constitucional.

9. Instituir em sede da Lei eleitoral para ao Parlamento Europeu três círculos eleitorais. Um para o território continental e dois círculos regionais, um para cada Região Autónoma.

10. Face à relutância dos órgãos de soberania em construir, no plano prático, um modelo de gestão conjunta e partilhada das zonas marítimas adjacentes ao território das Regiões Autónomas, deve ser consagrado na Constituição da República um mecanismo que assegure a participação e co-gestão dessas Regiões no ordenamento e planeamento marítimo nacional que envolva as referidas zonas marítimas.

10. Rever a Lei de Finanças Regionais nos seguintes termos: clarificar os poderes do Conselho de Finanças Públicas; uniformizar os conceitos decorrentes de diferentes critérios de apuramento de saldos contabilísticos; capacitar as Assembleias Regionais de definir a parte das receitas próprias de IRS a transferir para as autarquias locais sedeadas nas Regiões Autónomas. Em qualquer processo de Revisão, não aceitar a o fim da discriminação positiva dos Açores como Região mais distante face ao território continental e dispersa por nove ilhas cuja distância entre os seus extremos supera os 600 Kms.

## Conclusão

O Regime Autonómico dos Açores resultou de uma luta política e social de quase um século. Desde a aprovação do Decreto Autonómico de 2 de março de 1895, da autoria de Aristides Moreira da Mota e inspirado no sonho dos primeiros autonomistas de implementar a livre administração dos Açores pelos açorianos, até à consagração da Autonomia Constitucional a 2 de abril de 1976, decorreram oitenta e um anos e um mês.

Durante esse período de mais de oito décadas, a Autonomia dos Açores transformou-se profundamente, passando de um modelo inicial de uma mera Autonomia administrativa para uma ampla e robusta Autonomia Política e Administrativa de âmbito regional. Ao longo desse processo a Autonomia teve de lidar com inúmeras crises, desde ditaduras, crises financeiras, revoluções, mudanças de regime, uma Primeira república caótica e tumultuosa, passando pelo longo consulado de Salazar e do Estado Novo em que a ideia de Autonomia e partilha de poder foi fortemente rebatida. Nesses tempos, a capacidade operacional da Autonomia administrativa retrocedeu quase até à total paralisação. Todavia, todas essas contrariedades não foram suficientes para deter o ímpeto autonomista de muitos açorianos. Os autonomistas dos Açores desafiaram o destino diversas vezes. Em oitenta anos surgiram três movimentos autonomistas que muito contribuíram para o que viria a ser a nova realidade Autonomica que surgiria na segunda metade da década de 1970.

Só com o advento do 25 de Abril e da subsequente nova constituição Democrática foi possível consagrar uma Autonomia Política e Administrativa incomparavelmente mais avançada face à antiga Autonomia administrativa distrital que vigorou até ao 25 de Abril. A atual Autonomia Constitucional é uma ambiciosa Autonomia Política e Administra-

tiva Regional, dotada de um Governo Regional e de uma Assembleia Legislativa representativa de todos os açorianos. É um modelo inspirado nos Regionalismos Italianos que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, nomeadamente na Autonomia da Ilha da Sardenha.

O percurso até à consagração da nossa Autonomia na Constituição de 1976 foi um caminho longo e difícil, marcado por inúmeros percalços e contrariedades mas que acabou coroado de sucesso.

A fase subsequente à institucionalização da Autonomia Regional, um percurso que já leva 47 anos, permitiu que a Autonomia Constitucional se afirmasse como uma história de sucesso. Durante esse período os Açores desenvolveram-se, progrediram e aprofundaram a sua Autonomia. No final da década de 1990 os Açores passaram a contar com o seu estatuto de Região Ultraperiférica da União europeia inscrito nos Tratados das Comunidades Europeias, procederam à contratualização com a República e à aprovação de uma Lei de Finanças Regionais, reviram o seu sistema eleitoral e lutaram profundamente para que na revisão constitucional de 2004 pudesse ver consagrado o aprofundamento das suas competências legislativas próprias bem como o reforço da sua capacidade de influenciar a construção europeia, bem como de aumentar a sua capacidade de cooperação externa.

Os Açores são hoje uma Região irreconhecível. Porém, o sucesso da Autonomia dos Açores não significa que atualmente esta não se confronte com grandes desafios e mesmo com incertezas e inquietações.

Por essa razão, o debate que atualmente decorre na Assembleia dos Açores em torno de várias propostas de aprofundamento e reforço da Autonomia deve ser prosseguido com determinação e com empenho. Se não forem os açorianos a lutar pelos interesses autonómicos, dificilmente outros o farão.

Conforme se demonstra neste artigo, o caminho futuro da Autonomia não está condenado. Há várias e diferentes propostas que podem gerar amplos consensos no sentido de fazer progredir a causa da Autonomia Regional dos Açores.

Porém, como sempre, competirá às açorianas e aos açorianos, de todas as gerações, envolverem-se e participarem nas lutas sociais e políticas que definirão o futuro da Autonomia. O quadro institucional que permite o envolvimento e a participação das pessoas interessadas já existe, só necessita de ser exercitado. Só dessa forma, só com o envolvimento dos açorianos, será possível robustecer e dar uma nova expressão ao velho sonho fundacional dos primeiros autonomistas, "a livre administração dos Açores pelos açorianos".

### **Bibliografia**

AÇORES, Assembleia Legislativa Região Autónoma dos – *Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores*. Horta: Assembleia Legislativa Região Autónoma dos Açores, 2009.

AÇORES, Assembleia Legislativa Região Autónoma dos – *Plano de Investimentos da Região Autónoma dos Açores*. Horta: Assembleia Legislativa Região Autónoma dos Açores, Dez. 2022.

AÇORES, Assembleia Legislativa Regional dos – *Autonomia dos Açores, Primeiro Movimento*. Angra do Heroísmo: Assembleia Legislativa Regional dos Açores, 1998.

AMARAL João Bosco Mota – *Autonomia e Desenvolvimento um Projeto Para os Açores*. 2ª Edição. Ponta Delgada: Jornal de Cultura, 1995.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco – *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias*. Porto: Edições Afrontamento, 1998.

ANDRADE, Luís – *Os Açores e os Desafios da Política Internacional*. Horta: Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, 2002.

BENTO, Carlos Melo – *História dos Açores*. Volume I. Ponta Delgada: EGA, 1988.

BENTO, Carlos Melo – *História dos Açores*. Volume II. Ponta Delgada: EGA, 1992.

BENTO, Carlos Melo – *História dos Açores*. Volume III. Ponta Delgada: EGA, 1995.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco – *Dicionário de Política, de A a Z*. 11ª Edição. Brasília: Editora UnB, 1983.

CULTURA, Instituto Açoriano de – *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político*. Angra do Heroísmo: IAC, 1987.

DIAS, Fátima Sequeira – *Os Açores na História de Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte, 2008.

ENES, Carlos – *A Oposição Democrática em Ponta Delgada, das Eleições de 1969 à cooperativa Sextante*. Ponta Delgada: Letras Lavadas, 2020.

ENES, Carlos – *A Violência da FLA Quase Tomou conta da Ilha*. Angra do Heroísmo: Instituto Cultural Açoriano (IAC), 2020.

FERREIRA, José Medeiros – *Os Açores na Política internacional*. Lisboa: Tinta-da-china, 2011.

GILBERT, Martin - *História do Século XX*. Lisboa: D. Quixote, 2009.

MACHETE, Rui Chancerelle – *Sobre as Relações Portugal Estados Unidos*. 1ª Edição. Lisboa: Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento, 2005.

MATOS, Artur T.; MENESES, Avelino de F. De; LEITE, J. G. Reis – *História dos Açores*. Vol. I e II. Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura, 2008.

MENESES, Avelino Freitas – *Das Autonomias à Autonomia e à Independência, O Atlântico Político entre os Séculos XV e XXI*. Ponta Delgada: Letras Lavadas, 2012.

MESQUITA, Mário – *Oposição ao Salazarismo em São Miguel e em Outras Ilhas Açorianas (1950-1974)*. Lisboa: Tinta da China, 2004.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *A Constituição Portuguesa Anotada, Tomos I, II e III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

PINTO, Jaime Nogueira – *Ideologia e Razão de Estado, uma História do Poder*. 3ª Edição. Porto: Civilização Editores, 2014.

PIRES, Machado – *Memórias e Reflexões*. Ponta Delgada: Letras Lavadas, 2015.

RAMOS, Rui – *História de Portugal*. 2ª Edição. Lisboa: Esfera dos Livros, 2010.

ROCHA, Gilberta Pavão Nunes – «Crescimento da população e os novos destinos da emigração». In MATOS, Artur T.; MENESES, Avelino de F. De; LEITE, J. G. Reis (Dir.) – *História dos Açores*. Vol. II. Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura, 2008. Páginas 288-98.

ROSA, Eduardo Ferraz – *Açorianidade e Autonomia*. Ponta Delgada, Marinho Matos, 1989.

TAVARES, Berta – *Uma Neutralidade Atenta*. Angra do Heroísmo: Instituto Histórico da Ilha Terceira, 2012.

TORGAL, Luís Reis; CORDEIRO, Carlos; PIMENTA, Fernando Tavares – *Regionalismo e Autonomia, os Casos dos Açores e da Madeira*. Lisboa: Assembleia Da República, 2019.

TRIGUEIRO, José Orlando Armas – *Açores 20 Anos de Autonomia*. Horta: ALRA, 1996.



# **O CONCEITO DE AUTONOMIA NA MADEIRA: SOBRE O FUTURO DA AUTONOMIA MADEIRENSE: DAS QUESTÕES ÀS VIAS POSSÍVEIS (NAS TRÊS DIMENSÕES ESSENCIAIS)**

Paulo Miguel Rodrigues

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9205-074X>

## **Resumo**

O ensaio que se segue procura olhar, sem pretensiosismos, o devir da Autonomia e do autonomismo madeirenses, lançando-lhes o olhar da História, é certo, mas pugnando pela necessidade imperiosa de contribuir para a definição (e afirmação eficaz) das suas vias futuras. No final poderá o leitor mais interessado encontrar uma breve Lista, que o ajudará a decifrar algumas das abreviaturas que por comodidade (e economia de espaço) optámos por utilizar.

**Palavras-chave:** Madeira; Autonomia; Constituição; Estatuto.

## **Abstract**

The essay that follows seeks to look, without pretentiousness, at the future of Madeiran Autonomy and Autonomism, casting the gaze of History, but fighting for the imperative need to contribute to the definition (and effective affirmation) of their future paths. At the end the reader can find a brief List, which will help you decipher some abbreviations used for convenience (and space saving).

**Keywords:** Madeira; Autonomy; Constitution; Statute.

## Introdução

A Autonomia tem vida própria. Nos últimos anos regista-se mesmo a emergência de um pensamento que a define como um Direito Natural dos povos insulares.<sup>1</sup>

O ensaio que se segue procura olhar, sem pretensiosismos, o devir da Autonomia e do autonomismo madeirenses, lançando-lhes o olhar da História, é certo, mas pugnando pela necessidade imperiosa de contribuir para a definição (e afirmação eficaz) das suas vias futuras de desenvolvimento, nos quadros português, europeu e atlântico.

Como ponto prévio, uma sugestão que implica uma (significativa) alteração de nomenclatura, mas uma actualização justificada porque nos ajuda a definir e a compreender melhor a realidade insular e, acima de tudo, o estado em que nos encontramos no que ao sistema político autonómico diz respeito: cada vez fará mais sentido, ao pensarmos nas Regiões Autónomas, que no lugar de *regionalização* usemos *autonomização*, assim como em vez de *regionalismo*, o nome *autonomismo*. Parafraseando Barreto (1994), a *Autonomia* é a dimensão ontológica; é um conceito muito mais rico e complexo do que a *descentralização* e – agora acrescentamos nós – do que a *regionalização*. Mas sobre esta diferenciação, já tivemos oportunidade de argumentar em outros textos.<sup>2</sup>

---

1 Problematisa-se assim o teor actual do art.º 225º da *Constituição*, pelo qual “o regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares”. Sobre este assunto, destaquem-se as várias intervenções públicas do anterior Presidente do Governo Regional, Alberto João Jardim.

2 O preconceito tende a afastá-los do âmbito do pensamento político, a favor dos vocábulos *regionalização* e *regionalismo* (que consideramos conceptualmente mais restritos e limitadores). Rodrigues (2021).

Quanto ao amplo e polifacetado conceito de Autonomia, pouco poderemos acrescentar ao que outros há muito – e alguns muito melhor que nós – já escreveram sobre a sua origem etimológica, a multiplicidade dos seus sentidos, as suas complexas implicações dogmáticas e a variabilidade dos seus pressupostos ideológicos.<sup>3</sup>

Quanto ao autonomismo, definimo-lo como a doutrina e prática político-institucional da Autonomia político-administrativa e dos processos de *autonomização*, que conduzem, com conteúdo positivo, a organização de sistemas e tipos de *Autonomia*; tem necessidades, exigências, desejos, objectivos e reivindicações, associados a um sentimento (mais ou menos consciente) de diferença.

Tendo como referência as RA portuguesas, implica a defesa de um pensamento – ou doutrina – *autonomista*, que pugne pela afirmação e progresso de condições que permitam o exercício de um *Poder Autónomo Insular*, com bases jurídicas e institucionais próprias e uma capacidade efectiva e persistente de se exercer, sustentado em processos de emancipação, autodeterminação e autogoverno.<sup>4</sup>

Neste sentido, não se deve confundir com *regionalismo*, embora se possa considerar associado e/ou dependente da sua existência prévia. Os *autonomistas*, no entanto, tendem a considerar aquele como limitado/limitador, por se satisfazer apenas com a *desconcentração* e a *descentralização*, muito aquém dos ideais *autonomistas*.

A respeito do passado histórico, a *Ideia de Autonomia* na Madeira, como hoje a aceitamos, remete para as Guerras Napoleónicas, sendo inconcebível antes destas. É uma criação *romântica* (por isso datável), uma *emergência identitária*,

---

3 Para uma síntese, onde incluímos a ligação do conceito a 27 adjectivos qualificativos que identificámos, Rodrigues (2021, pp. 23 e ss).

4 Para o seu desenvolvimento Rodrigues (2021, pp. 34-35)

que na verdade à época tocou (em graus diversos de consistência e viabilidade) todo o mundo ocidental e atlântico e que, existente, se desenvolveu e hoje se preserva.

Continua a visar, nos termos da *CRP*, a *participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais*, bem como o *reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses*. Se esta é a situação, a amplitude das conquistas e das garantias alcançadas, assim como o caminho traçado, tiveram (e deverão ter sempre) em conta a História, a tradição e os movimentos *regionalistas* e *autonomistas* antecedentes.

O princípio da Autonomia actualmente consagrado não estabelece uma contraposição Estado-Região, pois esta acresce àquele. Em 1976, foi um conceito propiciador de soluções positivas, mas que hoje (2023) já só faz sentido enquanto se mantiver como modelo político e social *dinâmico, evolutivo e aberto*, capaz de se *ampliar e aprofundar* (e por isso de se actualizar), ultrapassando *preconceitos*. Para que não se cristalizem, a Democracia e a Autonomia exigem eficácia.

O caminho a percorrer impõe que se faça uma pedagogia (constante) da Autonomia. De facto, continua a ser incompreensível (?) que ainda hoje se assista à publicação de uma obra sobre aquilo que se entende ser “o essencial sobre a política portuguesa nos últimos 50 anos” (desde o *25 de Abril*, portanto) na qual não se reserva qualquer espaço para a instituição das Regiões Autónomas, assim se oblitando o fenómeno da Autonomia Política conquistada pelos Arquipélagos insulares, que apesar de tamanho esquecimento não deixará de ser uma referência incontornável - e peregrina - no Portugal da Democracia parlamentar. Mais: faz-se o mesmo com a importância do Atlântico (na política externa e na defesa) e com as RUP (a respeito da UE).

## Apontamentos históricos: períodos e movimentos

Na cronologia da História da Autonomia da Madeira, podem definir-se 11 períodos e 6 movimentos autonomistas, aos quais ainda se devem adicionar até à data (2023), no quadro do pós-25 de abril, outros 7 processos de RC concretizada, embora só alguns deles tenham produzido matéria de interesse para o objecto deste texto.

No que aos períodos históricos diz respeito, estão identificados os seguintes (sabendo-se que em todos também se verificou, embora em dimensão diversa, o aparecimento de produções literárias ou outras, de vários géneros, que consolidam a argumentação e reforçam os fundamentos reivindicativos de cariz autonomista, assim como promovem uma identidade diferenciadora):

1. O período das Guerras Napoleónicas (1801-1814), durante o qual tiveram lugar as *Ocupações* (1801 e 1808) e a *Tomada* (1807) britânicas, período em que se verificou a génese de uma *Ideia* de Autonomia, que tendo sido, antes de mais, *de facto*, teve também alguns elementos *de jure*;

2. O período do que designamos por *Vintismo madeirense* (1821-1823), durante o qual se deu a adesão da Madeira aos princípios e valores da *Revolução Liberal* portuguesa, assim como a aceitação da soberania do Reino de Portugal e da autoridade dos novos poderes instituídos em Lisboa, sob a égide das chamadas Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa (ou Soberano Congresso, Parlamento), em detrimento de qualquer outras das quatro vias que então se colocaram (independência; aproximação ao Brasil; Protectorado britânico; Colónia britânica). A via seguida levou primeiro à eleição de representantes (3) do Povo madeirense no Soberano Congresso e, de-

pois, à expressão do artificioso conceito de “Ilhas Adjacentes” na *Constituição de 1822*;

3. A década de 1840 até 1851/52, caracterizada pelo exercício do chamado liberalismo autoritário, que culminou com a Guerra Civil da Patuleia (1846-47), durante a qual teve lugar a instituição de uma Junta Governativa da Madeira (1846). Por outro lado, já antes, na sequência da Aluvião de 1842, quando era madeirense o Ministro da Fazenda, João Gualberto de Oliveira, Conde do Tojal - então um dos principais apoiantes de Costa Cabral - se tinha verificado a adopção de medidas específicas, de sentido liberalizante, tendo em conta o quadro nacional, no funcionamento da Alfândega do Funchal e, em particular, na Pauta Aduaneira madeirense. Em qualquer das circunstâncias, portanto, se concretizou uma emergente via diferenciadora;

4. A década de 1880, de crise do *fontismo* e de relativa afirmação do discurso republicano, que tirou partido das crises interna e do próprio sistema político da monarquia constitucional, aparecendo então propostas de cariz federalista - e até independentista - veiculadas pelos republicanos, fruto de um renovado pendor autonomista que se fez sentir, inclusive dentro do quadro político-partidário predominante. Durante estes anos ganhou destaque a eleição pelo Círculo do Funchal do candidato do PRP, o açoriano Manuel Arriaga (1882);

5. A década de 90 e os primeiros anos do século XX, que promovem o designado *Movimento Autonomista de 1901*, e os chamados *Decretos Autonómicos* (de 4 de Março de 1895, aplicado a São Miguel e à Terceira; de 12 Junho de 1901, para a Madeira). Na prática, para além de não terem sido atingidos muitos dos objectivos inicialmente gizados e propostos pelos autonomistas, aquilo que se verificou foi mais um regime específico de descentralização administrativa. Acrescente-se, ainda assim, que foi então que surgiu pela

primeira registado na imprensa o epíteto de “Irlanda portuguesa” atribuído à Madeira;

6. O período da Grande Guerra (1914-18), extensível ao início da década de 1920, que renovou e relançou a questão da Autonomia, recuperando – mas agora num contexto substancialmente diverso – o epíteto *Irlanda portuguesa* e promovendo um forte reacender de carácter reivindicativo, que fomentou o *Movimento Autonomista de 1921* (e se prolongou até ao início de 1928), culminando com o DL n.º 15.035, de 16 de Fevereiro, pelo qual foi revista e revogada a legislação de 1895 e 1901, com o intuito declarado de “aperfeiçoar” as competências e recursos das Juntas Gerais;<sup>5</sup>

7. O período entre Julho de 1928 e 1931/33, com extensão até 1939/40, de alegado reforço da Autonomia, inicialmente marcado pela transição da *Ditadura Militar* para o “Estado Novo”, que teve Oliveira Salazar (e o madeirense Quirino Avelino de Jesus) entre os principais mentores e como produções legislativas de referência o DL n.º 15.805, de 31 de Julho de 1928 (que revogou o de Fevereiro); a nova *Constituição da República Portuguesa de 1933*; a Lei de Bases da Administração das Ilhas Adjacentes (LBATIA, de 1938) e o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes (EDAIA, de 1939). Estes dois últimos revogaram toda a legislação que os antecederam dedicada ao regime autónómico;<sup>6</sup>

8. O período do pós-2ª Guerra Mundial (1945-50), de abertura política incipiente, mas suficiente para permitir o lan-

---

5 Foi aprovado pelo III Governo da Ditadura Nacional (9/7/1926 - 18/4/1928), liderado por Óscar Carmona e que tinha à data (Fevereiro de 1928) o madeirense José Vicente de Freitas como Ministro do Interior e Manuel Rodrigues como interino nas Finanças.

6 O DL n.º 15.805, de 31/7/1928, foi aprovado pelo IV Governo da Ditadura Nacional, agora liderado por J. Vicente de Freitas, já com Salazar na pasta das Finanças (naquele que era o seu primeiro exercício governativo); a LBATIA foi aprovada pela Lei n.º 1.967, de 30/4/1938; o EDAIA pelo DL n.º 37.501, de 31/12/1940.

çamento das primeiras propostas *desenvolvimentistas*, tendo em conta o quadro estatutário em vigor, mas também um espírito de recuperação de um pensamento autonomista que tinha por base os ideais de finais do séc. XIX/início do séc. XX e aqueles desenvolvidos na década de 20;

9. A fase final de década de 1960 até 1974, com o *Marcelismo*, que deu azo à abertura às ideias de *regionalização* – e até de Autonomia – defendidas por algumas figuras associadas ao “Estado Novo”, que não necessariamente ligadas à chamada “Ala Liberal”, assim como por vários elementos associados aos círculos oposicionistas, que acabaram por ter expressão pública mais substantiva na relevante “Carta a um Governador” (Abril de 1969), assim como em diversos textos publicados nos órgãos de imprensa madeirense;<sup>7</sup>

10. O período do pós-25 de Abril de 1974 e do pós-25 de Novembro de 1975, numa primeira fase até Julho/Outubro de 1976, mas passível de extensão, no extremo até à Revisão Constitucional de 2004. Neste período, de uma geração, mas susceptível de subdivisão, incluem-se as Juntas de Planeamento (1975) e Governativa (1976), a eleição dos primeiros deputados pela Madeira à Assembleia Constituinte (Abril 1975), o PREC, a normalização política posterior a Novembro de 1975 e a instituição definitiva do Regime Autonomíco de base constitucional, que culmina com a primeira eleição para a Assembleia Regional (27 de Junho de 1976) e a tomada de posse do I Governo Regional da Madeira (a 1 de Outubro, liderado por Ornelas Camacho), assim como a entrada na CEE (1986) e a adopção dos dois primeiros EPARAM, de 1991 e 1999;

---

7 A “Carta” foi subscrita por 39 personalidades. Quanto aos textos publicados na imprensa, apesar do habitual destaque dado ao *Comércio do Funchal* (também conhecido como o “Jornal Cor-de-Rosa”), tal de modo algum deve obliterar outros publicados no *Diário de Notícias*, *Eco do Funchal* e *Jornal da Madeira*.

11. O pós-RC 2004 e de entrada em vigor do Tratado de Lisboa (assinado em 2007 e em vigor após 2009), cuja vigência inaugurou aquilo que consideramos ser já a 4ª República Portuguesa. Estes anos, que também se podem considerar, na prática, de relativa (in)concretização das vias autonomistas abertas pela Revisão de 2004, trouxeram também um novo quadro de integração na UE, com o concomitante estabelecimento de (novas) relações de poder. Tudo isto inserido numa dimensão global que se deve considerar sempre aberta a (novos) aperfeiçoamentos, tanto no quadro da legislação da UE (e de uma renovada e actualizada existência política das Regiões Ultraperiféricas), assim como no de futuras Revisões Constitucionais, de que também deve resultar a reforma (e a hierarquização constitucional) do EPRAM, seguindo uma ordem de prioridades que não é despicienda.

Quanto aos seis *Movimentos Autonomistas* (que não se devem confundir - embora estejam correlacionados - com os períodos históricos supra identificados), todos se definem por estarem alicerçados num universo relativamente vasto (e diversificado) de personalidades, coincidentes no tempo e no seu espírito autonomista, que comungam da defesa e da afirmação de um conjunto de premissas-base, favoráveis e promotoras do autonomismo madeirense, assentes na tomada de consciência (e expressão) de uma identidade própria, que sendo portuguesa na sua base se constituiu - no tempo e no espaço - com características idiossincráticas.<sup>8</sup>

O 1º Movimento sucedeu no início da década de 1820, durante o *Vintismo madeirense*, embora tendo na sua base o devir que caracterizara o período das Guerras Napoleónicas. Ficou marcado pelo conceito de Ilhas Adjacentes e pela

---

<sup>8</sup> Importa esclarecer que estes registos têm em conta o estado da questão, devendo admitir-se que o desenvolvimento da investigação sobre a História da Autonomia possa trazer novos elementos, que provoquem uma actualização.

manutenção de alguns órgãos de poder específicos; o 2º teve lugar entre o final do séc. XIX e o início do XX (1895-1901), tendo em muito resultado da crise do *Fontismo* e da ascensão (urbana) do novo discurso republicano, que pretendia colocar em causa o sistema e o regime políticos. Neste podem destacar-se os chamados “decretos autonómicos”; o 3º aconteceu durante a década de 1920 (embora com mais incidência entre 1921 e 1924). Ficou marcado por um conjunto de propostas inovadoras, em particular inclusive ao nível da instituição de órgãos de poder próprios; o 4º desenvolveu-se na década de 1960 e foi em muito reflexo do pensamento *desenvolvimentista* emergente após a 2ª Guerra Mundial. Envolveu figuras favoráveis à reforma do “Estado Novo” e oposicionistas e ficou marcado por propostas e reivindicações favoráveis à concretização efectiva da Autonomia; o 5º fez-se sentir em força partir de meados dos anos 70 (logo após o *25 de Abril* 1974) e ficou marcado pela defesa intransigente da alteração do Estatuto político e administrativo até então prevalecente. Teve em conta alguns conceitos já desenvolvidos na década anterior, os quais, após 1974, transformou num autonomismo irreversível, no sentido de uma Autonomia Política concreta (de base parlamentar e com órgãos de poder próprios), aceite e definida pelo novo sistema político português em construção e até - destaque-se - entendida como a única via para assegurar a unidade nacional de forma pacífica (num Estado que a Constituição considera unitário).

Por último, não é despidendo considerar que hoje estaremos já a viver um 6º Movimento, que resulta e convive com as transformações mais recentes na UE, fruto da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), mas também com a crise dos sistemas políticos (e até do próprio sistema internacional), assim como com as incertas consequências das crises geradas pela pandemia Covid-19 e pela Guerra russo-ucra-

niana (cujos efeitos e extensão no mundo ocidental ainda estão longe de se aferirem integralmente).

Um Movimento que, como todos os outros que o antecederam, é catalisado por elementos e condicionantes internas e externas - regionais, nacionais e internacionais, europeias, mas também atlânticas - que se espera contribua (e promova) desde logo uma RC que abranja a(s) questão(ões) da(s) Autonomia(s), assim como, depois, dê fundamentos à necessária reforma (e actualização) do EPARAM.

### **Das Revisões Constitucionais à Revisão do Estatuto Político-Administrativo**

Desde 1982 - data da primeira revisão - e até 2023, realizaram-se sete RC. As seguintes tiveram lugar em 1989 (II), 1992 (III), 1997 (IV), 2001 (V), 2004 (VI) e 2005 (VII). A questão da Autonomia esteve presente com maior substância nas I, IV e VI.

Assembleia da República pode rever a *Constituição* decorridos 5 anos sobre a data da publicação da última lei de revisão ordinária. Mas pode também assumir poderes de revisão extraordinária, desde que aprovada por maioria de 4/5 dos deputados em efectividade de funções. Não obstante, continua a prevalecer o entendimento de que há – a todos os níveis – um forte conservadorismo constitucional em Portugal.

Atente-se, por outro lado, para a relevância do assunto *Autonomia*, que sai reforçado pelo facto de as Regiões Autónomas estarem qualificadas – mesmo que em último lugar – entre os 14 *Limites materiais de Revisão Constitucional*. Ou seja: o poder de revisão fica impedido de obliterar ou adulterar a essência da Autonomia Política, ainda que possa modificar aspectos pontuais da sua configuração.

Neste contexto, vejam-se algumas das alterações mais relevantes a respeito das Autonomias políticas, no quadro das Revisões Constitucionais:<sup>9</sup>

- em 1982 (I), naquela que foi uma revisão realizada sem a participação institucional dos Parlamentos das Regiões Autónomas, ainda assim foi reforçada a sua capacidade legislativa e atribuído um poder tributário próprio; saíram também reforçados alguns poderes e aumentadas algumas competências (criar ou extinguir autarquias locais; participar nas políticas relativas às águas territoriais e afins); o Ministro da República deixou de ter assento no Conselho de Governo; o Presidente do Governo Regional passou a integrar o Conselho de Estado; foi eliminada a possibilidade de suspensão dos Órgãos de Governo Próprio, embora se tivesse mantido a possibilidade da sua dissolução; por fim, foi extinta a Comissão Consultiva para as Regiões Autónomas. No geral, foi alterado o sistema político com a abolição do Conselho da Revolução e deu-se um reforço dos poderes do Parlamento face aos do Presidente da República;

- em 1989 (II), foram aprofundados os poderes legislativos das Regiões Autónomas; admitiu-se o poder de desenvolver Leis de Bases e a possibilidade de as Leis Regionais não terem de respeitar as Leis Gerais da República, com o instituto de *autorizações legislativas regionais*; permitiu-se o estabelecimento de cooperação com entidades regionais estrangeiras e a participação em organizações inter-regionais; introduziram-se alterações e adaptações a nível tributário; a *Assembleia Regional* foi renomeada, acrescentando-se-lhe o adjectivo *Legislativa* (Assembleia Legislativa Regional). No geral, passados três anos depois da adesão à CEE, foi eliminado o carácter estatista da economia, pondo-se fim

---

9 Gouveia (2012).

à irreversibilidade das nacionalizações, abrindo-se o caminho para a privatização das empresas públicas;

- em 1997 (IV) teve lugar uma revisão mais extensa, que versou sobre os poderes recíprocos dos órgãos do Estado e das Regiões Autónomas relativos à integração na UE; desenvolveram-se os poderes daquelas, no plano legislativo, tributário, administrativo e europeu, mas impôs-se um recuo ao ficar impedida a transposição das directivas comunitárias para o Direito interno (norma que foi corrigida em 2004); derrubou-se a barreira das *Leis Gerais da República*, estatuindo-se em sua substituição os *princípios fundamentais*, alteração que poderia alargar o âmbito de intervenção do legislador autónomo;<sup>10</sup> incluiu-se o conceito de matérias de *interesse específico*; consagrou-se a possibilidade de Referendo Regional (embora sem poder ser convocado pelos Órgãos de Governo Próprio, apenas pelo Presidente da República, embora sob proposta daqueles); introduziu-se o segmento *territorial* na definição das Regiões Autónomas, depois foi incorporado no Estatuto Político-administrativo (1999): *pessoa colectiva territorial*. Neste caso, concretizou-se uma interpretação do Tribunal Constitucional de 1991, na sequência de questões levantados a propósito dos Círculos Eleitorais e do conceito de Povo madeirense;<sup>11</sup>

- a respeito da revisão de 2004 (VI), é consensual que teve a intensão de alargar a Autonomia legislativa. Neste sentido, foi aquela que mais interveio no texto referente às Regiões Autónomas. Procedeu-se então a uma verdadeira redefinição do poder legislativo regional insular, com a reformulação qualitativa de alguns dos limites à luz dos quais aquele se desenvolvera. Houve mesmo quem a tivesse baptizado de *a revisão das Autonomias*. Medeiros Ferreira afirmou que se

---

10 Freitas (2001)

11 Rodrigues (2021).

realizara uma *revolução copernicana* no estatuto constitucional das Regiões Autónomas e José Melo Alexandrino garantiu que se procedera a uma movimentação tectónica da matéria em que se apoiava a relação entre os órgãos nacionais e regionais no domínio legislativo.<sup>12</sup>

Modificou-se a definição das competências legislativas das Regiões Autónomas, simplificando-as e ampliando-as. Procedeceu-se a um aprofundamento jurídico da Autonomia, aumentando os poderes da ALRAM, e extinguiu-se a cláusula do *interesse específico*, submetendo a partir de então a competência legislativa regional primária a um requisito que se dizia menos adstritivo: o âmbito regional.

Ao Estado ficou a incumbência de promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade, assim como o incentivo à progressiva integração da Região Autónoma em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional (neste caso, na UE).

De aparente relevância foi a extinção do cargo de Ministro da República, embora no seu lugar se tenha instituído o de Representante da República, mas retirando-lhe o resto de superintendência que possuía e deixando de ter ligação ao Governo da República, passando à exclusiva dependência do Presidente da República. Há quem considere que assim se esvaziou por completo o processo tal qual ele tinha sido pensado pelos constituintes em 1976.<sup>13</sup>

Ainda em 2004 foram introduzidas algumas alterações semânticas: a expressão *assembleias legislativas regionais* foi substituída por *Assembleias Legislativas das regiões autónomas* (sic); *assembleias legislativas regionais* por *Assembleias Legislativas das regiões autónomas* (sic). Note-se que – de

---

12 *Apud* Medeiros e Rocha (2009).

13 Diniz (2012).

forma inexplicável? – se optou por manter a designação de Regiões Autónomas com minúsculas.

J. Miranda (2005) concluiu que todas estas alterações foram no sentido do enfraquecimento do Estado perante a UE e as RA. Em tese, estariam reunidas as condições para inaugurar-se uma nova fase da Autonomia. Sucede que o seu curso natural ficou dependente da forma como a doutrina e, sobretudo, a jurisprudência, interpretassem o sentido e o alcance das alterações introduzidas.

Ora, a reconhecida leitura restritiva dos preceitos constitucionais – sobretudo do âmbito regional e das matérias reservadas aos Órgãos de Soberania – condenou a pretensão de tranquilidade que estivera subjacente a tal Revisão. Pode concluir-se, assim, que a intenção fundamental não logrou materializar-se numa (esperada) mudança de paradigma, ao ponto de se considerar mesmo que tal projecto fracassou em larga medida.<sup>14</sup>

Na prática, o TC, servindo-se do conceito de *Estado unitário*, tende a limitar a capacidade legislativa da Assembleia Legislativa da Madeira. No mesmo sentido concluiu Gouveia (2012), apesar de entender que nenhuma das Revisões anteriores fora tão importante e atingira tal magnitude (pelas alterações sensíveis na arquitectura jurídico-política).

Vários especialistas consideraram-na, assim, como uma Revisão *não consumada*, uma tentativa fracassada de alargamento efectivo *da* competência legislativa regional, que por isso quase se limitou (limita) à adaptação de diplomas. Neste sentido, é unânime a noção de que a dita *Constituição Autónoma* contém *falhas sistemáticas* e *espaços indefinidos*, omitindo indicações que se mostrariam relevantes e provocando problemas graves de articulação entre as instâncias intervenientes. Algo que será de todo o interesse,

---

14 Medeiros e Rocha (2009).

portanto, pôr cobro em próxima Revisão, assim como proceder-se ao reconhecimento (será mesmo de pormenor?) da dignificação institucional das Regiões Autónomas e dos seus Órgãos de Governo Próprio, aos quais se deve, desde logo, menção com letras maiúsculas.

O EPARAM define a condição da Madeira no quadro constitucional. É uma lei ordinária reforçada da III República Portuguesa, aprovada pela Assembleia da República, sob proposta da Assembleia Legislativa da Madeira. Tem um regime específico, no tocante à formação, à modificação e à relação com as outras leis. É-lhe negado o valor de acto legislativo constitucional, assumindo uma dimensão para-constitucional. É uma das competências legislativas parlamentares que não pode ser objecto de delegação ao Governo Central. Nele definem-se as atribuições, o sistema de Órgãos de Governo Próprio, a sua estrutura, titulares, competências e as demais matérias conexas.

Quanto ao conteúdo, pode considerar-se que o EPARAM é um prolongamento da *Constituição*, com o intuito de complementar a sua disciplina. Tem uma função reguladora e parametrizadora da actividade legislativa, estadual e regional insular, definindo o âmbito das competências legislativas.<sup>15</sup>

A especificidade do EPARAM está na sua natureza de entidade política e não na sua base territorial ou simplesmente administrativa. À escala regional insular devia equivaler a uma *Constituição*, sendo o instrumento legal para permitir o cumprimento da Autonomia estabelecida. Fica, porém, muito aquém disso e juridicamente não tem essa dignidade. Aliás, o respeito que se lhe reserva, formal e protocolar, continua a ser reduzido.

Não sendo um *Código Regional*, por ser apenas uma lei principal, ainda assim funciona como uma *sub-Constitui-*

---

15 Gouveia (2012).

ção.<sup>16</sup> Não obstante, há quem o designe de *Lei Fundamental da Região*, e Freitas (2001) afirma, com “algum arrojo e irreverência” (palavras do próprio), que se configura como uma espécie de Constituição material das Regiões Autónomas, embora não em sentido formal. Saliente-se, porém, que não é o EPARAM que cria a Região Autónoma, nem lhe confere a titularidade ou o exercício de poderes legislativos. A Região Autónoma já os tem previamente, nos termos da *Constituição de 1976*, pelo que o EPARAM apenas os define (apesar de não ser líquido que o TC o respeite).

Por fim, importa referir que a Madeira, através da sua Assembleia Legislativa, tem o poder exclusivo de perante a Assembleia da República exercer a iniciativa estatutária. Quanto ao tratamento *ex novo* de matérias não consideradas em proposta de EPARAM, persiste a questão de não existir um entendimento conclusivo. Assim se expressa o carácter colegiferante e a natureza bicéfala do sistema, que tem originado polémica e a apresentação de argumentos diversos a respeito das competências respectivas.

Foram até ao momento aprovados três Estatutos: um *Provisório* (1976) e os dois EPARAM (1991 e 1999). É este último que ainda se encontra em vigor. Será pouco relevante desenvolver aqui qualquer análise mais aprofundada, para além do destaque devido ao essencial de cada um dos Estatutos.

O de 1976 (que era suposto ser provisório, até à promulgação do definitivo, mas existiu durante 15 anos) quase se pode resumir a uma frase, extraída do breve texto inicial: “cingiu-se à letra e ao espírito da *Constituição*, do presente estatuto (sic) se pode dizer que não é bom nem mau, sendo apenas constitucional”.<sup>17</sup>

---

16 Gouveia (2012).

17 DL 318-D/76. Proposto pela Junta Regional. Aprovado pelo Conselho de Ministros (29/4/1976). Tinha 7 títulos e 68 art.ºs. Para mais desenvol-

O de 1991 – o primeiro definitivo... – a (re)definiu a Autonomia política, administrativa e financeira e a sua existência no quadro constitucional vigente. Nele ficaram expressos os princípios da *solidariedade* e da *continuidade territorial*, considerados fundamentais, implicando contrapartidas e compromissos do Estado, no sentido de intervir para corrigir as *desigualdades estruturais* (nele elencadas). Registou também a posse de símbolos próprios (Bandeira, Bração de Armas, Selo e Hino) e aceitou a existência de um sistema fiscal específico, mas apenas resultante da adaptação do sistema nacional às especificidades regionais.<sup>18</sup>

O EPARAM de 1999 – também designado de primeira revisão do Estatuto, publicada enquanto Lei de alterações – é o que se encontra em vigor.<sup>19</sup> Nele, apesar da AR não ter consagrado na íntegra a proposta de Lei 234/VII/4 da ALRAM, foram aceites a esmagadora maioria das alterações introduzidas, tendo sido por esta última considerado que representavam assinalável melhora das soluções de qualidade e eficácia constitucionais, contribuindo decisivamente para a consolidação da autonomia regional.

Considera-se assim que em 1999 a revisão do Estatuto consagrou avanços significativos, produto dos 23 anos do Regime Autónimo. Tal não impediu que desde então – e, entretanto, decorreram 24 anos – tenham existido outras Re-

---

vimento e/ou síntese e explicação(ões) para o hiato até 1991, vide: Freitas (2001), Gouveia (2002), Gouveia (2012), Rodrigues (2021).

18 Lei 13/91. Votado pela ALM a 22/2/1990, aprovado pela AR a 24/4 e promulgado pelo PR a 9/5. Organizado em 5 títulos e 78 art.ºs. A sua conclusão passou por um longo processo (1977-1990), com a discussão de vários projectos e um veto presidencial (M. Soares, 1990).

19 Lei 130/99, de 21/8. Está integralmente publicado em anexo no *Diário da República* nº 195/1999, de 21/8. Teve uma pequena alteração, pela Lei 12/2000, de 21/6, para actualizar o índice de eleição por eleitores recenseados. Organizado em 5 títulos (subdivididos em capítulos e secções) e 154 art.ºs.

soluções da ALRAM para novas revisões do EPARAM e da Lei Eleitoral,<sup>20</sup> mas sempre sem qualquer efeito.

A este respeito, aliás, até hoje (2023) continuam por consagrar os círculos eleitorais da emigração e dos madeirenses residentes no restante território nacional. Mantém-se também a impossibilidade do voto antecipado e em mobilidade.

Por outro lado, o respeito reservado ao EPARAM ficou sempre muito aquém do exigido. A começar pela inexplicável ausência de um Preâmbulo. Logo em 1999 a ALRAM procedeu à sua publicação em exemplar único. Nesta edição, preparada e comentada por José Magalhães, com a intenção declarada da mais ampla divulgação cívica, foi introduzido um aparato, através do qual se assinalam os aditamentos, se fazem comparações e comentários, para tornar perceptíveis as alterações. O documento foi republicado (e reeditado) em 2020, agora incluindo um texto intitulado “Preâmbulo”, escrito pelo Presidente da ALRAM, J. Manuel Rodrigues.

### **E agora... a Região Autónoma da Madeira e o futuro**

Apresentados, de forma muito genérica, os períodos históricos, os movimentos e as bases jurídicas, a respeito da Autonomia da Madeira as grandes questões colocar-se-ão em redor dos seguintes 9 tópicos e vias:

1) a sustentabilidade e o desenvolvimento do sistema político autónómico;

---

20 Está em vigor a Lei Orgânica nº1/2006, de 13/2 (com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica nº 1/2009, de 19/1, que republicou a Lei Eleitoral para a ALRAM). Vulgarmente conhecida por *Lei Eleitoral para a Madeira*. Tem 7 Titºs. e 169 art.ºs. Criou o Círculo único e o número de Deputados passou de 68 para 47. A CNE apresentou (2015) uma edição anotada e comentada.

2) a (re)definição e o (re)estabelecimento das relações com o Estado, entre os Órgãos de Poder Próprio da Região Autónoma e os Órgãos de Soberania (e seus representantes);

3) a integração, a representação e o relacionamento com a UE;

4) a concretização da Autonomia financeira, com a necessária arquitectura técnico-jurídica, que contemple instrumentos e meios eficazes. Aqui se inserem a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, mas também o Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) e todas as outras propostas conducentes àquele objectivo, como o estabelecimento de um Sistema Fiscal Próprio);

5) o (histórico) problema dos transportes (aéreos e marítimos, nas ligações com o exterior, mas também internos e, por isso, rodoviários);

6) a gestão (partilhada) do território e dos espaços marítimo e aéreo, com destaque para as mais-valias dadas pela Plataforma Continental;

7) a criação e/ou o desenvolvimento de (novas ou renovadas) mais valias económicas (desde a área das chamadas *novas tecnologias* e da *Inteligência Artificial* – que confirmam globalização e aproximam a Madeira do Mundo, em condições de igualdade potencial – até ao aproveitamento equilibrado dos bens naturais, e particular dos recursos hídricos, passando pelas indústrias do Turismo e outras, associadas à marca *Madeira*, onde se inclui a (re)projectão dos produtos tradicionais e identitários;

8) a sustentabilidade eco-social (insular e arquipelágica), um universo muito vasto e não menos complexo, no qual se levantam múltiplas questões, desde a crise demográfica, às diversas pressões colocadas pelo Turismo, passando pela inter-relação do ser humano com a natureza envolvente (que também é material) e pelo cumprimento dos deveres sociais

do Estado, até à atenção que deverá ser dedicada ao desenvolvimento das designadas economias *verde e azul*;

9) as (inter)relações com a Diáspora.

Importa esclarecer que nas linhas seguintes apenas serão desenvolvidos aspectos relacionados com os três primeiros tópicos (dos 9 atrás enunciados). Não é objecto deste texto, portanto – desde logo pelos seus limites editoriais – quer a problematização e o aprofundamento das questões colocadas, quer (aqui) a exposição das demais áreas enunciadas. O risco de uma análise limitada (e até superficial) é evidente. Assumimo-lo por considerarmos que o espírito que lhe está subjacente é o de uma síntese de divulgação.

Por outro lado, como facilmente se deduz, estas 9 áreas não existem de forma estanque, porque coexistem e podem correlacionar-se. Une-as a noção de que o progresso eficaz da Autonomia resultará do seu desenvolvimento global. Mais: o êxito das seis áreas que aqui apenas enunciamos, resultará da qualidade das revisões que se introduzirem e se concretizarem nas três dimensões prévias, que são, para todos os efeitos, estruturantes.

### **A sustentabilidade e o desenvolvimento do sistema político autónómico**

Aqui temos, por um lado, componentes fundamentais, materiais, com exigências técnicas e de eficácia exigida – onde se destacam o Estatuto Político; o funcionamento e as competências dos órgãos de poder próprio (mas numa relação directa com aquelas que forem as competências do Estado); a Lei Eleitoral – mas tem também, por outro lado, uma dimensão teórico-conceptual, de base, que se pretende fomentadora de uma Cultura Política afirmativa, defensora e

promotora da Autonomia e do autonomismo, com a necessária componente pedagógica.

A este respeito, importa lembrar que têm sido usuais – e até provenientes de diversos quadrantes políticos – as referências de que a ALRAM não tem feito uso das suas prerrogativas legislativas, em particular as definidas pela RC de 2004, limitando por isso a sua acção à mera adaptação dos diplomas nacionais à Região. A este quadro também se podem juntar as várias alusões a propósito de lacunas técnicas (de teor diverso) detectadas nos diplomas.<sup>21</sup>

Daí que sendo evidente a necessidade de fortalecer o campo doutrinário, também é essencial renovar e promover os conhecimentos técnico-jurídicos daqueles que estão directamente envolvidos nos processos, com destaque para parlamentares e assessores.

Do desenvolvimento integrado destas vertentes resultará o reforço do pensamento autonomista e a sua problematização. Assim se criarão melhores condições para responder, por um lado, às necessidades emergentes, resultantes da inter-relação entre as reivindicações e exigências autonomistas e o Estatuto Político definido – de onde, aliás, resultarão contributos importantes para a reforma do(s) sistema(s) político(s), autónomo e nacional – e, por outro lado, também se deduzirão soluções para os problemas colocados pelas três principais dimensões da Autonomia: os direitos da (própria) sociedade (ou, se quisermos, do povo madeirense); a capacidade de auto-regulação/legislação (da RA); o quadro superior (nacional) da legislação partilhada.

Neste sentido, o objectivo deverá ser definir – no quadro da Democracia liberal – aquilo que J. Rawls designou por “teoria ideal”, no seu duplo sentido: da perfeita confor-

---

21 Feitas publicamente pelo antigo Ministro (até 2004) e depois Representante da República, o Juiz Conselheiro Monteiro Diniz (Diniz, 2012).

midade dos cidadãos com as leis e os princípios de Justiça e da capacidade de identificar as condições que devem ser preenchidas para que a sociedade realize vários ideais morais e/ou políticos.<sup>22</sup>

Como é evidente, em paralelo, até por razões de credibilidade, será necessário nunca descurar a manutenção e a implementação de medidas que permitam a transparência da acção política e a aproximação dos órgãos de poder à população e ao eleitor.

Quanto a iniciativas concretas.

Em 2015 foi aprovada a criação de uma *Comissão Eventual para Reforma do Sistema Político*, à qual sucedeu, em Janeiro de 2020, também aprovada por unanimidade na ALRAM, a *Comissão Eventual para o Aprofundamento da Autonomia e Reforma do Sistema Político* (CEAARSP).<sup>23</sup>

Esta tem por objetivo expresso a criação de condições para que a Madeira avance nas reformas consideradas indispensáveis ao reforço e aprofundamento da Autonomia e, neste sentido, ao apuramento (e melhoramento) da relação do Estado com a RA. Em concreto, entende-se que isso se alcançará - para além da prioritária RC - através da revisão da *Lei das Finanças das Regiões Autónomas*<sup>24</sup> e da *Lei Elei-*

---

22 Rawls (1997 e 1996), Weithman (2011).

23 A comissão (CEAARSP) foi aprovada por unanimidade em Nov. de 2019 e constituída em Jan. de 2020 (para a Legislatura 2019-23). É presidida por José Prada (PSD), sendo composta por 12 deputados (de todos os Partidos com assento parlamentar: PSD 5; PS 4; JPP 1; CDS 1; PCP 1). Apesar de nova, esta comissão tem a mesma finalidade daquela que a antecedeu.

24 A primeira LFRA foi aprovada em 1998, a segunda em 2007 (que levou ao pedido de demissão do Presidente do Governo da Região Autónoma) e a terceira em 2013 (em vigor).

*toral* (LEALRAM)<sup>25</sup> e, por último, do *Estatuto Político-Administrativo* (EPARAM).<sup>26</sup>

Apesar de se reconhecer que a pandemia Covid-19 condicionou os trabalhos da CEAARSP, é certo que desde então esta também não primou pela frequência das suas reuniões ou pela substância das suas propostas e conclusões.<sup>27</sup> De facto, apenas procedeu à Audição Parlamentar de diversas personalidades (designados especialistas em Direito Fiscal, constitucionalistas e políticos) no âmbito dos trabalhos para a revisão da LFRA. Na sequência disto, teve lugar a apresentação da proposta final de projecto de resolução de revisão daquela Lei, que foi aprovada por unanimidade (Jun. 2021).

Uma vez que as questões da RC e da LFRA serão referidas adiante, aqui apenas olhamos para o *Estatuto Político* (1999) e para a *Lei Eleitoral* (2006).

Quanto ao primeiro, e pressupondo uma hierarquia de prioridades, será de toda a conveniência (e prudência) reservar a sua actualização para o fim dos procedimentos que – primeiro – deverão conduzir à revisão da LFRA, a uma RC (que contemple, de modo efectivo e sem enviesamentos, o aprofundamento das Autonomias), e à reforma da LEALRAM.

Só depois poderão estar reunidas as condições materiais para se proceder à reforma do EPARAM.<sup>28</sup> Ora, por razões

---

25 Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (LEALRAM), LO nº1/2006, de 13/2, com alterações introduzidas pela LO nº 1/2009, de 19/1, que a republicou.

26 Lei nº 130/99, de 21/8, com alteração de pormenor pela nº 12/2000, de 21/6.

27 A 18/1/2023 o *DN* (Madeira) noticiava - sem que tenha sido desmentido - que a CEAARSP não se reunia desde Junho de 2021.

28 Refira-se que a 24/2/2017 a Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político iniciou a análise das propostas de Revisão do EPARAM (fonte: ALRAM) com a análise dos documentos apresentados pelos Partidos. O fim da Legislatura (2015-19) colocou ponto final nos trabalhos. A nova Legislatura (2019) trouxe a já referida instituição da nova Comissão, de nomenclatura diversa, mas com o mesmo fim.

óbvias – o fim da actual legislatura vai ocorrer no 2º semestre de 2023 – tal só irá suceder durante a nova Legislatura de 2023-2027, tendo em conta as novas representações no Parlamento madeirense. Mas sejam quais forem as circunstâncias, o EPARAM deverá repercutir o resultado das revisões atrás mencionadas, por forma a permitir – quase três décadas depois (uma geração) – a conveniente actualização dos termos do Estatuto Político estabelecido em 1999.

Daí a necessidade de promover, sem hesitações e com o devido fundamento, a realização das revisões legislativas necessárias.

A respeito da LEALRAM, continua sem resolução o problema do(s) Círculo(s) de *fora da Madeira*, o qual – destaque-se – é colocado desde 1975/76. Em Janeiro de 2023, no quadro do Parecer dado sobre os 8 Projectos de RC entrados na AR, a ALRAM pronunciou-se no sentido de salientar – para além da força dos argumentos histórico e cultural – a importância daquele Círculo, quer como ”consagração constitucional da autonomia (sic)”, quer enquanto ”reconhecimento pelo Estado da existência de comunidades regionais com especificidades sociais, culturais e económicas, que as distinguem do todo nacional”.<sup>29</sup>

De resto, a existência do círculo eleitoral único (em vigor desde 2007) não é actualmente colocado em causa. Ainda assim, em 2017 o JPP chegou a defender a instituição de quatro círculos eleitorais (em substituição do único): Ilha da Madeira; Ilha do Porto Santo; Diáspora (cidadãos madeirenses residentes no estrangeiro); e um círculo de compensação.<sup>30</sup>

---

29 RAM - AL – 1ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude – Parecer – Projectos de Revisão Constitucional nºs 2/XV/1ª (BE), 4/XV/1ª (IL), 6/XV/1ª (PCP) e 7/XV/1ª (PSD), de 3/1/2023.

30 Entre 1976 e 2007 existiam 11 círculos eleitorais (correspondentes aos 11 municípios do Arquipélago), sendo os mandatos em cada um deles

No que se refere ao fomento de uma cultura e prática políticas promotoras da Autonomia e do autonomismo, assim como defensoras dos valores identitários e da especificidade arquipelágica madeirense, são essenciais, para além do apoio contínuo à edição (abrangendo os diversos suportes e plataformas existentes), assim como o desenvolvimento dos instrumentos e mecanismos de distribuição e a adopção de medidas que permitam uma introdução e aplicação efectivas do conhecimento produzido sobre a realidade insular nos vários níveis do sistema educativo e nos *curricula*. Daqui decorre que a formação de docentes afigurar-se-á como uma das áreas prioritárias.

Em paralelo, exigem-se estratégias para promover a participação da sociedade civil e dos cidadãos, assumindo-se que a autonomia política passa também pela formação de uma autonomia de pensamento, que se concretiza através de uma atenta (e activa) participação política. Conseguir-lo representará, indubitavelmente, um progresso para o pensamento e prática autonomistas, sabendo-se que o caminho (e a construção) da Autonomia tem exigências epistémicas, mas também motivacionais.<sup>31</sup>

Neste sentido, não será despidendo considerar, por exemplo, a regulamentação da possibilidade de os cidadãos poderem apresentar iniciativas legislativas à ALRAM.

Do que não pode haver dúvidas é de que compete aos madeirenses (e aos seus representantes eleitos) definir o progresso – ou o aprofundamento – que pretendem para a sua Autonomia. Daí que, a este respeito, também não seja de somenos considerar a necessidade de atribuir proeminência às resoluções aprovadas por unanimidade na ALRAM, deven-

---

determinado em função do universo de eleitores inscritos. Também a partir de 2007 passaram a ser eleitos 47 deputados (até então eram 63).

31 Piper (2018).

do de tal unanimidade retirar-se consequências de carácter político, mas também legislativo.

Tudo isto tendo sempre presente que, por um lado, em Democracia a representação parlamentar é a expressão mais legítima da vontade popular (que por isso deve ser respeitada por todos os agentes e instituições) e, por outro, que há um todo nacional.

### **A (re)definição e o (re)estabelecimento das relações com o Estado, entre os Órgãos de Poder Próprio da Região Autónoma e os Órgãos de Soberania (e seus representantes)<sup>32</sup>**

É aqui que residem, como se percebe tanto o busílis como o elemento catalisador do progresso da Autonomia: a *Constituição da República* e a necessidade da sua revisão, por forma a fazê-la evoluir, dotando-a de conteúdos substantivos, que possam conduzir, a uma eficaz concretização das reivindicações autonomistas.<sup>33</sup>

Importada salientar que a respeito da necessidade de uma RC se verifica – actualmente – a convergência de todos os Partidos representados no Parlamento madeirense. Isto não significa, como é óbvio, uma coincidência quanto às prioridades e à substância da referida revisão ou quanto à for-

---

32 Presidente da República, Assembleia da República, Governo, Tribunais e Representante da República.

33 A AR pode rever a *Constituição* decorridos 5 anos sobre a data da publicação da última lei de revisão. Pode ainda assumir em qualquer momento poderes de revisão extraordinários, por maioria de 4/5 dos Deputados em efectividade de funções, como aconteceu em 2005, no processo que conduziu à 7.<sup>a</sup> RC, apenas um ano após a anterior. A este respeito vejam-se as (muitas) publicações de Arnaldo Ourique (<https://arnaldoourique.pt/> 2019-2021), até pela sua relação directa com as questões que se colocam ao desenvolvimento da Autonomia. Para o caso específico da Madeira, vide Gouveia (2012).

ma de desencadear o processo e de fazer chegar as propostas da RA à AR.

Neste público desacerto, poderá residir um ponto disruptivo, pois consideramos que a possibilidade de êxito de qualquer revisão constitucional que vise o progresso da Autonomia será sempre directamente proporcional ao grau de entendimento prévio que se conseguir expressar ao nível da ALRAM. Melhores perspectivas, resultarão sempre da universalidade e da sustentabilidade política daquilo que for acordado, tendo em conta o fim último que deverá ser sempre o Bem Comum.

No passado (recente ou mais ou menos longínquo), são vários os registos da manifestação das (boas) intenções de reformar o sistema político, dando-se início a trabalhos e à formação de comissões, que acabaram (na maior parte dos casos) por não ter qualquer desenvolvimento, quer porque a sua actividade se dilui no tempo, quer porque se extinguem com o fim das Legislaturas, quer até - e sobretudo - porque facilmente concluem que pouco (ou nada) podem avançar sem que antes se proceda a uma RC. Note-se que a situação na AR também pouco ou nada diverge. Pode até detectar-se um *modus operandi* que leva à criação de tais comissões no início das Legislaturas.

Em 2015 a então designada Comissão para a Reforma do Sistema Político, instituída no seio da ALRAM, deu início a audições parlamentares e chegou mesmo a publicitar – em Janeiro de 2018 – a aprovação de vários artigos no quadro de uma proposta de alteração do EPARAM (que previa estar concluída no Verão daquele ano).<sup>34</sup>

---

34 Abstemo-nos de identificar aqui todos aqueles (maioritariamente da área de intervenção Política ou do Direito) que estiveram presentes nas audições, realizadas desde 2015. Os registos são públicos e até se podem encontrar facilmente, inclusive nos diversos suportes disponibilizados pelos meios de comunicação social.

Mais recentemente (2020), registou-se a abertura de novo procedimento, ao qual já aludimos, com a criação da CEAARSP. Uma vez mais, porém, dos seus trabalhos nada resultará de concreto, uma vez mais pelas razões supranomeadas e, em particular neste caso, pelo fim da Legislatu- ra e pelo facto daquela Comissão não se ter debruçado sobre qualquer proposta de resolução no âmbito dos trabalhos preparatórios para a revisão constitucional.

Aliás, a este respeito, importa salientar – algo que parece esquecer-se - que a ALRAM não tem qualquer prerrogativa para desencadear o processo de RC. Pensar o contrário – a ideia de que só uma proposta única da ALRAM poderá dar entrada na AR para ser votada, ou que essa é a melhor via – é um equívoco frequente (e sem qualquer fundamento histórico ou jurídico).

Mas isto de forma alguma impede que também se deduza, como é óbvio, o quanto é inequívoco que a participação dos órgãos de poder próprio das RA no processo de decisão dos órgãos de soberania respeito das matérias relativas Autonomia assume uma utilidade e eficácia irrefutáveis.

A verdade é que, apesar de tudo, não está definido constitucionalmente que as propostas de RC possam/devam partir das Regiões Autónomas. A iniciativa é exclusiva dos deputados da AR. É um processo fechado, senão mesmo de sigilo inexplicável.<sup>35</sup> Isto apesar de alguns responsáveis políticos, inclusive ligados a órgãos de soberania, pelo teor das suas intervenções públicas, isso poderem induzir nos ouvintes, em particular quando afirmam que o assunto *está do lado* ou que *tem de partir da RA*. Não se percebe bem como, uma vez que a ALRAM não dispõe de tal faculdade criativa e muito menos a tem o Governo Regional.

---

35 Nem o próprio Presidente da República tem direito de veto (político ou jurídico), nem pode recusar a sua promulgação. Ou seja, alterar a Lei Fundamental é um processo reservadíssimo.

Ou seja: as resoluções dos parlamentos regionais são (meras) declarações de interesse. Mais (pior?): as RA - que são obrigatoriamente ouvidas em processo legal de matérias legais – podem deixar de o ser em processo de RC, mesmo que este – note-se – vise alterar o próprio sistema autonómico.<sup>36</sup> Claro que existe – actualmente – a salvaguarda imposta pelos limites materiais da revisão (onde se incluem, em 14º e último lugar, as Autonomias).

Deverá tudo isto ser clarificado? Sem dúvida, para impedir que persista uma nebulosa que será de todo conveniente dissipar e extirpar.

Aliás, no extremo, até se pode considerar que esta situação contribui para restringir, de forma liminar, o interesse dos Partidos em apresentar propostas a debate e votação na ALRAM (para que desta depois possa resultar um documento único, que a torne proponente junto da AR). Ora, na verdade, a História tem demonstrado que tais declarações não têm tido sequência, comprovando o fracasso de tal procedimento, quer pela alienação ou atrofiamento da AR, quer por decisão do TC.

Ou seja, concluindo-se pelo ajustamento e reforço das competências da ALRAM a tal respeito, desde logo por ser o principal órgão de governo próprio, então que se legisle nesse sentido. Mas sem que tal implique a extinção das vias (partidárias) já estabelecidas. Na certeza de que para qualquer revisão do Direito Constitucional Autonómico (ou seja: das regras que a Constituição prevê sobre as RA e o seu poder específico) se deve ter sempre um cuidado muito especial (e uma preparação proporcional).<sup>37</sup>

---

36 Ourique (2021).

37 Ourique (2021).

Perene, como a Liberdade, a Autonomia deve ser conquistada e fortalecida todos os dias, sem nunca se dar por garantida.

Neste quadro, tendo em conta o já mencionado escasso efeito prático das resoluções do parlamento madeirense, haverá que tirar o máximo partido do acesso directo à RC: através dos deputados eleitos pelas RA com assento na AR e pela sua presença no seio de Partidos políticos com capacidade para iniciar um processo de revisão construtivo. Há, portanto, que aferir (e aproveitar) das oportunidades, ter capacidade (política e técnica) e promover uma atitude de ética constitucional (capaz de conviver com a expectável tensão política, gerada e consubstanciada na já longa tradição centralista do Estado português).

Sem que, por outro lado, se aliene todo o (eventual) conhecimento acumulado – há quase duas décadas, mas em particular na última, durante a qual foi reforçado pelas muitas audições parlamentares realizadas – por forma a permitir a criação de uma base sólida, capaz de sustentar e defender com fundamento todas as propostas futuras em que a ALRAM considere pertinente envolver-se, que apenas aquelas referentes às reformas do EPARAM, da LFRA e da LEALRAM, pois parece-nos evidente que outras exigirão, a vários níveis, o seu compromisso e acção política.

A este respeito estarão na linha da frente todas as propostas directamente ligadas ao processo de RC: a ampliação dos poderes e competências legislativas regionais, assim como dos respectivos instrumentos legais (mas que de modo concomitante também fixe as responsabilidades e incumbências do Estado para com os madeirenses); a gestão partilhada dos espaços marítimo e aéreo; as competências e a relação com o TC (em paralelo à intenção já declarada pelos Governos Regionais de as RA nomearem por cada Região um juiz para aquele Tribunal); a extinção do cargo

de Representante da República (e com ele o desactualizado principio da fiscalidade preventiva); o fim da proibição de existência de Partidos regionais; a reinstalação do Tribunais da Relação; e, por último, a actualização, que se impõe há muito, pelas evidências, do conceito de Estado Unitário, usando de uma nova fórmula que reflecta a realidade concreta das Autonomias.

No fundo, a tudo isto está subjacente a noção de que a *Constituição da República* só tem de pronunciar-se de forma clara sobre as cinco áreas que se entendem ser de competência do Estado: 1) matérias de direitos, liberdades e garantias; 2) política externa; 3) defesa nacional e segurança interna; 4) Tribunais de recurso superior; 5) sistema nacional de segurança social.

Facilmente se conclui, portanto, de que há ainda um longo caminho a percorrer, no sentido de se valorizar e densificar a Autonomia – qualitativa e quantitativamente – sem que isso de forma alguma coloque em causa a necessária harmonia e a cooperação com o todo nacional.

### **A integração, representação e relacionamento com a UE**

É unânime o reconhecimento de que a adesão à CEE (1986), com as suas consequências imediatas – nos campos político, económico e financeiro – representou para a Madeira, a breve trecho, não só um desenvolvimento infraestrutural relevante, como também ajudou a consolidar a afirmação definitiva do sistema político autonómico e da sua sustentabilidade no quadro euro-atlântico, como havia sido instituído dez anos antes.

A Madeira abraçou sem reticências (assim como o todo nacional, aliás) as políticas de integração e coesão europeia, reconhecendo de imediato a sua inegável validade como via

para o bem-estar social e caminho a percorrer tendo em vista o (constante) progresso comunitário.

Já tivemos oportunidade de apresentar uma breve reflexão sobre a integração europeia da Madeira, na qual, de forma sintética, nos referimos à ideia e ao sentido históricos da integração; à afirmação do espaço insular madeirense no panorama político e institucional europeu comunitário; à transposição desta realidade nos quadros político, institucional e constitucional portugueses (e a alguns aspectos das repercussões no panorama institucional e nas relações de poder entre os Órgãos de Soberania e os Órgãos de Governo Próprio); e às repercussões concretas da integração na realidade insular (a múltiplos níveis, do jurídico ao cultural).<sup>38</sup>

Ora, é exactamente neste contexto, quando já se caminha para as quatro décadas da adesão à UE (2026), que se deve considerar legítimo, passada uma geração, que os madeirenses almejem - para que possam alcançar o exercício pleno da sua qualidade de Região Autónoma portuguesa e de Região Ultraperiférica europeia - o direito a estarem representados no Parlamento Europeu, através de deputados eleitos por um Círculo Eleitoral próprio.

Mais uma vez, não se percebe a razão de ser de tal temor (ou simples impedimento de um legítimo direito de sufrágio), ainda mais depois de ter sido - e bem - há muito definido um direito à diferença, resultante de reconhecida(s) especificidade(s), no seio dos quadros políticos nacional e europeu, em qualquer dos casos expressas nos principais documentos legislativos fundadores.

Novamente, não compreende - sabendo que a RA tem o poder de “participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais e

---

38 Rodrigues (2022).

nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária quando estejam em causa matérias do seu interesse específico” – porque continua a verificar-se uma (recorrente) leitura restritiva dos preceitos constitucionais.<sup>39</sup> Isto apesar de ser tangível a preocupação com integração europeia (e até a sua evolução), quer no que diz respeito às competências da ALRAM, quer quanto à participação da Madeira na definição das posições do Estado português no processo de construção europeia.

Parece-nos evidente, portanto, que dos processos de revisão e aprofundamento anteriormente apontados – ou seja: do desenvolvimento e progresso de realidades e conquistas que não se devem cristalizar – deverão também resultar consequências – naturais – no processo de integração europeia da Madeira, enquanto RA e RUP, participante activa numa *família* onde as ideias de Liberdade e de Democracia, para além de fundadoras são preponderantes.

Ora, daqui poderá ainda deduzir-se – num outro âmbito – a necessidade de se proceder quer à introdução da competência para negociar directamente com a UE, quer à actualização (ajuste ou aprofundamento) do próprio Estatuto de RUP. Por outras palavras: mantendo-se os incontornáveis imperativos geográficos – que afastam, embora não de uma forma extrema, as RA (onde se incluem as Canárias) do centro continental da UE –, mas reconhecendo-se as especificidades do seu estado de desenvolvimento (político, económico e social), até que ponto já será conveniente levantar a questão de saber se para as RUP portuguesas e espanhola – em prol do bem-comum e da afirmação euro-atlântica, num tempo de mudança do sistema internacional – se impõe a definição de um conceito novo, próprio, tendo até

---

39 RC 1997 (artº 227º).

em conta um reposicionamento do Atlântico Norte no quadro europeu.

Por último uma brevíssima referência (em forma de alerta), a propósito de uma questão que – quando comparada com as anteriores – até se pode (?) considerar de mais fácil (?) solução: a importância do CINM ser entendido (e defendido) como um dos elementos mais relevantes (não o único, como é óbvio, desde logo porque se deve conjugar com o eventual Sistema Fiscal Próprio) para a sustentabilidade efectiva da Autonomia financeira da Madeira. Afinal, quem não o pretende?

É assim, olhando o Passado e servindo-nos da Memória, mas acima de tudo pensando no futuro, que avançamos no sentido de revelar (e construir) uma *diferenciação integradora*, que se pretende realizar num Todo a que se subordina (mas ao qual não se subjugam).

Uma *diferenciação integradora* ou, se preferirmos, uma *diferenciação inclusiva* onde as idiosincrasias insulares de forma alguma invalidam a integração das realidades regionais e autonómicas (madeirenses) em outras unidades mais abrangentes (sejam de matriz portuguesa, europeia ou atlântica).

### **Breve Lista de Abreviaturas**

ALRAM – Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

AR – Assembleia da República

CEE – Comunidade Económica Europeia

CINM – Centro Internacional de Negócios da Madeira

CRP – Constituição da República Portuguesa

EPARAM – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

PREC – Processo Revolucionário em Curso

RA – Região(ões) Autónoma(s)

RC – Revisão Constitucional  
RUP – Regiões Ultraperiféricas  
TC – Tribunal Constitucional  
UE – União Europeia

### **Bibliografia**

BARRETO, António – “Autonomia regional, dscentralização e limites ao poder político: reflexões sobre o caso açoriano”. *Análise Social*, vol. XXIX (125-126), pp. 267-286, 1994.

DINIZ, Antero Monteiro – *Evolução ou Continuidade? Reflexões sobre o Sistema Autónomico da Madeira*, sn, sl., 2012.

FREITAS, Fernão Rebelo de – *Da Autonomia Política. Estatuto da Região Autónoma da Madeira (notas e comentários)*, sl, sn, 2001.

GOUVEIA, Gregório – *Madeira. Tradições Autonomistas e Revolução dos Cravos*. Funchal, 2002.

GOUVEIA, Jorge Bacelar – *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas. Um contributo de Direito Constitucional Regional*. Lisboa, 2012.

MEDEIROS, Rui; ROCHA, Armando – “Uma Revisão não consumada: A Revisão Constitucional de 2004 e a tentativa fracassada de alargamento da competência legislativa regional”, sn, 2009.

MIRANDA, Jorge – “A autonomia legislativa das Regiões Autónomas após a Revisão Constitucional de 2004”. *Scientia Iuridica*, t. LIV, nº 302, pp. 201-215, 2005.

OURIQUE, Arnaldo – “O que é uma revisão da Autonomia Constitucional?”. *Correio dos Açores*, 21/2, 2021.

RAWLS, John – “The Idea of Public Reason Revisited”. *University of Chicago Law Review*, vol. 64, nº 3, pp. 765-807, 1997.

RAWLS, John – *Political Liberalism*. NY, Columbia: UP, 1996.

RODRIGUES, Paulo Miguel – “A Autonomia da Madeira e a integração europeia: passado, presente e futuro”. In *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA* (org. Isabel M. Freitas Valente). Mente Aberta, sl., 2022.

RODRIGUES, Paulo Miguel – *Dicionário Breve da História da Autonomia da Madeira*. Funchal: Imprensa Académica, 2021.

PIPER, Mark – “Achieving Autonomy”. *Social Theory and Practice*, vol. 42, nº 4 (Out.), pp. 767-792, 2018.

WEITHMAN, Paul – “Convergence and Political Autonomy”. *Public Affairs Quarterly*, vol. 25, nº 4 (Out.), pp. 328-348, 2011.



# EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA EN CANARIAS: EL SISTEMA ELECTORAL DE CANARIAS CON REFERENCIA COMPARADA A MADEIRA Y AZORES

Juan Rodríguez-Drincourt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2605-2792>

## Resumen

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, muchos Estados europeos han ido convergiendo hacia el desarrollo regional y la autonomía política. Las vocaciones de autogobierno, en ocasiones históricamente frustradas, y las políticas estatales centralistas contribuyeron al surgimiento de demandas territoriales de reconocimiento de la autonomía que sentaron las bases de una profunda descentralización política territorial. Partiendo de estos supuestos, el autor analiza comparativamente, el sistema electoral en Canarias, Azores y Madeira, que son regiones insulares autónomas y comparten también el estatuto de regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.

**Palabras clave:** Canarias; Madeira; Azores; Elecciones; Regiones ultraperiféricas.

## Abstract

Since the end of the Second World War, many European states have been converging towards regional development and political autonomy. The vocations for self-government, sometimes historically frustrated, and centralist state policies contributed to the emergence of territorial demands for the recognition of autonomy that laid the foundations for a profound territorial political decentralisation. Based on these assumptions, the author analyses comparatively, the electoral system in Canary Islands, Azores and Madeira, that are autonomous island regions and also share the status of outermost regions of the European Union.

**Keywords:** Canary Islands; Madeira; Azores; Elections; Outermost regions.

DOI: <https://doi.org/10.29327/5327781.1-8>

## Consideraciones Introductorias

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, muchos de los Estados europeos convergen en el desarrollo regional y en vías de autonomía política. Las vocaciones de autogobierno, en ocasiones históricamente frustradas, y las políticas estatales centralistas contribuyeron a la aparición de demandas territoriales de reconocimiento de autonomía que pusieron las bases para una profunda descentralización política territorial.<sup>1</sup> En España la Constitución de 1978 consagró la autonomía como un derecho. La diferenciación territorial, funcional y competencial del nivel subestatal se desarrolló de una forma intensa, asimétrica y dinámica. El Estado autonómico fue tomando forma por un impulso político continuo que nos ha llevado hasta una forma de organización territorial profundamente descentralizada, con una asunción competencial de las Comunidades Autónomas equivalente o superior a la propia de muchos Estados federales. El Estado de las Autonomías en España ha coadyuvado a mejorar la toma de decisiones, la legitimidad y la rendición de cuentas de las instituciones políticas, así como la eficiencia en la prestación de servicios públicos y la innovación política.

Al igual que en el caso de Canarias, Azores y Madeira constituyen regiones autónomas insulares y además comparten estatuto de Regiones ultraperiféricas de la Unión Europea. La propia Constitución de Portugal refiere los condicionamientos geográficos, económicos, sociales así como las históricas aspiraciones de autonomía. En las últimas cuatro décadas las regiones insulares macaronésicas europeas han asumido una autonomía crecientemente relevante y han am-

---

1 HOOGHE, L., y otros. *Measuring regional authority—A postfunctionalism, theory of governance I*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

pliado su ámbito de competencias.<sup>2</sup> Los Estados participaron en formas distintivas de transferencia de autoridad política y competencias políticas al nivel regional de gobierno. En España las Comunidades Autónomas, desde luego también la de Canarias, fueron aumentando sin pausa sus competencias, sus recursos financieros y el número de funcionarios. El Estado demostró convicción en su adaptación a un modelo de orientación compuesta que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ayudó a consolidar.

### **Sistema Electoral e Insularidad: la singularidad del caso Canario**

El hecho insular condiciona un sistema electoral, de hecho los territorios insulares suelen tener perfiles electorales muchas veces singulares. El hecho insular ha sido constitucionalmente reconocido en los arts 69.3 y 141.4 de la Constitución española (CE) como bien afirma también la STC 225/1998.

Las Azores, Madeira y Canarias ejemplifican un panorama de subsistemas electorales que tienen principios básicos comunes, evidentemente el sufragio universal directo bajo un principio de representación proporcional. Son territorios insulares con algunos de los regímenes de autonomía política más innovadores. Han favorecido su autonomía, tanto el desarrollo constitucional como el supranacional europeo. Los territorios insulares presentan un espacio para desarrollar fórmulas innovadoras de autonomía política, en los que, los acuerdos de autonomía se han negociado, ejercido

---

2 JEFFERY, C. – “Introduction: Regional public attitudes beyond methodological nationalism”. In JEFERRY, C.; WINCOTT, D.; HENDERSON, A. (Eds.) – *Citizenship after the nation state—Regionalism, nationalism and public attitudes in Europe* (Comparative Territorial Politics Series). UK: Palgrave Macmillan, 2014.

y mejorado a través de relaciones de dependencia e interdependencia con las estructuras políticas nacionales y supranacionales europeas. Estas transformaciones de la organización constitucional del Estado, desde el nivel estatal nacional al regional, expresan el creciente papel competencial de las regiones, es el caso de la UE en general y muy especialmente de las regiones ultraperiféricas de la UE.

El modelo autonómico de Asamblea legislativa, conforme al art 152.1 la Constitución española, debe ser elegida por sufragio universal y en sus elementos básicos responder a un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio. A la vez, como es sabido, la capacidad de autoorganización de las propias instituciones en el art 147,2 c) se ha desarrollado en los Estatutos siguiendo en general a las instituciones estatales. Las bases electorales previstas en sus Estatutos y en la legislación electoral de las distintas Comunidades Autónomas ha respondido a fórmulas muy parecidas y siempre bajo la influencia del modelo estatal previsto para las elecciones al Congreso de los diputados. Así las Comunidades Autónomas adoptaron la fórmula Dhondt, la circunscripción provincial en general pero desde luego con la excepción de los territorios insulares, Canarias y Baleares, y algunas Comunidades uniprovinciales. Igualmente también Canarias constituyó una excepción en las cláusulas barrera mucho más elevadas que en otras Comunidades y que en el marco estatal de referencia. Igualmente es una excepción a la pretensión general, tanto en el marco nacional como autonómico, de adaptar de forma concordante el número de representantes por circunscripción a la población de la misma siguiendo el modelo estatal. Canarias se aleja enormemente de este último principio. Sorprende como, por ejemplo Azores, presenta una mucho mayor fidelidad a este principio pues, aunque evidentemente determina también a la

isla como circunscripción, establece un reparto mínimo de escaños con el fin que todas las islas obtengan representación pero la distribución del resto de los escaños entre cada una de las circunscripciones de Azores se realiza en función de su población. Aún así, el encaje de la necesidad de una mínima representación insular produce, en los territorios atlánticos portugueses, al igual que en Canarias, una sobre-representación de las islas menos pobladas como Hierro o Gomera con respecto a Gran Canaria Tenerife o Corvo respecto a San Miguel.

El Estatuto de Canarias, en su redacción original de 1982, había configurado un subsistema electoral articulado por el juego del art 6 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACAN) y de la Disposición transitoria primera del propio EACAN. Se gestaba lo que se vino a denominar como regla de “triple paridad”. No respondía a criterios constitucionales ni a fórmulas de ciencia política sino a equilibrios políticos propios, producto del pleito insular entre Gran Canaria y Tenerife en su lucha histórica y secular por el poder en el Archipiélago. La denominada “regla de triple paridad” suponía igual representación de islas capitalinas, igualdad entre la suma de la representación que correspondía a las islas capitalinas frente a la suma de las no capitalinas e igualdad en representación entre las provincias. El EACAN de 2018, como desarrollaremos más adelante, significó la ruptura de la triple paridad.

A pesar de la transitoriedad de parte de las bases de este subsistema en el EACAN de 1982, la reforma del mismo en 1996 no solamente no encaró la reforma de las bases del sistema electoral, especialmente los ejes de la triple paridad, sino que incluso empeoró algunos de sus aspectos. En concreto elevó las barrera electoral insular (al 30%) y la regional (al 6%).

Desde muy pronto se advirtió la articulación de una desigual relación a la hora de conjugar la población de cada circunscripción insular con el correspondiente número de escaños otorgado.<sup>3</sup> Un subsistema electoral que comprometía, en palabras de López Aguilar, la igualdad en el régimen de acceso al cargo público representativo e incluso la virtualidad constitucional normativa de los principios democrático, pluralista y participativo por los que se cualifica nuestro Estado como democrático de Derecho.<sup>4</sup>

La lucha por la reforma del subsistema electoral de Canarias constituyó un asunto que excedió al Parlamento de Canarias.<sup>5</sup> Es más, fue decisivo para su reforma que el asunto se convirtiera en un problema de relevancia social.

El Estatuto de Canarias de 2018<sup>6</sup> ha supuesto, por fin, nuevas bases para el subsistema electoral de Canarias que ahora se asienta fundamentalmente en su art 39 EACAN 2018,<sup>7</sup> la DT1 y la Ley 1/2022.

---

3 LÓPEZ AGUILAR, J.F. – “Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario (la insoportable permanencia de una Disposición transitoria)”. *Revista Española de Derecho constitucional*, N. 57, 1997, pp. 108 y ss.

4 Véase sobre esta cuestión ÁLVAREZ GIL, R. – *El principio constitucional de proporcionalidad en el sistema electoral autonómico canario. Análisis de su experiencia histórica en el autogobierno*. Navarra: Aranzadi, 2015.

5 Véase MUJICA MORENO, V. – “Crónica de la reclamación de la reforma electoral desde la sociedad civil: Demócratas para el cambio. Mención especial al pacto por la democracia en Canarias”. En *VVAA Textos para la reforma electoral de Canarias*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, pp. 203 y ss.

6 Véase LÓPEZ AGUILAR, J. F.; GARCÍA MAHAMUT, R. – “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: “Tercera generación”Hecho diferencial y nuevosistema electoral”. *Revista Española de Derecho constitucional*, N. 115, 2019, pp. 13-45.

7 LÓPEZ AGUILAR, J.F. – “Comentario al art 39 EACAN”. En DOMÍNGUEZ VILA, A.; RODRÍGUEZ-DRINCOURT, J. – *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*. BOE, Madrid, 2020, pp. 253-257.

El art 39 EACAN de 2018, actualmente vigente, articula un sistema de representación proporcional en el que el número de diputados no podrá ser inferior a cincuenta ni superior a setenta y cinco, las circunscripciones electorales podrán ser de ámbito autonómico, insular o de ambas; que cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituyen una circunscripción electoral, a la vez que la ley ha fijado el número de diputados asignados a cada circunscripción y la barrera electoral, es decir, el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños.

Las nuevas bases del sistema electoral se aplican desde 2019. Supone la ampliación del número de escaños del Parlamento de Canarias que pasa de 60 se pasa a 70 escaños de los que 61 corresponden y se distribuyen entre las 7 circunscripciones insulares y los nueve restantes escaños se asignan una novedosa circunscripción autonómica regional. Novedosa pero no singular ni originaria pues en las regiones atlánticas portuguesas existía ya, en un caso, la figura de una circunscripción regional con la pretensión de reforzar la proporcionalidad del subsistema electoral.

En Canarias se traduce en una doble votación, insular y autonómica. El subsistema previsto en el EACAN de 2018 y la Ley 1/2022 supone la convivencia de la circunscripción insular junto con una circunscripción, de nueva creación, la circunscripción regional. Significa también la reducción de las barreras electorales como más adelante referiremos.

La ley 1/2022 responde al mandato que el estatuyente impuso al Parlamento de Canarias, dirigido a la aprobación de una nueva ley electoral que sustituya a la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias. Se integra, con la ley 1/2022, en un mismo cuerpo normativo todos los elementos nucleares del sistema electoral canario.

Así la Ley 1/2022 incorpora a su título IV, bajo la rúbrica “Sistema electoral”, los elementos sustantivos del régimen electoral canario a que se refiere la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, a partir de las bases fijadas por el artículo 39 EACAN.

La Ley 1/2022, del 11 de mayo de elecciones al Parlamento de Canarias confirmaba los elementos fijados en la DT 1 por la que se había fijado en setenta el número de diputados del Parlamento de Canarias, así como que un total de sesenta y un escaños se distribuirán entre las circunscripciones insulares. Se establece expresamente el reparto entre las mismas, asignando un número concreto de escaños a cada isla. Igualmente, se dispone que los nueve escaños restantes, esto es, los no distribuidos entre las siete circunscripciones insulares, se asignarán a la circunscripción autonómica de Canarias, que se erige en una auténtica novedad en el ámbito autonómico español, ya que por vez primera se implanta un sistema de elección de miembros del Parlamento autonómico que combina una doble circunscripción electoral, insular y autonómica.

### **La Igualdad del Voto**

La igualdad del voto significa básicamente que todos debemos tener una igual oportunidad de votar y todos los votos debe contabilizarse como iguales. El clásico concepto formal de “un hombre un voto” se completó con una dimensión material relativa a la igualdad en el valor de todos los votos. Es decir, como una exigencia sustancial, en palabras del TC en su STC 19/2011, de igualdad en el voto que impone tanto el igual valor numérico como el igual valor del resultado.

En el juego de los sistemas electorales la igualdad o la desigualdad nace de la configuración de las circunscripciones electorales y su asignación de escaños. Evidentemente

una circunscripción única a la que se otorgue la totalidad de los escaños es igualitaria. Desde el momento que introducimos una pluralidad de circunscripciones y la necesidad de que estén mínimamente representados los territorios, una necesidad que es más intensa en el ámbito insular, nos alejamos del ideal de un valor igual del voto.

Las dos regiones insulares españolas, Canarias y Baleares, adoptaron la circunscripción insular en las elecciones autonómicas. Ahora bien, además de la importancia del número y tipología de la circunscripción resulta decisivo, en un análisis de igualdad del voto, los criterios de asignación de escaños para cada una de las circunscripciones en la que también, constitucionalmente conforme la STC 19/2011, debe efectivamente partirse constitucional y estatutariamente de un principio de proporcionalidad pero que no puede ser entendido, como bien afirma el TC, en forma de imposición de un sistema puro de proporcionalidad sino como una orientación o criterio tendencial que se modula y contrapesa por otro criterio reconocido constitucional y estatutariamente de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio.

Se debe recordar que la llamada regla de “triple paridad” que rigió estableciendo un número fijo de escaños por circunscripción tiene otros ejemplos en el universo autonómico español y no ha sido propiamente una singularidad canaria. Asunto distinto es que en el caso canario alcanzara cotas singulares de desigualdad.

El histórico subsistema electoral de Canarias de 1982 reformado en 1996 articulaba un desigualitario y antiproporcional sistema en la relación entre escaños y sufragios obtenidos. La regla de triple paridad de la ya citada Disposición transitoria primera del EACAN, tanto en su versión de 1982 como de 1996, significó más de treinta años bajo una

extraordinaria desigualdad en el valor del voto en la consecución de un escaño.

El “Malapportionement” ha sido un mal crónico en el sistema electoral de Canarias. Existe “malapportionment” cuando hay una desviación entre el porcentaje de escaños que se eligen en una circunscripción y el porcentaje de la población con derecho a sufragio. El malapportionment afecta y lesiona el principio democrático de “un hombre, un voto” que es tan relevante para que realmente prediquemos su carácter democrático.<sup>8</sup>

La presencia del sesgo supone que los ciudadanos de determinadas circunscripciones tengan un sufragio comparativamente más valioso a la hora de elegir a sus representantes. Por otro lado, el malapportionment también tiene importancia política práctica en Canarias. Afecta a la relación entre partidos, a las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo y al propio funcionamiento del sistema democrático. En Canarias la extraordinaria sobrerrepresentación histórica, desde el EACAN de 1982 de determinadas circunscripciones en las elecciones autonómicas, al Parlamento de Canarias, generan una posición de mayor poder para condicionar las políticas públicas del ejecutivo. El caso de la isla del Hierro es paradigmático pues, como bien se ha dicho tantas veces,<sup>9</sup> el voto de un ciudadano herreño vale diez y siete veces el de uno de Tenerife. También se traduce, en el caso de Canarias, en que el voto de más del ochenta por ciento de los electores decidía solamente el cincuenta por ciento de los escaños. También, en el ámbito regional insu-

---

8 Véase SAMUEL; SNYDER – “Malapportionment in Comparative Perspective”. *British Journal of Political Science*, Cambridge Univer. Press, V. 31, N. 4, 2001.

9 Véase FERNÁNDEZ ESQUER, C. – “Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos”. En *Revista de las Cortes Generales*, pp. 97-99, 327 y ss.

lar portugués, en la magnitud de los distritos de Azores (9 islas) islas han variado de 2 a 20, lo que significa que algunas partes están muy sobrerrepresentadas.

### **El Órgano Parlamentario de Representación, La Atribución de Escaños y La Barrera Electoral**

Afirma muy acertadamente García Mahamut que la atribución de escaños en las circunscripciones electorales, en el caso de las islas, no respondía bajo la vigencia de los EACAN de 1982 y 1996 a criterios de población y sigue sin hacerlo bajo el vigente EACAN de 2018.

Se conforma así un sistema electoral para las elecciones al Parlamento de Canarias de representación proporcional y con un total de 70 escaños a elegir. Se trata desde luego de un número que ha crecido en 10 escaños pero que sigue teniendo una dimensión relativamente reducida en relación al número de electores. En Azores y Madeira, por ejemplo, la media de electores por escaño de la Asamblea es mucho menor que en el caso del Parlamento de Canarias.

En Canarias, como ya se ha referido, se constituyen dos circunscripciones, una de ámbito autonómico a la que corresponden nueve escaños, cantidad que entendemos claramente insuficiente, y siete circunscripciones de ámbito insular que les corresponderá la elección de sesenta y un escaños, que se distribuirán de la siguiente forma: tres por El Hierro, ocho por Fuerteventura, quince por Gran Canaria, cuatro por La Gomera, ocho por Lanzarote, ocho por La Palma y quince por Tenerife. Cuando, a consecuencia de variaciones producidas en la población de derecho de alguna de las islas, el número de escaños asignados a la misma según lo previsto en el apartado anterior del presente artículo resultara inferior al asignado a otra isla con una población de derecho inferior, por ley del Parlamento de Ca-

narias, aprobada por mayoría de tres quintos, se establecerá el sistema de ajuste oportuno para asignar a aquella isla el número adicional que le haya de corresponder en aplicación de lo previsto por la letra e) del artículo 39.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La atribución de escaños a las candidaturas que hubieran superado la barrera electoral se realiza en cada una de las circunscripciones electorales conforme a lo dispuesto en el artículo 163.1 b). c) y d) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. La barrera electoral constituye un elemento cásico de todo sistema electoral. Se traduce en un porcentaje mínimo de votos para acceder al reparto de escaños. La barrera electoral del sistema electoral canario 1982 se conformaba ya como un modelo que en todo caso requería repensarse a la baja, la reforma del mismo en 1996 no solamente no encaró la reforma de las bases del sistema electoral, especialmente los ejes de la triple paridad, sino que incluso empeoró algunos de sus aspectos. En concreto elevó la barrera electoral insular (al 30%) y la regional (al 6%). La Disposición Transitoria primera del EACAN de 2018 situaba a efectos de la elección en las circunscripciones electorales insulares que solo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido el 15% de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular, o, sumando todas las circunscripciones insulares hubiesen obtenido el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. Igualmente en la circunscripción autonómica sólo serían tenidas en cuenta las listas que hubiesen obtenido el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. Indudablemente, como bien ha expresado García Mahamut,<sup>10</sup> en este punto la DT1 incide sobre el efecto

---

10 GARCÍA MAHAMUT, R. – “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo: vectores políticos y jurídicos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, N. 41, 2018, pp. 185-212.

desproporcional del voto en el sistema electoral de Canarias. La Ley 1/2022 conserva los elementos antes referidos tanto en la elección en la circunscripción autonómica, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma. A efectos de la elección en las circunscripciones insulares, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15% de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones insulares, hubieran obtenido, al menos, el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma.

### **Dinámica Electoral Histórica**

Los procesos de descentralización desarrollados en las últimas décadas en Europa han respondido, en su origen, a las demandas sociales de acomodación y reconocimiento de comunidades políticas. En las últimas cuatro o cinco décadas, las regiones han desarrollado su ámbito competencial sobre una diversidad de ámbitos políticos. Algunos países desarrollados formas asimétricas de profunda descentralización política (España) o avanzado hacia formas de regionalización/descentralización, como es el caso de Portugal.

Desde luego ponen de manifiesto que el Estado-nación ya no tiene la exclusividad de la autoridad política y la elaboración de políticas.

Las regiones insulares atlánticas de España y Portugal implementan modelos de descentralización política a partir de asambleas parlamentarias elegidas directamente y poderes ejecutivos, con su administración, que son responsables de la toma de decisiones con una pléyade creciente de compe-

tencias. La creación de instituciones políticas se ha consolidado extraordinariamente.

Surgen nuevas dinámicas en la competencia partidista de partidos nacionalistas o insularistas con proyección regional. La descentralización ha creado un nuevo escenario regional de competencia en el que los partidos políticos y los votantes tienen el incentivo y la oportunidad de movilizarse para responder a los problemas regionales como ha demostrado en Canarias la disfuncionalidad del sistema electoral y la movilización social, más allá de los partidos políticos, por la reforma electoral.<sup>11</sup>

La lucha por el poder regional se ha desarrollado intensamente y ha otorgado en los partidos nacionales un papel, crecientemente relevante, a los denominados “barones” autonómicos con un nuevo espacio y peso en la política nacional. Tanto en Portugal como en España ha fomentado carreras políticas que se proyectan al ámbito nacional y a la vez, a sensu contrario, la importancia de la política regional tiene tal relevancia que ha llevado a figuras de la política nacional al ámbito regional. El control del gobierno regional tiene una trascendencia muy relevante y creciente en el ámbito nacional.

La Constitución portuguesa de 1976 establece que “el Estado será unitario y se organizará y funcionará respetando el sistema insular autónomo de autogobierno y los principios de subsidiariedad, autonomía de los entes locales y descentralización democrática de la Administración Pública” (artículo 6, CPR, 1976). Portugal experimentó un proceso de descentralización con la tercera ola de democratización en

---

11 Véase el trabajo de “Demócratas para el cambio”. En MUJICA MORENO, V. – “Crónica de la reclamación de la reforma electoral desde la sociedad civil: Demócratas para el cambio. Mención especial al pacto por la democracia en Canarias”. En VVAA *Textos para la reforma electoral de Canarias*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016.

1974. Fue establecida por la Constitución de 1976 a través de las regiones autónomas (Azores y Madeira). A lo largo de las últimas cuatro décadas de democracia, las regiones autónomas portuguesas de Azores, y Madeira al igual que Canarias, en el caso español, han experimentado una importante transformación en su vida política con el traspaso de la autoridad política a las instituciones democráticas regionales. El nivel regional de gobierno otorga a las regiones autónomas el autogobierno para garantizar la participación democrática de los isleños, promover el desarrollo económico y social de la región, defender los derechos de los pueblos, el desarrollo económico y social regional, defender los intereses de las islas pero también para reforzar la unidad nacional y la solidaridad entre todos los portugueses (Artículo 235, 2º, CPR, 1976).

Después de tantas décadas de democracia regional en Madeira sorprende, incluso causa perplejidad, el predominio del Partido Social-Demócrata (PSD, Partido Social-Democrata) que nuevamente, en las recientes de 24 de septiembre de 2023, ha ganado elecciones a la Assembleia Legislativa Regional de Madeira en el que un elevado número de candidaturas no han podido nuevamente contrarrestar al PSD y su Coalición PSD/CSD. No se puede soslayar el dominio histórico del PSD en Madeira desde 1976. Indudablemente un partido que gana elecciones a lo largo de muchas décadas, también hay ejemplos en algunas circunscripciones de Canarias, mientras que la oposición fracasa constantemente en lograr la alternancia, se debe considerar como un fenómeno singular digno de estudio en una democracia asentada. Requiere un análisis socio politológico sobre las causas de un voto conservador crónico, un análisis de la política municipal, matriz de la democracia, el control del aparato político, los resultados económicos y la potencial existencia de una política social distributiva de naturaleza clientelista.

## **Azores y su devenir electoral: un sistema electoral también marcado por la cuestión de la desproporcionalidad y desigualdad**

El PSD llegó al poder en las dos regiones, Azores y Madeira, con las primeras elecciones regionales de 1976. En Azores, el PSD se mantuvo en el poder durante 20 años, hasta que el PS tomó el relevo en 1996. En la Región de Madeira, como relataremos infra, no ha sido todavía posible. Una anomalía en un sistema democrático estable que requiere explicarse desde la sólida estructura y gestión del poder municipal.

En Azores, Mota Amaral asumió el timón del gobierno en 1976. Seis partidos políticos concurren a las primeras elecciones regionales: el PSD (Partido Socialdemócrata), el PS (Partido Socialista), el CDS/PP (Partido Cristiano Demócrata/Popular); el PCP (Partido Comunista), el PCTP/MRPP (Partido Comunista de los Trabajadores Portugueses) y el MES (Movimiento Socialista de Izquierda), pero sólo tres de estos partidos políticos consiguieron diputados en el Parlamento regional: El PSD obtuvo veintisiete diputados; el PS obtuvo catorce escaños y el CDS/PP obtuvo dos diputados. PSD y PS han protagonizado la historia electoral de Madeira y Azores.

En las elecciones regionales de 1984, el PSD reafirma su supremacía electoral en las Azores. En 1988 su supremacía se debilita pero en 1992 recuperó las pérdidas electorales de las elecciones de 1988 (+5% de los votos) y, simultáneamente, el PS, principal contrincante, redujo el margen como segundo partido más votado (36,4%).

Mota Amaral tuvo un papel crucial durante el proceso de descentralización, no sólo en las Azores sino también a nivel nacional. Fue diputado durante los últimos años del Estado Novo (Assembleia Nacional) y fue elegido miembro

de la Assembleia Constituinte (1975) para redactar la futura Constitución democrática de 1976. También hizo importantes aportaciones a la configuración de la autoridad regional dentro del Estado y también en los estatutos de autonomía de las Azores. En 1974, Mota Amaral presentó, durante el primer Congreso del PSD, los términos hacia la organización territorial del poder político dentro del estado. Inicialmente, el PPD/PSD regional en las Azores se idealizó como un partido regionalista basado en un eje socialdemócrata.

En 1995 Mota Amaral dimitió para ocupar un escaño en el parlamento nacional, después de casi 20 años en el poder. Su sucesión provocó una crisis política que sin duda coadyuvó a la alternancia política. Las elecciones regionales de 1996 en Azores pusieron de manifiesto los efectos de un sistema electoral marcado por el PS que fue el partido más votado (45,8%) y el PSD obtuvo el 41 por ciento de los votos. Sin embargo, tanto el PS como el PSD obtuvieron 24 diputados a la asamblea regional. Cuatro años después (2000), los votantes azorianos reforzaron sus preferencias por los socialistas (crecieron un 3,4% y aumentaron 6 escaños), mientras que el PSD disminuyó en votos (un descenso del 8,52%).

En las elecciones regionales "azorianas" de 2004, el PS obtuvo su mejor porcentaje de votos de su historia (57%), lo que le permite obtener 31 diputados sobre 52. En este caso, el PSD constituyó una coalición preelectoral con el CDS/PP (Partido Popular) y obtuvo el 36,8% de los votos. Hasta las elecciones regionales de 2004, el sistema electoral de las Azores se caracterizó por ser extremadamente desproporcionado y desigual<sup>12</sup> de tal manera que el valor de los vo-

---

12 BLANCO DE MORAIS, C. – "Entre a representação desigual e a Derrota dos Vencedores". *Estudo sobre a reforma do sistema eleitoral nos Açores*- ICS- Coord. Carlos Blanco de Moraes. Lisboa, -2004.

tos estaba distorsionado.<sup>13</sup> Las reformas de las reglas electorales situaron el tamaño del parlamento regional en 57 diputados en las elecciones de 2008. También crearon una circunscripción compensatoria para introducir cierto equilibrio de proporcionalidad con una circunscripción regional. De alguna forma constituye un antecedente que abrió el camino a la lista de circunscripción regional de la reforma canaria de 2018.

### **Madeira: El dominio persistente del PSD y la circunscripción única del siglo XXI**

Por el contrario, Madeira nunca ha experimentado alternancia política. El PSD ha sido el gran vencedor histórico de las elecciones regionales desde 1976. En 1976, seis partidos se presentaron a las elecciones regionales. Cuatro de ellos obtuvieron representación parlamentaria: PSD, PS, CDS/PP y UDP (Unión Democrática Popular, União Democrática Popular).

El PSD obtuvo el 60,4% de los votos y Ornelas Camacho asumió la jefatura del gabinete regional. El PS se convirtió en el segundo partido mayoritario (22,6%) y el CDS/PP obtuvo dos escaños. UDP representó a los izquierdistas tras la convulsa transición a la democracia en la isla, obteniendo dos escaños. El temor a la toma del poder por los comunistas contribuyó a dar al UDP un papel clave dentro del sistema.

Alberto João Jardim ganó las elecciones de 1980, conservando su cargo, y el PSD obtuvo la mayoría de los votos (65,3%). APU12 obtuvo un diputado. Las elecciones posteriores (1984, 1988, 1992, 1996 y 2000 etc) reprodujeron el poder del PSD, mientras que los partidos de la oposición

---

13 RUEL, T. – *Regional elections in Portugal the Azores and Madeira: Persistence*, 2019, p. 3.

se mantuvieron en general estables en porcentaje de votos y escaños.

Incluso ya en la elecciones anticipadas convocadas en 2007 a raíz de las reformas de la ley de financiación de financiación se amplió la hegemonía del PSD (64,3%) en Madeira. Además, la reforma electoral introducida en el momento de las elecciones transformó las once circunscripciones en una única circunscripción de base regional que ha ampliado representación política en la Asamblea.

En las elecciones regionales posteriores, celebradas en 2011, se registró un descenso de votos del PSD (-15,67%) y el CDS/PP se convirtió en el segundo partido mayoritario con el 17,63% de los votos. El bloque de centro-derecha representó el 71,3% del electorado. Por su parte, el bloque de izquierdas obtuvo el 29,46% de los votos: El PS ha obtenido el 11,5% de los votos y seis diputados, y por primera vez, el PTP (Partido de los Trabajadores Portugueses, Partido Trabalhista Português) obtuvo tres diputados y el PAN (Partido Pessoas, Animais e Natureza) obtuvo un escaño (2,13%). En 2011, ocho partidos políticos obtuvieron representación en la asamblea regional.

Las elecciones regionales de 2015 giraron en torno a las políticas de austeridad impuestas por la intervención de la troika y el paquete de austeridad adicional promulgado en la región provocó una expectativa de alternancia política.<sup>14</sup>

Los socialdemócratas perdieron un 4% de los votos obteniendo una escasa mayoría, lo que confirmaba la tendencia de descenso de votos para el partido gobernante iniciada en 2011 y que se prolonga hasta 2023 en que de nuevo

---

14 RUEL, T. – “Madeira Regional Election 2015: A polity tyrannized by majorities or the end of an era?” *Regional & Federal Studies*, N. 25, V. 3, pp. 313–320, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2015.1053876>; RUEL, T. – *Regional elections in Portugal the Azores and Madeira: Persistence*, 2019.

el PSD ha ganado las elecciones pero de forma mucho más ajustada que en el pasado.

Los socialistas habían formado una coalición preelectoral con el PTP, el PAN y el Bajo el lema Mudança (Cambio), sufrieron la mayor derrota electoral desde las primeras elecciones regionales de 1976. Los democristianos (CDS/PP) reafirmaron su segunda posición en el Parlamento regional. BE volvió al Parlamento regional; CDU (Coligação Democrática Unitária, Coalición Democrática Unitaria) subió un escaño y el PND mantuvo un representante. La sorpresa de las elecciones de 2015 fue la aparición de un nuevo partido -JPP. Alberto João Jardim fue derrotado en las elecciones internas del PSD en diciembre de 2014. Se produjo una intensa competición intrapartidista de la que salió vencedor Miguel Albuquerque.

Existía una fuerte expectativa entre los partidos políticos de que las elecciones regionales de 2015 llevarían a la alternancia en el gobierno. No se produjo, el PS no logró constituirse como alternativa ante una sociedad que desde los setenta del pasado siglo se mostraba muy conservadora. Esto se debe en parte a que el PS ha tenido tanta inestabilidad en su liderazgo que ha dificultado el desarrollo de una alternativa creíble al PSD. Indudablemente se expresa una sociedad muy conservadora y la fuerza municipal del PSD, no podría ser de otra manera, ha coadyuvado a su pervivencia en el poder. De hecho en 2019 EL PSD mantuvo de nuevo el poder por vía de una victoria con el 40.33 % frente al 36´59% del PS.

La campaña electoral de 2023 ha partido de la premisa de una nueva mayoría para el PSD, parece que no hubiese alternativas a pesar de los cambios que eran previsibles en el reparto de escaños en la Assembleia con la entrada de Chega y de la Inicitiva liberal. Los análisis previos a las elecciones regionales de 2023 hacían prever un cierto crecimen-

to de la derecha. En todo caso la expectativa de una mayoría bajo liderazgo de Albuquerque sigue mostrando un singular ejemplo de una democracia sin alternancia y el fenómeno de la alternancia política tiene una valiosa importancia para las democracias representativas. La alternancia es prima facie la traducción de la contestación política donde la oposición tiene la oportunidad de ganar y derrotar a los gobernantes a través de la competencia por el voto popular. Una pléyade de razones influyen en la dinámica y los resultados de las elecciones regionales, así como una comprensión global de los factores que impulsan la permanencia o la ausencia de alternancia política en estas democracias regionales.

El PSD obtuvo finalmente una victoria sólida con el 43,13% de los votos y 23 escaños. El PS se hundió con un 21,30% y 11 escaños, una pérdida histórica. Al propio tiempo destaca la emergencia de “Juntos pele povo” con 5 escaño pero con una subida porcentual de más del sesenta por ciento.

### **La cronificación histórica de un sistema desigual y antiproporcional en Canarias y las soluciones insuficientes del EACAN 2018**

La historia electoral de Canarias solamente puede entenderse por su sistema electoral. Su sistema electoral prácticamente impide las mayorías absolutas por lo que son inexcusablemente necesarios los acuerdos de gobierno. A lo anterior se suma que la debilidad ideológica del insularismo nacionalista de Coalición Canaria ha posibilitado que negocie con la misma facilidad con la derecha y la izquierda por lo que desde hace décadas, como posteriormente relataremos muy brevemente, tiene una posición de extraordinaria centralidad. A lo anterior se añade la dificultad, de diálogo político entre las dos grandes formaciones nacionales, PSOE

y PP, que tanto en el ámbito regional como nacional nunca han podido alcanzar acuerdos estables. Podríamos incluso afirmar que ni siquiera ha habido diálogo entre los dos grandes partidos nacionales, consecuentemente la centralidad y trascendencia del insularismo nacionalista se ha visto intensificada. Se entendió equivocadamente por algunos que el predominio y centralidad permanente, probablemente insano desde una óptica de calidad democrática, podría ser reconducido por una limitada reforma del sistema electoral canario. Ese estado de las cosas, de predominio crónico de un partido, incluso con mucha más intensidad que en Canarias se han producido, por otras razones, en Azores y Madeira. El dominio del partido y los períodos prolongados de mandato también pueden ocurrir en democracias plenamente desarrolladas. El PSD ha gobernado Madeira en un gobierno de partido único de forma históricamente crónica. En Azores, el PSD también tuvo una posición de centralidad dominante hasta 1996 en la que el PS logró convertirse en alternancia real.

Las primeras elecciones autonómicas en Canarias tuvieron lugar en 1983 y, en parte por el impulso de las elecciones generales de 1982 el PSOE obtuvo un porcentaje extraordinario de votos del 41 %.<sup>15</sup> También en paralelo a la realidad electoral nacional entre 1983 y 1993 ocupó un lugar político central que en buena medida constituía consecuencia, como ha explicado muy bien Aja,<sup>16</sup> del papel del PSOE en el proceso de democratización y el apoyo firme de un modelo profundamente descentralizado, de "pluralismo territorial", dentro de la "nación española".

---

15 Véase GARCÍA-ROJAS, J. – "A Sistemas electorales y elecciones en Canarias y también Partidos y sistema de partidos en Canarias". En *Temas de política y Gobierno en Canarias*, 2004.

16 AJA, E. – "La consolidación del Estado autonómico". *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, N. 15, 2004, pp. 393-410.

Jerónimo Saavedra formó un gobierno en minoría en 1983 hasta 1985. La fragmentación del ámbito legislativo y las limitaciones políticas locales e insulares exigieron de acuerdos parlamentarios. En 1985 el PSOE firmó un “Pacto de Progreso” con los partidos de izquierdas-regionalistas-Asamblea Mayorera (AM), Partido Comunista de Canarias (PCE-Can) consiguiendo su apoyo al PSOE hasta el final de la legislatura.

En las elecciones regionales de 1987, las cuestiones insulares adquirieron una importancia crítica a la hora de formar gobierno. Los socialistas habían disminuido las cuotas de voto (perdieron el 13,24%) y las ramas regionales del CDS (Centro Democrático y Social) se hicieron con el ejecutivo. El CDS formó una coalición de centro-derecha con AP (Alianza Popular/Partido Popular) y AIC (Agrupación Independiente de Canarias) encabezada por Fernando Fernández. Un año después (1988) le sustituyó Lorezo Olarte. En las elecciones de Canarias de 1991, el socialista Jerónimo Saavedra recuperó el gobierno.

La elección del Presidente del gobierno de Canarias no es directa, siguiendo el modelo parlamentario estatal, el Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias es investido por una sesión del pleno del Parlamento de Canarias. Por tanto de no obtenerse mayoría absoluta de escaños la investidura no estará garantizada sin una negociación. En 2007 el PSOE, en concreto López Aguilar, obtuvo una victoria incontestable pero un acuerdo de la derecha nacionalista y de la estatal, es decir, entre CC y PP, invistieron presidente a Montesdeoca que había perdido las elecciones.

Desde 1993 el juego de partidos en Canarias intensificó la presencia insularista nacionalista de Coalición Canaria en el marco de la política regional y nacional con una relevante presencia (cuatro diputados y tres senadores). Se convierte en un grupo relevante a nivel nacional a la vez que se abre la etapa insularista-nacionalista del Presidente Hermo-

so, por vía de moción de censura en clave de apoyos insularistas, sustituyendo al socialista Saavedra, como tan profundamente han estudiado Hernández Bravo de Laguna y García-Rojas.<sup>17</sup> La década de 1990 muestra incluso el predominio del insularismo de Coalición Canaria, siempre relevante especialmente en Tenerife, en las autonómicas elecciones de 1995 y 1999. Desde esa etapa el insularismo se esfuerza por llegar a acuerdos en el ámbito regional y estatal, depreniendo de las coyunturas, dispuestos a alternar tanto con el PP como con el PSOE, incluso en un mismo momento político, como siguen ejemplificando en el presente las negociaciones para la investidura del Presidente del Gobierno en el otoño de 2023. La derecha insularista-nacionalista de Coalición Canaria (CC) presenta una política de flexibilidad a la hora de construir una mayoría ya sea para obtener frecuentemente el gobierno en el ámbito de Canarias o bien ser decisivos “en Madrid” y que lo que se implemente sea lo que denominan como “agenda canaria”. Coalición Canaria es propiamente un partido de ideología de centro derecha pero de contornos difusos, logró situarse en la etapa de la década inicial del nuevo siglo como “piedra angular” y decisiva en la configuración de cualquier gobierno regional. El 2011 mostró a las claras como CC podía sustituir como socios de gobierno a la derecha nacional, es decir al PP, por el PSOE, sin dificultad e incluso apoyándose en el PSOE en Canarias y apoyando al PSOE en el gobierno de España. Así, se afianzó la dinámica de un sistema en el que Coalición Canaria se configura como clave de bóveda y go-

---

17 Véanse entre otros relevantes trabajos HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J. – “La construcción electoral de Canarias en la autonomía: una cuestión no resuelta”. En ALCÁNTARA SÁEZ, M.; MARTÍNEZ, A. – *Las elecciones autonómicas en España*. Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas, 1998; GARCÍA-ROJAS, J. A. – “Sistemas electorales y elecciones en Canarias y también Partidos y sistema de partidos”. En *Canarias en Temas de política y Gobierno en Canarias*, 2004.

bierna indistintamente con la centro derecha nacional o con la de centro izquierda. Así, de nuevo en 2023, el PSOE en ligera bajada gana las elecciones autonómicas con el 27,17 % de los votos pero los 19 escaños obtenidos serán insuficientes para gobernar ante el acuerdo de gobierno de Coalición Canaria que con el 21,84% obtiene 17 escaños y Partido Popular que con el 19,4% obtiene 13 escaños.

### **Breves Consideraciones Finales**

La reforma del sistema electoral canario ha solucionado algunos problemas y otros los ha atemperado.

En un territorio archipelágico, como es el caso de Canarias, la representación de las diversas zonas del territorio se expresan necesariamente en la diferenciación o separación geográfica radical que supone la isla. La insularidad constituye una división territorial natural que indudablemente requiere ser tomada en cuenta por los sistemas electorales y modular, como se ha referido en la STC 19/2011, el principio de igualdad en el sufragio o justificar límites o restricciones al mismo. Ahora bien, en el caso de Canarias se configuró desde el Estatuto de 1982 un sistema electoral de diferencias desproporcionadas y bajo principios, por ejemplo la regla de la “triple paridad”, poco justificados o incluso irrazonables. La reforma del EACAN 2018 y la Ley 1/2022 ha atemperado las mismas. La ruptura con la regla de “triple paridad” y la lista de circunscripción regional han coadyuvado a un modelo menos desigual. Indudablemente la isla no se puede poner en duda como circunscripción electoral, constituye la más pura y radical diferenciación territorial y además, sus instituciones políticas de gobierno están profundamente integradas por la sociedad. Ni que decir tiene que nos parece inadecuado que cualquier reforma hubiera pasado o pasara en el futuro por la reducción del

número de escaños de las islas más pequeñas en extensión y en población (La Gomera y El Hierro) pues ya de por sí 3 y 4 escaños respectivamente no es una asignación elevada si se quiere conjugar igualdad y representación de los territorios insulares. En todo caso no resulta fácil una fórmula de equilibrio. Indudablemente en las regionales insulares se justifica mejor una razonable sobrerrepresentación de las islas con menor población en tanto en cuanto son, a la postre, doblemente ultraperiféricas. La sobrerrepresentación de las islas menos pobladas en el sistema electoral canario ha producido un efecto políticamente integrador de las mismas y como ya se ha dicho, responden y traducen además un principio de representación de los territorios y un enfoque del hecho insular.

El EACAN de 2018 ha supuesto un supuesto un progreso indudable en la lucha contra la desigualdad del valor del voto y en la vertebración política de Canarias. Ahora bien, la vertebración electoral de Canarias tiene indudablemente margen de mejora en la lucha por la igualdad y la vertebración regional. Debiera estudiarse una mayor dotación de escaños de circunscripción regional. La lista autonómica regional tiene asignados en el presente 9 escaños y, personalmente entiendo que, una reforma futura, debiera considerar asignar a la lista en circunscripción regional de una cantidad de escaños superior a los 15 que corresponden a cada una las dos islas más pobladas (Gran Canaria y Tenerife). Coadyuvaría a la igualdad al mismo tiempo que, en consonancia con el frontispicio (art 1) del Estatuto de 2018, constituiría un símbolo de que por encima de cada isla, incluso de Gran Canaria y Tenerife, hay un Archipiélago de identidad singular.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### **Alexandra Aragão**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Integração Europeia e Doutora em Ciências jurídico-políticas. Investigadora do Instituto Jurídico, membro do *Observatório Jurídico Europeu da Rede Natura 2000 e das Águas*, do *Advisory Board do European Environmental Law Forum* e trustee do grupo de especialistas de Direito Europeu do Ambiente *Avosetta.org*. Coordenadora da Rede ibero-americana Just Side sobre justiça territorial e membro da Rede Internacional de Diplomacia de Sustentabilidade. Membro do Comi té de Conflitos de interesse do IPBES. As suas áreas de lecionação e publicação são direito europeu do ambiente, ecoliteracia, direito da conservação da natureza, direito do sistema terrestre,ecoinovação, direito dos animais, direito dos resíduos, direito dos riscos, direito da proteção civil, direito das substâncias químicas, direito da segurança alimentar.

### **Ana Cordeiro de Azevedo**

Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (UCP), Mestre em Estudos Europeus pelo Instituto de Estudos Europeus da UCP, Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa. Pós-Graduada em Sea Science and Business Innovation, pela Faculdade de Ciências da Universidade Lisboa / UCP. Auditora do Curso de Defesa Nacional, no Instituto da Defesa Nacional. Investigadora em Doutoramento no Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos da UCP. Investigadora e Secretária da Direção da Seção Portuguesa da Rede VCC Visões Cruzadas sobre a Contemporânea

neidade, integrada no CEIS20, Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra.

### **Carlos Eduardo Pacheco Amaral**

Licenciado em Filosofia pelo Amherst College, Mestre em Relações Internacionais pela Fletcher School of Law and Diplomacy, ambos nos Estados Unidos, e Doutorado em Filosofia pela Universidade dos Açores. Detentor da Cátedra Jean Monnet da academia açoriana, atribuída pela Comissão Europeia, é Professor Catedrático, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade dos Açores e, desde Novembro de 2020, Director Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa do Governo Regional dos Açores. A sua atividade docente e de investigação alarga-se a uma pluralidade de Universidades, no país, na Europa, e nas Américas, em particular. É membro fundador do Centro de Estudos Humanísticos da Universidade dos Açores, nele coordenando a unidade científica Portugal e o Mar | Europeísmo e Relação Transatlântica, e membro do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século 20 da Universidade de Coimbra. Ao longo da sua carreira, tem sido responsável pela organização de eventos e pela prestação de serviços à comunidade, sobretudo nas áreas científicas da Filosofia Política, das Relações Internacionais e dos Estudos Europeus – domínios estes em que se situam as suas principais publicações, no país e no estrangeiro.

### **Isabel Maria Freitas Valente**

Doutora em Altos Estudos Contemporâneos, Pós-Doutorada pela Universidade de Coimbra, Coordenadora Científica do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlanticiade e Mundialização do CEIS20-UC (2018-2023), Coordenadora Científica da Rede de Investigação Internacional *Territórios Marítimos, Ilhas e Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, Presidente e Coordenadora Científica da Rede de In-

investigação Internacional – *Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade* e Co-coordenadora da *Network Europe: Southern Perspectives. Between the Atlantic and the Mediterranean*. Diretora da coleção Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos e Diretora da Revista Científica *Debater a Europa*. Investigadora Corresponsável do Projeto EURILHAS, financiado pela Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia, do Governo Regional dos Açores (Referência M1.1.C/C.S./001/2019/01). Integra, igualmente, a equipa do Projeto RIU-RUP, Rede Interuniversitária das Regiões Ultraperiféricas, financiado pelo Governo Regional dos Açores. O trabalho de investigação desenvolvido situa-se na interseção entre a História e as Relações Internacionais, muito concretamente, nos estudos sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia. Tem refletido e escrito sobre a história e integração destas regiões no processo de construção europeia, criou em diálogo interdisciplinar com Marcelo Furlin o conceito de Cidadania Pleniférica. Tem se dedicado também às questões da autonomia, da cidadania e dos direitos humanos, em particular nestes territórios. É autora e editora de livros, autora e coautora de diversos capítulos de livros, artigos científicos e relatórios.

### **José Carlos San-Bento**

José San-Bento é doutorando em Teoria Política, Relações Internacionais e Direitos Humanos, numa parceria entre a Universidade dos Açores e a Universidade de Évora. É licenciado em Estudos Euro-atlânticos pela Universidade dos Açores. É Assistente Convidado da FCSH-Universidade dos Açores, desde 2021. Tem, igualmente, dedicado atividade profissional a consultadoria empresarial. Atualmente é Deputado eleito pela ilha de São Miguel na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores. Conta com uma vasta experiência política como Deputado Regional, no seu grupo parlamentar coordenou as áreas dos assuntos europeus,

ultraperiferia, cooperação externa, tratados internacionais e comunidades emigradas. Foi também membro da comissão organizadora e presidente de grupos de trabalho em várias edições das Jornadas Parlamentares Atlânticas que bianualmente reúnem parlamentares dos quatro arquipélagos da Macaronésia: Açores, Madeira, Canárias e Cabo Verde. Conta igualmente com 12 participações no National Conference of State Legislators que anualmente reúne numa cidade dos EUA representantes dos 50 congressos estaduais norte-americanos, bem como representantes de parlamentos regionais de diversos países. As suas áreas de investigação são: Ultraperiferia; Regionalismo na União Europeia; Política Externa Portuguesa; Política Externa Norte-Americana; Direitos Humanos; e Geopolítica;

### **Juan Rodríguez-Drincourt**

Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales -Madrid- Ministerio de la Presidencia. Estancia larga duración - doctoral en la Universidad de París X -Nanterre-Francia. Estancia larga duración - postdoctoral en la Université de Montréal-Canada. Director Cátedra “Jean Monnet” de la Unión Europea (Chair) en el ámbito de Estudios sobre las Regiones Ultraperiféricas (2004 y siguientes).

### **Júlio Braga Moreira**

Possui graduação em Direito pela Universidade da Amazônia (2002) e Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas-Menção em Direito Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente pela Universidade de Coimbra (2019). Doutoramento em Ciências jurídico políticas pela Universidade de Coimbra (em curso). Tem experiência na área de Direito Público, com ên-

fase em assessoria e consultoria a Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno, tais como: Prefeituras, Câmaras Municipais, Associações de Municípios, Ong's e órgãos do Governo Federal e Estadual. Colaborador do Instituto Jurídico da UC (até 2022) e do Instituto Politécnico de Leiria (desde 2022).

### **Marcelo Furlin**

Pós-doutorado em Linguística Aplicada e Estudos da Linguagem pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutorado em Letras pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrado em Comunicação e Letras pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Docente e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). Líder do Grupo de Pesquisa *NARRARE* – Formação Docente e Narrativas. Pesquisador-Colaborador na Universidade Federal do ABC (UFABC). Vice-Presidente da Rede de Investigação Internacional Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade, sediada na Universidade de Coimbra.

### **Paulo Miguel Rodrigues**

Doutorado em História Contemporânea pela Universidade da Madeira (Janeiro 2007). Fez os seus estudos de Licenciatura em História (1992) e Mestrado em História Contemporânea (1999) na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. É o Director eleito do *Centro de Investigação em Estudos Regionais e Locais* (CIERL) da UMa (mandato de 3 anos, 2014-2017) e actualmente é Professor Associado da Faculdade de Artes e Humanidades na Universidade da Madeira. Foi Director de Curso do Mestrado em Estudos Regionais e Locais da UMa entre 2007 e 2013. É também investigador do *Centro Interuniversitário de Estudos Camonianos* (CIEC), da Universidade de Coimbra e do polo História, Territórios e Comunidades, CFE NOVA FCSH.

# Relevo dos conceitos político-jurídicos no processo de construção europeia: Integração, Autonomia e Ultraperiferia

Coordenadora: Isabel Maria Freitas Valente

*A emergência da realidade insular, na agenda europeia, começa a surgir de forma mais contundente, na segunda metade do século XX, em particular na sequência da adesão dos Estados Ibéricos, de Portugal e de Espanha, em 1986, às Comunidades Europeias, no Conselho da Europa e, por fim, na própria União Europeia. É ainda importante assinalar que existe uma diversidade de soluções institucionais e de governo para estes territórios insulares europeus.*

*A presente obra procura situar os arquipélagos portugueses dos Açores e da Madeira e a Comunidade Autónoma das Canárias no quadro das autonomias insulares europeias e, bem assim, comparar e contrastar os respetivos modelos de organização social e política, contribuir para o debate em curso sobre o futuro da autonomia açoriana e madeirense e a para a revisão dos estatuto açoriano e madeirense de autonomia política e administrativa.*

Alto patrocínio:

