

Ensaio da Fundação

Na seleção de temas a tratar, a coleção Ensaio da Fundação obedece aos princípios estatutários da Fundação Francisco Manuel dos Santos: conhecer Portugal, pensar o país e contribuir para a identificação e para a resolução dos problemas nacionais, assim como promover o debate público. O principal desígnio desta coleção resume-se em duas palavras: pensar livremente.

Regiões Autónomas

Paulo Miguel Rodrigues



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
ffms@ffms.pt

Diretor de publicações: António Araújo
Coordenadora de publicações: Susana Norton
Título: Regiões Autónomas
Autor: Paulo Miguel Rodrigues
Revisão de texto: Isabel Campos
Design e paginação: Guidesign
Impressão e acabamento: Guide — Artes Gráficas, Lda.

© Fundação Francisco Manuel dos Santos, Paulo Miguel Rodrigues
Maio de 2026

Depósito Legal n.º 562 060/26

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade do autor e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada ao autor e ao editor.

9	1. Nota prévia
13	2. Pontos preliminares: espaços e conceitos
25	3. Da História: prelúdios de Autonomia, autonomistas e autonomismo (1807-1974)
51	4. Um tempo novo: do 25 de Abril à Constituição de 1976
77	5. A Revolução Autonómica
117	6. Órgãos de governo próprio
141	7. Entre conclusões e grandes questões
147	Saber mais

*A todos aqueles que pugnaram pela Autonomia
e aos seus herdeiros*

I. Nota prévia

Além das características intrínsecas e dos intuitos óbvios do formato do ensaio — informar e divulgar —, este volume tem também uma vincada intenção pedagógica. Procura-se aqui uma pedagogia da Autonomia, que pretende não só transmitir um conhecimento genérico sobre a realidade histórica, política e institucional das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, como procura também promover o interesse sobre os dois arquipélagos atlânticos e destacar as grandes questões — algumas constantes e linhas de força — que a seu respeito se colocam e cuja historicidade continua a ser por muitos ignorada, esquecida ou até indevidamente minorizada.

A construção desta realidade histórica não é, porém, tão simples (ou limitada) como eventualmente se considera, nem tão curta (ou reduzida) como por vezes se transmite. E não o é desde logo porque a luta autonómica não começou apenas em 1974.

Ao mesmo tempo, não sendo este um livro sobre as identidades insulares, açoriana ou madeirense — a açorianidade ou a madeirensidade são temas suficientes para outra publicação —, a verdade é que não as pode ignorar. Nenhum dos conceitos se encontra no cerne deste ensaio, pois estão para além do seu objeto. É, contudo, inegável que ambos têm uma inter-relação

com os processos de construção e afirmação dos pensamentos, discursos e práticas autonomistas, que historicamente ajudaram a fundamentar, sustentar e desenvolver, e dos quais também se alimentam.

As vertentes geográficas (pela dimensão e natureza insular) e político-administrativa (pela Autonomia constitucional) foram e continuarão a ser inigualáveis elementos idiossincráticos. Em simultâneo, são também dois elementos de difícil (impossível?) assimilação pelo outro (externo), quer pela dificuldade de compreensão (por desinteresse ou ininteligibilidade) por parte dos continentais (a começar pela mais simples noção de isolamento); quer porque a própria Autonomia insular tem elementos inatingíveis, por muitas fórmulas políticas que se intencem e definam para a regionalização continental (porque esta ficará sempre aquém daquela Autonomia); quer ainda porque o ilhéu, pelos condicionalismos do seu espaço, tende (consciente ou inconscientemente) a encerrar-se à comunicação ou a optar pela fuga (pela emigração ou outras formas de exílio).

De tudo isto se retira a necessidade de olhar a História e através dela construir pontes, com alicerces sólidos, tendo por base os factos e aceitando tanto a realidade da dicotomia «nós» e os «outros», como a relevância das representações mentais, que cimentam imaginários e memórias coletivas, assim como a importância da alteridade.

Nas linhas que se seguem, vamos permanecer na perspectiva do historiador, que estuda o ser humano, num tempo e espaço determinados, para apresentar uma síntese ensaística, dirigida ao grande público, que fomente essa compreensão e

entendimento necessários, mútuos, fortalecedores de uma consciência das capacidades nacionais, que hoje se exige europeia e atlântica — e que será tão mais capaz quanto reforçada pelo pensamento autonomista.

Não se trata, portanto, da perspectiva de um jurista ou constitucionalista; nem de um economista, sociólogo, antropólogo, psicólogo, biólogo, geógrafo ou geólogo. Todos eles terão as suas. Isso não impede a necessidade de, pontualmente, convocar o conhecimento produzido por essas áreas do saber. Evitou-se também a condensação de dados, a apresentação de tabelas e todo o aparato que os trabalhos de carácter académico exigem (desde logo as notas de rodapé).

Tudo o que no texto consta encontra-se devidamente sustentado, tanto no estado da arte — que devemos a dezenas de especialistas, madeirenses, açorianos e não só, a quem agradecemos — como em mais de três décadas de investigação a que nos dedicamos. O conhecimento apresentado é por isso de natureza científica, que tem como pedra de toque as realidades política, institucional e administrativa de dois espaços insulares e arquipelágicos, hoje Regiões Autónomas.

Por fim, para a apresentação deste volume, será ainda curial destacar a qualidade da revisão de texto feita por Isabel Campos.

2. Pontos preliminares: espaços e conceitos

Dos espaços

O *Arquipélago dos Açores* é formado por nove ilhas habitadas: Corvo (17,13 km²), Flores (141,7 km²), Faial (172,43 km²), Graciosa (60,66 km²), Pico (447 km²), São Jorge (237,59 km²), Terceira (402,2 km²), Santa Maria (97,4 km²), São Miguel (748,82 km²).

Estas estão, por sua vez, divididas sob três grupos: o *Ocidental* (Corvo e Flores); o *Central* (Faial, Graciosa, Pico, São Jorge e Terceira); e o *Oriental* (Santa Maria e São Miguel). Existem ainda os Ilhéus das Formigas, a norte da Ilha de Santa Maria.

As ilhas situam-se entre os 36° e os 43° de latitude Norte e os 25° e os 31° de longitude Oeste. A Madeira dista 930 km (a Sueste); a Península Ibérica a cerca de 1400 km (a Leste), e a Nova Escócia a 2200 km (a Noroeste).

O arquipélago tem uma área total de 2321,96 km², com 236 413 habitantes (Censo de 2021). Face à década anterior, a população residente diminuiu 4,1%. Em 2023, a população residente (dados INE) era de 241 025, embora com um saldo natural negativo (-327), pois a subida deve-se ao saldo migratório (1227).

É frequente encontrar-se o acrónimo «RAA» como referente à Região Autónoma dos Açores. A sua extensão e diversidade

levaram à instituição de três capitais: a política/executiva e administrativa, em Ponta Delgada (São Miguel); a legislativa, na Horta (Faial); e a eclesiástica, em Angra do Heroísmo (Terceira). Administrativamente, a RAA subdivide-se em 19 municípios e em 155 freguesias.

O *Arquipélago da Madeira* é formado por seis ilhas e vários ilhéus. As Ilhas da Madeira (740,7 km²) e do Porto Santo (42,5 km²) são habitadas. Para além destas, existem ainda a Deserta Grande (10 km²), Bugio (3 km²), Ilhéu Chão (1 km²), Selvagem Grande (5 km²), Selvagem Pequena (0,30 km²) e Ilhéu de Fora (0,08 km²). As Desertas e as Selvagens são reservas naturais que podem ser visitadas mediante agendamento prévio, sendo ambas habitadas por elementos do Corpo de Vigilantes da Natureza, um serviço auxiliar de polícia, com formação especializada e cujo papel é fundamental na proteção e conservação do ambiente e recursos naturais do arquipélago.

As ilhas situam-se entre os 30° e os 33° de latitude Norte e os 15° e 17° de longitude Oeste, a cerca de 600 km da costa africana e a c. 1000 km da costa sul de Portugal continental.

O arquipélago tem uma área de 801,10 km², com 250 744 habitantes (Censo de 2021). Em relação à década anterior, a população diminuiu 6,4 %. Em 2023, a população residente (dados INE) era 256 622, o que representa um aumento de 2552 em relação a 2022, embora se verifique também que para esta evolução o saldo migratório (3592) foi determinante, e não o natural (-1040).

É frequente encontrar-se o acrónimo «RAM» como referente à Região Autónoma da Madeira. A capital é, como se sabe,

a cidade do Funchal. Administrativamente, a RAM subdivide-se em 11 municípios (10 na Madeira e 1 no Porto Santo) e em 54 freguesias (53 e 1, respetivamente).

As duas Regiões Autónomas (RA) são política, institucional e administrativamente territórios europeus, embora sob o ponto de vista geográfico e geomorfológico se situem na Macaronésia, região biogeográfica, atlântica, onde também se incluem os arquipélagos das Canárias e de Cabo Verde.

O nome Macaronésia tem origem etimológica no grego, com o significado de «ilhas abençoadas» ou «afortunadas», expressão utilizada na antiguidade clássica para designar as ilhas existentes a Oeste do Estreito de Gibraltar.

Os Grupos Central e Oriental açorianos e o Arquipélago da Madeira situam-se na chamada placa africana; o Grupo Ocidental dos Açores, sobre a placa norte-americana.

Dos conceitos

(a) Região

O conceito de Região, com o sentido político-administrativo como o conhecemos, surgiu em França nos anos 70 do século XIX, com uso corrente a partir da década de 90, pretendendo significar um movimento que, aberto a diversas correntes políticas, fosse defensor de interesses regionais e de processos de regionalização, sustentados e concretizados na definição de uma área geográfica específica e na instituição de uma (nova) arquitetura dos poderes, com autoridade limitada.

A noção continua imprecisa, quer devido à diversidade e amplitude de noções usadas pela linguagem comum, quer pela evolução das sociedades e dos Estados. A própria Ciência Política joga com tal ubiquidade. Veja-se como nos organismos internacionais a palavra pode ser aplicada tanto a uma fração como a um agrupamento de Estados ou nações, próximas devido a características comuns, desde logo (mas não necessariamente) pela sua situação geográfica (mas podendo também a política separar) (Roncayolo, 1986).

Dado o nosso objeto, a tónica também deve estar na consciência do habitante (em particular se autóctone, mas não exclusivamente), pois o sentimento de pertença, a tradição e os ideais comuns são elementos fundamentais, que se acrescentam aos critérios de homogeneidade. A ideia de Região incorpora o espaço vivido, o objeto e o efeito de representações sociais.

No caso dos espaços insulares, se o debate sobre a região natural e o determinismo do ambiente é atenuado pelas evidências, também se pode complexificar por motivos intrínsecos à dimensão arquipelágica. O caso açoriano é paradigmático, como veremos. Algo semelhante se verifica quanto ao debate sobre a descentralização ou autonomização, ligado à teoria e às práticas político-sociais. Mas, como afirma Marcel Roncayolo (1986), são também estes debates que formam a realidade do conceito de Região e explicam as suas variações.

De uma forma muito simples, à definição de Região deve juntar-se a do grupo humano, que lhe dá organização e coerência e a torna produtiva, transformando-a, portanto, em região humana, onde o indivíduo existe, age e coexiste. Assim, é pela

Natureza e pela História que se constrói a unidade, resultado de um processo que também supõe, perante o outro, comunicação e entendimento, intercâmbio e escolha de soluções comuns.

A Região é um sistema de relações, no qual a reivindicação «regional» (ou insular, no nosso caso de estudo) começa por significar a recusa, oposição ou resistência a uma situação experimentada, considerada prejudicial, frequentemente caracterizada por dependências sectoriais (que sinaliza), ou pela impossibilidade (limitadora e coerciva) de realizar uma política de âmbito «regional» (ou insular), devido ao peso de decisões externas.

É exatamente para ultrapassar tais realidades que se devem procurar soluções coerentes, mas progressivas e inovadoras, consentâneas com as realidades geopolíticas e as necessidades comunitárias. Desde o início do século XIX — mas com especial relevância a partir da década de 90 — que se entende a Autonomia (a autonomização e o autonomismo) como uma das (melhores) soluções. E neste momento nem será despidendo recordar, com Medeiros Ferreira (2008), que o conceito «região» (exatamente assim registado na Constituição da República Portuguesa (CRP), 1976, com minúscula, apesar da sua dimensão político-administrativa) foi apenas «um conceito de circunstância».

(b) Autonomia

A palavra vem do grego antigo e significa o «direito de reger-se segundo leis próprias ou a capacidade de se autogovernar». Acha-se em jogo o poder de dar a si mesmo, livremente, as suas próprias normas de existência, sendo tal poder originário ou

derivado e susceptível de se apresentar sob várias formas jurídicas. A essência da Autonomia radica no poder que uma entidade detém para aprovar leis em sentido material. Tal significa, deve destacar-se, além da forma da organização política de comunidades integradas num Estado que lhes é superior, o poder de autonormação jurídica (Virga, 1949). Em suma, trata-se de um poder extenso, mas não pleno.

Está em causa uma autodeterminação — aquela que Vitorino Nemésio convocou, a propósito de uma das vias a seguir pelos Açores e pela Madeira, como alternativa à «independência», no caso de esta provocar — ainda segundo aquele — pruridos político-filosóficos. Anote-se, também, que Portugal, nos termos da CRP e no quadro das relações internacionais, reconhece o direito dos povos à autodeterminação, independência e ao desenvolvimento, bem como o direito à insurreição contra todas as formas de opressão.

O conceito «Autonomia», na sua matriz política e administrativa, associado às Regiões Autónomas instituídas, introduz uma amplitude e uma complexidade que se expressa e associa também, numa dimensão polifacetada, ao conceito «Região», embora o extravase. O conceito de Região Autónoma está, assim, não apenas em termos políticos e jurisdicionais, mas também culturais, históricos e até naturais, para além da simples noção de Região administrativa e da descentralização ou desconcentração que esta configura. A Autonomia é muito mais do que a capacidade para adaptar a legislação nacional a uma realidade específica.

Pela sua extensão e dimensão polifacetada, a Autonomia tem uma multiplicidade de implicações dogmáticas e pressupostos

ideológicos. Não obstante a relação próxima entre regionalismo e autonomismo, o ser regionalista não implica ser autonomista. Aquele existe aquém deste, mas o segundo não pode afirmar-se plenamente sem o sentimento que domina o primeiro. Como veremos, momentos houve — como na transição da Primeira República para o Estado Novo — em que fações regionalistas chegaram a existir em concomitância com os autonomistas, partilhando inclusive alguns dos seus ideais, mas apenas nos campos económico e social.

No caso das Regiões Autónomas, o passado remoto da Ideia de Autonomia, como hoje a conhecemos, remete para as Guerras Napoleónicas. É uma criação romântica (datável, portanto), numa época de emergências identitárias, que como se sabe tocou (em graus diversos de consistência e viabilidade) todo o mundo ocidental e atlântico, Norte e Sul.

Hoje, o princípio da Autonomia, consagrado na CRP, não estabelece uma contraposição Estado-Região, pois esta acresce àquele. Em 1976, afirmou-se como um conceito propiciador de soluções positivas, disruptivas e progressistas até, mas que só faz sentido mantendo-se como modelo dinâmico, evolutivo e aberto, capaz de se ampliar e aprofundar. Sempre sem preconceitos fátuos ou temores, medos que na verdade são a-históricos.

A Autonomia própria das Regiões Autónomas é uma Autonomia com integração (Miranda, 2020). É a Autonomia — sejam quais forem as razões em que esta se funde — de comunidades que compõem, com outras, um povo, ao qual corresponde um certo e determinado Estado e que, por essa via, têm pleno acesso à soberania desse mesmo Estado.

Com efeito, estamos perante um conceito fluido, que chegou a ser atemorizador para alguns, mas que talvez por isso se vai concretizando quando evolui e se sedimenta e consegue ultrapassar o preconceito continental, muitas vezes apontado pelos autonomistas como obstáculo relevante.

Isto justifica-se, em parte, pelo facto de o discurso autonomista ter maior propensão para se fazer ouvir e afirmar em conjunturas de crise. A instabilidade política e as dificuldades de ordem económica e financeira, ao evidenciarem o sentimento de isolamento e abandono, fazem aumentar as queixas e as reivindicações e revelam, em simultâneo, a impotência dos poderes centrais na solução dos problemas, fomentando e promovendo respostas próprias.

Procura-se assim uma Autonomia no sentido de açorianos e madeirenses se autogovernarem — já entendida como um direito natural, por se dever configurar num conjunto de princípios universais e inalienáveis, inerentes à natureza humana, intrínsecos ao ser madeirense ou açoriano — inseridos no todo português, sem almejar qualquer quebra de laços de união. Pelo contrário: é um elemento catalisador do seu reforço e consolidação, não só por afirmar Portugal no Atlântico, como também por representar uma das suas mais-valias no panorama europeu.

(c) Região Autónoma

É a unidade que agrega as componentes política, legislativa, administrativa e económico-financeira ao conceito de Região, dando-lhe uma dimensão de entidade dotada de instituições e poderes

jurídico-políticos próprios: uns, definidores do âmbito essencial da Autonomia e traduzidos em atos próprios para a prossecução do interesse regional insular; outros, correspondentes à participação em atos do Estado; e todos eles com as garantias — dadas pela CRP e pelos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas — que num determinado tempo histórico se consideram adequadas para os defender.

Em separado, os dois conceitos já tinham sido usados antes do 25 de Abril, apesar de a sua conjugação e consagração, associada aos dois arquipélagos, só ter tido início na CRP de 1976 e nos Estatutos Político-Administrativos, então provisoriamente aprovados, que definiram e sustentaram as Regiões Autónomas com uma dotação de competências conquistadas, reconhecidas e inéditas.

Ora, embora partam de uma condição territorial e geográfica, as Regiões Autónomas não se resumem a essa homogeneidade natural e eco-sistémica, pois ultrapassam-na: são espaços vividos, realidades sentidas, com dimensões histórico-culturais, que catalisam e refletem consciências coletivas e solidárias por parte dos seus naturais e/ou habitantes, conferindo-lhes a coesão necessária para a prossecução de interesses e objetivos comuns. As Regiões Autónomas são totalidades espaço-temporais-humanas, com expressão política específica, que formam identidades, também alicerçadas na História, e sustentadas em projetos e representações, através dos quais, *in illo tempore*, se destacam vontades de indivíduos, grupos e instituições.

Os especialistas consideram as Regiões Autónomas uma conceção inovadora e complexa no panorama político-jurídico

português. É inegável que, através da referida conjugação voca-
bular, emergiu um conceito novo, visando o exercício dos pode-
res político e administrativo e o relacionamento entre os novéis
poderes autónomos e os soberanos, adquirindo os conceitos
de Autonomia e autonomismo renovadas, alargadas e inéditas
competências, tendo em conta a realidade preexistente.

Em simultâneo, também se impôs a ideia de que não se
justifica(va) uma Autonomia diferenciada entre a Madeira e
os Açores. É dessa ideia que surge a opção por uma estrutura
político-institucional homogénea. Em 1976, reconhecendo as
particularidades regionais insulares, o legislador não as consi-
derou suficientes para a adoção de modelos heterogéneos. Esta
opção tem sido acusada de monolitismo (Gouveia, 2012). Por
outro lado, a sua implantação assenta sobre uma dinâmica con-
flitual, em que se confrontam a unidade política e a Autonomia
(Ferreira, 1980).

As Regiões Autónomas correspondem a um fenómeno
único, tendo na base o princípio da descentralização política,
que implica o autogoverno, mas extravasando-o — daí se poder
designar autonomização. Não é uma autarquia local, pois existe
entre aquelas e a ideia de Região administrativa do Continente
(sejam estas o que vierem a ser) uma distinção evidente, quali-
tativa e quantitativa (Amaral, 1986), até abissal por natureza
(Miranda, 1996).

Se a dimensão e alguns dos objetivos das referidas regiões
administrativas — e da regionalização, que se traduz na criação de
autarquias supramunicipais — que se apresentam em alguns paí-
ses podem ser semelhantes aos das Regiões Autónomas, os meios

orgânicos e funcionais, pelo contrário, oferecem-se bem diversos. Só as Regiões Autónomas possuem órgãos e funções de natureza política e apenas estas afetam a forma do Estado (Miranda, 2020).

As Regiões Autónomas, porque políticas, têm uma competência legislativa própria e não apenas regulamentar. Mais: a sua relevância constitucional também se afere por estar qualificada — mesmo que em último lugar (o 14.º) — como limite material de Revisão Constitucional (RC): estão impedidas quaisquer modificações que as oblitere ou sequer postergue, assegurando-se assim a sua identidade substancial. Não gozam, contudo, do poder de autoconstituição, por não possuírem autonomia estatutária, embora participem na sua elaboração (Gouveia, 2012).

A Autonomia afigura-se assim irreversível, apesar de o legislador poder alterar o seu figurino, uma vez que o exercício se desenvolve em conformidade com a CRP e os respetivos Estatutos Político-Administrativos, estes aprovados por lei parlamentar, com a categoria de Lei Orgânica (LO) de valor reforçado e alcance geral, após iniciativa legislativa das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas (ALRA).

Note-se que a sua afirmação não se limita a um quadro normativo e legislativo, porque o ultrapassa: é fruto da existência e reconhecimento de uma identidade específica, em espaços definidos, com dimensão histórica.

São todas estas condições — catalisadas pela liberdade e democracia — que fundamentam o direito à diferença na orgânica governativa portuguesa. As então (1976) designadas «descentralização» e «regionalização» — na verdade uma «autonomização» política (porque o autonomismo se afirma para além

do descentralismo e do regionalismo) — foram entendidas à época como a melhor forma de promover os desenvolvimentos arquipelágicos, sem colocar em causa a unidade do Estado. Um conjunto indissolúvel de Continente, Açores e Madeira, conceção triangular do Estado e da Nação, que cumpre realizar com perseverança (Miranda, 1996).

Os arquipélagos autónomos assumem-se como mundos insulares, comunidades políticas, com personalidades e cosmovisões singulares, que se projetam em formas de ser e estar. Entidades que resultam — mas não exclusivamente — da descontinuidade territorial, da insularidade gerada pelo mar, elemento e fator de aproximação e de isolamento. Um ser e existir que a «açorianidade» e a «madeirensidade» sintetizam.

Em paralelo, haverá a necessidade de se adotar uma perspetiva desobstruída — consentânea com o espírito de liberdade que a CRP afirma promover —, entendendo também as Regiões Autónomas e as comunidades que as constituem como entidades políticas de personalidade pluridimensional, que por isso transcendem as (suas) dimensões territoriais e se estendem às respetivas diásporas.