

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

**A Governança em Espaços Metropolitanos – o caso da Grande
Área Metropolitana do Porto**



*Dissertação de Mestrado no âmbito do Curso de Estudos Pós – Graduados
em Geografia Humana – Território e Desenvolvimento
Orientador: Prof. Doutor José Alberto Vieira Rio Fernandes*

Autor: Bruno Filipe Pires

Setembro de 2008

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

**A Governança em Espaços Metropolitanos – o caso da Grande
Área Metropolitana do Porto**

*Dissertação de Mestrado no âmbito do Curso de Estudos Pós – Graduados
em Geografia Humana – Território e Desenvolvimento*

Orientador: Prof. Doutor José Alberto Vieira Rio Fernandes

Autor: Bruno Filipe Pires

Setembro de 2008

Índice Bibliográfico	Páginas
Introdução.....	5
Motivações do tema	6
Estrutura de tese	6
1. Governança: Conceitos, Contexto e aplicação territorial.....	8
1.1 Do Estado Regulador à Sociedade Interventiva.....	8
1.2 Desafios à Governança.....	10
1.3 A emergência da Governança	13
1.3.1 A (difícil) definição do termo.....	13
1.3.2 Governo e Governança, uma necessária complementaridade.....	18
1.3.3 “ <i>Governing without Government?</i> ” Pode a Governança substituir o Governo?.....	20
1.3.4 A Governança enquanto paradigma de cidadania democrática	22
1.4 O Livro Branco sobre a Governança Europeia	23
1.4.1 “Boa Governança”: meta ou utopia.....	26
1.4.2 Reflexos ao Livro Branco sobre a Governança na União Europeia.....	28
1.4.3 A Governança Metropolitana	33
2. Governança, Governança e Processos de Metropolização em Portugal	39
2.1 As Áreas metropolitanas: conceptualização.....	39
2.2 Processos de metropolização em Portugal	40
2.3 O sistema governativo nacional	43
3. Modelos europeus de coordenação metropolitana	50
3.1 A realidade metropolitana Europeia.....	50
3.2 As Comunidades Urbanas francesas: Lille.....	51
3.3 As Comunidade Autónomas Espanholas: Madrid	55
3.4 A Autoridade Metropolitana da Grande Londres.....	59
3.5 Os Estados Federais Alemães e a “Greater Hanover Region”	62
4. As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.....	65
4.1 Composição institucional das entidades metropolitanas.....	66
4.2 A reforma das áreas metropolitanas e a definição de novas Áreas urbanas.....	73
4.3 A Reforma Administrativa adiada.....	78
4.4 Análise comparativa entre os sistemas de gestão metropolitana.....	81
4.5 Proposta de um modelo de gestão metropolitana da GAMP	85
5. Cooperação Intermunicipal no espaço metropolitano do Porto	88
5.1 A LIPOR e o projecto “Futuro Sustentável”	89
5.2 Águas do Douro e Paiva, S.A.....	93
5.3 A Metro do Porto, S.A.	96
5.4 Considerações Gerais	100
6. Caso de Estudo: Actividades e Contas da Grande Área Metropolitana do Porto	103
6.1 Períodos de Intervenção Metropolitana.....	103
6.2 Planos de Contas e Orçamento Anuais da Grande Área Metropolitana do Porto.....	113
6.2.1 Metodologia	113
6.2.2 Receitas Orçadas versus Receitas Recebidas	115
6.2.3 Despesas Orçadas versus Despesas Executadas.....	116
6.2.4 Participação Accionista da GAMP por Instituição	123
6.2.5 Comparticipação das Autarquias no Orçamento da GAMP.....	124
6.3 Observações Gerais	126
Conclusões	128
Bibliografia de Referência	134

Índice de Tabelas

	Páginas
Tabela 1. Diferenças entre os Sistemas Fordista e Pós - Fordista	9
Tabela 2. Diferenças entre o “ <i>New Regionalism</i> ” e o “ <i>Old Regionalism</i> ”	36
Tabela 3. Factores de Governança Metropolitana	37
Tabela 5. Estrutura da População Residente por vários anos censitários (% total de Portugal Continental)	42
Tabela 6. Níveis administrativos das Autarquias Locais e seus Órgãos Representativos	47
Tabela 7. Formas de Gestão de Áreas Metropolitanas	50
Tabela 8. Identificação das Comunidades Urbanas Francesas	52
Tabela 9. Indicadores da Comunidade Urbana de Lille	53
Tabela 10. Indicadores Estatísticos da Comunidade Autónoma de Madrid	57
Tabela 11. Indicadores da Região Metropolitana de Hanôver	64
Tabela 12. Grandes Áreas Metropolitanas	75
Tabela 13. Concelhos que compõem a Grande Área Metropolitana do Porto	75
Tabela 14. Concelhos da Grande Área Metropolitana de Lisboa	76
Tabela 15. Comunidades Urbanas	77
Tabela 16. Critérios utilizados para a criação das Grandes Áreas Metropolitanas	79
Tabela 17. Elementos propostos para o modelo de gestão metropolitano	85
Tabela 18. Composição do Grupo Coordenador “ <i>Futuro Sustentável</i> ”	92
Tabela 19. Composição Accionista do grupo “Águas do Douro e Paiva”	95
Tabela 20. Eixos de Intervenção da <i>Metro do Porto, SA</i>	99
Tabela 21. Resumo das principais características das formas de coordenação analisadas	102
Tabela 22. Eixos de Intervenção Prioritária da GAMP	105
Tabela 23. Segundo conjunto de objectivos estratégicos propostos pela AMP	107
Tabela 24. Elementos das Contas da GAMP objecto de análise	114
Tabela 25. Receitas Orçadas e Receitas Recebidas na GAMP, de 2000 a 2007	116
Tabela 26. Despesas Orçadas e Despesas Finais Executadas na GAMP, de 2000 a 2007	117
Tabela 27. Transferências Correntes das Receitas por anos da GAMP	120
Tabela 28. Transferências Correntes das Despesas da GAMP por Entidade Beneficiária por anos	122
Tabela 29. Participação de Capital pela GAMP por Entidade em 2006	124
Tabela 30 e 32. Comparticipação das Autarquias no Orçamento da GAMP nos anos de 2005 e 2007	126
Tabela 31. Quadro <i>SWOT</i> de análise	133
Tabela 4. Princípios de Governança Metropolitana	131

Índice de Figuras

	Páginas
Figura 1. Factores de Governança	14
Figura 2. Níveis de representatividade Local	22
Figura 3. Elementos de Boa Governança	27
Figura 4. Dimensões de Governança	31
Figura 5. Cooperação Multinível	32
Figura 6. Factores de Gestão Metropolitana	81
Figura 7. Orgânica de funcionamento das áreas metropolitanas	82
Figura 8. Variação Absoluta da População Residente no Continente e Áreas Metropolitanas, entre 1960 e 2001	42
Figura 9. Variação da População Residente nos períodos intercensitários	43
Figura 10. Divisões Administrativas Nacionais: Municípios e Distritos	47
Figura 11. Modelo proposto de Regiões Administrativas em Portugal	49
Figura 12. Tipologias de Governança nos Estados Europeus	51
Figura 13. Comunidade Urbana de Lille	54
Figura 14. Comunidade Autónoma de Madrid	56
Figura 15. Autoridade da Grande Londres	59
Figura 16. Greater Hanover Region	63
Figura 17. Diagrama de Organização das relações Multi - Escalares	67

Figura 18. Composição da Assembleia Metropolitana	68
Figura 19. Órgãos Institucionais das Grandes Áreas Metropolitanas	69
Figura 20. Grande Área Metropolitana do Porto	76
Figura 21. Grande Área Metropolitana de Lisboa	77
Figura 22. Novas Jurisdições Administrativas de Portugal pós reforma administrativa de 2003	78
Figura 23. Municípios abrangidos pela Lipor	89
Figura 24. Localização das Infra – estruturas da Aguas do Douro e Paiva e Municípios abrangidos	94
Figura 25. Linhas da 1ª fase da rede do Metro do Porto	97
Figura 26. Variação da Estrutura Orgânica da Metro do Porto, SA	99
Figura 27. Áreas Prioritárias de Intervenção do Plano Territorial de Desenvolvimento da GAMP	113
Figura 28. Comparação entre a Receita Orçamental Estimada e a Receita Recebida da GAMP desde 2000 a 2007	115
Figura 29. Comparação entre a Despesa Orçamental Estimada e a Despesa Executada da GAMP desde 2000 a 2007	117
Figura 30. Variação entre as Receitas Recebidas e as Despesas Executadas na GAMP de 2000 a 2007	118
Figura 31. Evolução das Transferências Correntes de Receitas por parte do Estado e Autarquias no Orçamento da GAMP, desde 2001 a 2007	120
Figura 32. Recebimentos do Orçamento da GAMP por Entidade Institucional, de 2001 a 2007	121
Figura 33. Variação das Transferências por Receitas e Despesas da GAMP por vários anos	121
Figura 34. Variação das Transferências Correntes por Entidades da GAMP de 2001 a 2007	123
Figura 35. Participação Accionista da GAMP em 2006	124
Figuras 36 e 37) Comparticipação das Autarquias no Orçamento da GAMP em 2005 e 2007	125

Introdução

Os territórios e as sociedades estão a mudar. Não existem registos passados que permitam comparar um ritmo tão acelerado de mutações a nível tecnológico, social e económico ao evidenciado no período actual. O processo de internacionalização das actividades económicas intensificou-se nas últimas décadas, com o aparecimento dos grandes mercados internacionais de trocas e das redes de interdependência entre os territórios, que tendem a assumir uma escala global. Com o evoluir dos tempos assiste-se em diferentes partes do mundo ao desenvolvimento de formas inovadoras e processos sucessivamente mais complexos de organização das cidades e territórios, que competem entre si num contexto de plena globalização económica.

Em reflexo destas transformações, as cidades tendem a abandonar a perspectiva tradicional de relativa autonomia e individualidade e integram regiões dinâmicas que competem entre si, a que alguns autores classificam de regiões metropolitanas. Organizadas em redes, compõem um contínuo territorial progressivamente mais vasto e uma peça central no actual quadro administrativo dos estados, pela sua importância para o equilíbrio das relações institucionais e a competitividade territorial à escala nacional e internacional.

Em face a estas novas realidades, são colocados na actualidade importantes desafios à gestão equilibrada do(s) território(s), com a necessidade de equilíbrio, coesão territorial e a satisfação das necessidades e expectativas diversas das populações. O desenvolvimento de formas inovadoras e pluripartidas de governação, mais democráticas e inclusivas, representa a este nível um vector preponderante para o cumprimento destes objectivos. Para tal, impõe-se a incorporação nas estruturas de governação de um conceito que tem vindo a assumir notoriedade nas últimas décadas, que consiste na Governança.

Reitera-se em vários quadrantes a renovação das estruturas de regulação sobre o território, no sentido de corrigir as assimetrias verificadas e dotar uma administração eficaz capaz de corresponder às necessidades e desafios sentidos, em particular no que se refere ao reforço dos princípios de cidadania democrática no processo decisório político.

Motivações do tema

A temática da governança territorial compreende um corpo de investigação bastante actual e de debate emergente em vários quadrantes na generalidade dos estados modernos, que evidenciam no momento actual uma série de constrangimentos à gestão integrada das diversas escalas administrativas do território. A escala metropolitana de análise identifica a este nível uma figura de gestão de particular interesse, quer pelo dinamismo impresso à competitividade territorial, quer pelo carácter de elemento articulador entre os vários escalões de poder.

Neste sentido, a motivação da escolha do tema da Governança aliado às políticas urbanas prendeu-se com a vontade de conhecimento de uma área em opinião pessoal com grande potencial de desenvolvimento científico e aplicação prática, de que os trabalhos de investigação de Margarida Pereira, Arnaldo Ribeiro e Isabel Maria Breda Vásquez representam os principais expoentes.

Como hipóteses de investigação, foram avançadas as seguintes questões: qual o grau de correspondência entre os problemas verificados à coordenação metropolitana e as estruturas de relacionamento entre agentes e as restantes instâncias governativas a nível nacional. Em adição, questionou-se a importância de uma “*cultura de governança*” no quadro governativo nacional e mais concretamente a incorporação da designada “governança metropolitana” como factores de regulação administrativa e de coesão social e económica sobre o território. A presente dissertação teve assim por objecto a avaliação do grau de aplicação dos princípios de governança em contexto nacional, com reflexo nas áreas metropolitanas e consecutivamente o desenvolvimento de políticas inovadoras de governabilidade em Portugal.

Estrutura de tese

A estrutura da dissertação é composta por uma primeira dimensão de carácter eminentemente empírico que se reporta à definição de alguns conceitos relacionados com a temática em causa e a tecer algumas considerações relativamente aos factos abordados. Posteriormente será aprofundada a discussão da temática com base na apresentação de dois casos de estudo relativos à Grande Área Metropolitana do Porto, a que se acrescentam as conclusões gerais a retirar a propósito da elaboração da dissertação.

O primeiro capítulo (“*Governança: Conceitos, Contexto e aplicação territorial*”) introduz o enquadramento conceptual do tema, que inclui a caracterização das dimensões de que se reveste o conceito de “*governança*”, com a apresentação dos princípios defendidos pelo Livro Branco para a Governança Europeia, um dos mais importantes marcos a este respeito.

O capítulo seguinte (“*Governança, Governança e Processos de Metropolização em Portugal*”) retrata a questão da metropolização em Portugal e as dinâmicas em espaço nacional que antecederam a criação das 2 áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Neste ponto serão avaliadas as estruturas de poder do sistema governativo nacional e quais as principais alterações realizadas ao modelo de gestão das áreas metropolitanas em Portugal.

No terceiro capítulo (“*Modelos europeus de coordenação metropolitana*”) serão abordadas outras tipologias de gestão metropolitana em alguns casos de estudo a nível europeu – Madrid, Lille, Londres e Hanover – tendo por objectivo a identificação de outros modelos de organização e governo metropolitano, para posteriormente comparar com a organização das regiões metropolitanas nacionais.

O capítulo “*As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*” está subordinado à apresentação do regulamento jurídico que define a criação das regiões Metropolitanas de Lisboa e Porto, a composição institucional (órgãos metropolitanos) e o regulamento de reforma que viria a instituir novas tipologias de áreas urbanas (Lei nº10 / 2003).

Os dois últimos capítulos (“*Cooperação Intermunicipal no espaço metropolitano do Porto*” e “*Evolução das Actividades e Contas da GAMP*”) identificam o aprofundamento do estudo sobre a governança em particular sobre a região metropolitana do Porto, com a identificação e caracterização de alguns dos exemplos de coordenação territorial com relevância na Grande Área Metropolitana do Porto no quarto capítulo. O segundo caso de estudo representa uma síntese das actividades desenvolvidas pela GAMP no decurso dos seus anos de vigência, para verificar quais as actividades desenvolvidas no âmbito das várias fases da GAMP, como retratado no quinto capítulo.

Por último serão tecidas algumas conclusões reflexivas sobre o exercício da gestão metropolitana em Portugal e no contexto da grande área metropolitana do Porto, que reflectem algumas das observações realizadas nos diversos capítulos considerados.

1. Governança: Conceitos, Contexto e aplicação territorial

1.1 Do Estado Regulador à Sociedade Interventiva

A expansão do fenómeno da globalização é acompanhada pelo aumento da complexidade de relações entre as regiões urbanas, que ocupam o topo da hierarquia de cidades e metrópoles urbanas. Os aglomerados de maior importância e dinamismo social e económico constituem importantes actores neste processo, em virtude do ritmo de expansão urbana, elevado grau de interconectividade entre territórios e indicadores favoráveis a nível económico, social, entre outros. Sassen classifica de “*cidades globais*” as áreas urbanas mais activas que procuram impôr-se por via do dinamismo económico e social na hierarquia urbana das metrópoles à escala global (Sassen: 1991, citado por Kooiman, 1994). Neste sentido, a globalização pode ser definida num sentido lato, enquanto a transferência das actividades humanas do eixo do estado – nação para uma escala que se aproxima do global.

O sistema de regulação política que definia o modelo estatal de organização económica e industrial do Pós – Guerra (“*welfare state*”), caracterizado pela produção industrial em massa direccionada para o consumo directo e o intervencionismo estatal (Fordismo), entrou em rotura a partir de finais de 1970.

Em seu lugar verificou-se a ascensão dos grandes grupos empresariais que num contexto de liberalismo económico soube tirar proveito da diminuição da autoridade dos estados sobre as actividades económicas.

Verifica-se uma progressiva fragmentação dos domínios que eram tradicionalmente atribuição do Estado – Providência para um conjunto alargado de novos participantes e instituições que passam a desempenhar papel activo no processo de governação do estado (Stoker, 2000, citado por Cars Görán, 2002).

Este novo paradigma é identificado por alguns pensadores por Pós – Fordismo e é conotado com a ascensão do regime de neo – liberalismo económico, progressivamente alargado à escala global (John, 2001: pág. 19). As características de cada um dos sistemas de regulação económica são apresentadas no quadro seguinte:

Fordismo	Pós – Fordismo
Soberania Nacional	Organismos Supra – Nacionais
Intervencionismo Estatal	Liberalismo económico – mercantil
Organização do Estado em pirâmide	Organização do Estado em rede
Hierarquização do aparelho de estado	Competição entre poderes
Políticas direccionadas	Políticas abrangentes e cruzadas

Tabela 1. Diferenças entre os Sistemas Fordista e Pós - Fordista

Fonte: Autoria própria

Do ponto de vista económico, com o liberalismo dos mercados estão criadas as condições para o estabelecimento de relações mais complexas de interacção entre os estados. Distinguem-se novos padrões de organização entre as forças produtivas e a redefinição dos agentes reguladores das actividades humanas.

O processo que denominamos vulgarmente por globalização regista uma significativa intensificação do seu desenvolvimento sobretudo no último quartel do século 20, com a diminuição da autoridade dos estados na regulação das actividades económicas e da produção interna estatal, coincidente com a liberalização dos mercados.

Verificou-se a relocalização espacial e funcional das unidades de produção, com a proliferação de empresas multinacionais de localização variável e origem difusa. Esta fase assinala a deslocalização de importantes empresas e funções entre os países considerados mais atractivos à sua fixação, o que acarreta segundo vários autores uma nítida diluição das autoridades e legitimidade do poder dos estados Nação (Ascher, 1998).

Em paralelo, verifica-se uma transformação da base económica produtiva dos estados, até aí composta maioritariamente pelas actividades da indústria transformadora e comércio dos seus produtos derivados, para o ramo dos serviços e comércio. Entre as novas actividades que surgem, destaca-se o sector das novas tecnologias, intensivas em “*know-how*” e de valor acrescentado em conhecimento.

O crescimento dos aglomerados urbanos e a sua expansão efectuada em torno das suas periferias acarreta a multiplicação de novas metrópoles a um ritmo. Em paralelo, verifica-se o incremento das formas de relacionamento entre actores e grupos sociais nas últimas décadas, que radicam sobretudo na difusão das novas tecnologias e formas de comunicação à escala global, com repercussões significativas na divulgação de culturas, comportamentos e intercâmbio de valores sociais à escala global.

Decorrente destes processos e transformações verificadas na rede de infra-estruturas, quer físicas (acessibilidades rodoviárias, equipamentos materiais, quer virtuais (campo das tecnologias de informação), assiste-se sobretudo nas grandes áreas urbanas a uma crescente mobilidade da população em geral e à dissociação entre as dimensões de pertença e de residência dos intervenientes. Os locais de residência ou habitação perdem sucessivamente a componente de lazer, ocupação profissional, educação ou outros, com o aumento das deslocações por parte da população que percorre sucessivamente maiores distâncias nas grandes metrópoles entre os locais de morada ou residência e os espaços de ocupação profissional, entretenimento, entre outros (Ascher, 1998).

Estas mudanças são motivadas pelos novos padrões de vivência das sociedades contemporâneas, que desafiam as tradicionais circunscrições administrativas e promovem pelo alargamento do eixo de mobilidade a expansão de áreas urbanas difusas, formadas pela agregação territorial de um conjunto de “*urbes*” que se encontram interligadas, onde desenvolvem as suas actividades. Como defendido por alguns autores, assiste-se nesta época à diferenciação entre a cidade física e a cidade vivida – (...) “*the ‘morphological’ city’ and the ‘material city’ have become increasingly divergent*” (Salet; Thornley e Kreukels, 2003: 4).

1.2 Desafios à Governação

Em face a estas transformações de natureza económica e político – governamental, alguns autores criticam a (in)capacidade de adaptação do modelo estatal Fordista, que caracterizou a Europa do pós – guerra, a um novo sistema de produção capitalista elevado à escala global (Jessop, 2000, citado por Göran, 2002).

Alguns autores (Stoker, 2000; John, 2001) distinguem um grupo de factores conjunturais e específicos aos territórios desenvolvidos, que estiveram na base da emergência de um novo paradigma de governação e das transformações processadas no quadro político – social dos estados. Entre estes, incluem-se alguns já anteriormente mencionados:

- A Internacionalização Económica

Entendida no seu sentido mais geral por “*Globalização*”, representou na opinião de muitos o factor que desencadeou as transformações verificadas e a emergência de novos paradigmas de governação no quadro das relações políticas e governamentais.

Para tal, contribuiu a proliferação de empresas multinacionais independentes da autoridade estatal e de localização variável no espaço, assim como o sistema de trocas estabelecido à escala internacional que acarreta a progressiva diminuição da autoridade estatal na regulação das actividades económicas. A diluição das fronteiras propiciada pelo desenvolvimento tecnológico de redes digitais de comunicação, aliada à descentralização das actividades económicas, conduziu ao divórcio entre a regulação política e económica estatal dos governos nacionais relativamente ao sistema de trocas capitalista global.

De uma forma geral, verifica-se o recuo da importância do estado central no quadro da governação e em sua substituição, a ascensão das escalas regional e local no cerne da actividade governativa.

- Maior intervenção do sector privado no quadro decisório e legislativo

Nos últimos tempos assiste-se a uma progressiva articulação entre as instituições formais de poder (órgãos governamentais) e os grupos informais (sector privado) à escala nacional e supra – nacional. Sucedem-se as parcerias público – privadas no âmbito das relações empresariais, com importantes repercussões no quadro de competitividade entre países e regiões (John, 2001).

- Fragmentação do sistema político à escala sub-nacional e supranacional

A dificuldade de adaptação e falta de resposta eficiente às mudanças processadas pós – 1970 por parte das forças políticas estatais suscitam na sociedade civil em geral uma certa desconfiança na legitimidade e vocação autoritária do estado central e as suas políticas governativas. Em seu lugar desenvolve-se o associativismo local e os denominados grupos de pressão que exercem não raras vezes contestação às medidas e intervenções preconizadas pelo governo central. Por outro lado, a complexidade das novas problemáticas internas e desafios proporcionados pela globalização provocaram alterações no sistema político – social, com a necessidade de integração no quadro decisório de novos actores e escalas territoriais (John, 2001: 13).

Em paralelo, a descentralização de anteriores competências do estado nação a escalas diversas – local, regional e transnacional – acarreta por parte dos estados a obrigatoriedade de cumprimento de um grupo de directrizes e programas enunciados no quadro da União Europeia, por integração destes na União Europeia.

- A desburocratização do estado

Com a globalização e fragmentação das competências do Estado Central, denota-se a descentralização de funções administrativas e serviços para entidades da sociedade civil e também privadas, apesar de condicionadas na sua acção por orientações do governo central.

No entanto, é de relevar a importância dos novos mecanismos decisórios entre diferentes entidades e organizações a outras escalas que não apenas a Administração Central, que implicam acções concertadas de negociação e articulação na deliberação e implementação de políticas, com ganhos do ponto de vista da agilidade decisória e de cariz multi – participativo quanto aos agentes envolvidos. Ascher refere-se a este propósito ao afirmar que o “(...) *desmantelamento parcial da Nação e a transferência de parte dos seus atributos para os níveis internacional e local, regional, têm evidentemente repercussões sobre aquilo que nós qualificamos de modalidades localizadas de cidadania*” (Ascher, 1998: 105).

A aparente dificuldade de resposta e resolução a alguns problemas identificados a escalas diversas no interior da generalidade dos estados modernos (crises de cariz social, económica, cultural, entre outras) demonstra a ineficácia do modelo tradicional de governação até então seguido (Le Galès, 1998, Imrie and Raco, 1999, citados por Göran, 2002).

Maintz (citado por Kooiman, 1993) atribui a incapacidade governativa das instituições formais quer à dificuldade de implementação de políticas reguladoras pelas figuras do estado, quer à relutância da sociedade civil que não lhe reconhece legitimidade governativa. A este propósito, Roberto Carneiro, citando Daniel Bell, descreve o aparelho do Estado como sendo “*demasiado grande para responder aos pequenos problemas locais e demasiadamente pequeno para os grandes problemas globais*” (2003, pág. 20).

No mesmo seguimento, Maria Eduarda Gonçalves, citando Susan Strange, retrata as transformações verificadas e a inversão de papéis dos agentes intervenientes na economia da sociedade contemporânea – “(...) *onde costumavam ser os estados a mandar nos mercados, são agora os mercados, em domínios cruciais a mandar nos governos dos Estados*” (Strange, 1996: 4).

A generalidade das opiniões é unânime ao reconhecer a descentralização de parte das atribuições do estado central como condição necessária para o desenvolvimento de políticas sectoriais inovadoras e adaptadas às novas exigências e desafios nos diversos domínios (ambiente, saúde, educação, entre outros). O novo referencial paradigmático de organização das sociedades modernas desenvolvidas reflecte uma emergente necessidade de partilha do poder do estado central entre as instituições formais (públicas) e os agentes informais

(privados, representantes da sociedade civil), em forma de co – participação ou negociação integrada. Estas inovadoras formas de interação e regulação ganham redobrada importância no quadro das relações sociais, políticas e económicas das sociedades modernas desenvolvidas.

A “*falência do Estado regulador*” no exercício eficaz do governo das sociedades, como alguns autores advogam (Kooiman, 1993), correspondeu à emergência de um novo conceito no domínio das ciências sociais e políticas que impulsionou a ampla produção científica em torno da temática nas últimas décadas e se vem a desenvolver até à actualidade – a “*Governança*”.

1.3 A emergência da Governança

1.3.1 A (difícil) definição do termo

A abordagem ao tema da governança assume particular interesse no campo da ciência política, com a reflexão sobre as relações entre as instituições de liderança e os agentes com responsabilidade no processo de governação, sobretudo nas duas últimas décadas. Antes de mais, será conveniente decifrar a significação do termo de “*governança*” e os sentidos diversificados de que se reveste, para clarificar a sua importância no período contemporâneo.

Crê-se que o termo anglo – saxónico de “*Governance*” tenha surgido em meados da década de '30 do século 20 ligado à análise das políticas públicas e aliado à gestão empresarial (Ribeiro, 2008: pág. 50). A introdução do tema de governança no âmbito da ciência política é recente e a relevância da sua abordagem é motivada pela constatação da prestação menos satisfatória da acção dos governos estatais aos desafios modernos de governação (Feiock, 2004: pág. 19). O mesmo autor define como conceptualização possível do termo de *governança* “(...) *the process by which human beings regulate their interdependencies in the context of shared environments*” (Feiock, 2004: 19).

Rhodes considera que a governança se desenvolve em resposta à necessidade de mudança do paradigma tradicional de governação: “(...) *a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*” (Rhodes, 1996: 652).

A incorporação da governança nos sistemas de regulação político – sociais assume grande relevância na actualidade, em virtude da pulverização das atribuições e competências do aparelho central dos estados modernos para diversas entidades de administração sub-nacional, mas também para instâncias de escala supranacional – europeia, que enquadram os territórios no quadro das relações internacionais.

O sistema unilateral de regulação dos estados por governos tem sido contraposto nas últimas décadas por novos modelos de regulação que visam a coordenação entre diferentes escalas territoriais e a concertação entre os agentes envolvidos no processo governativo para encetar políticas sectoriais de desenvolvimento harmonioso do território. Em resultado destas mudanças do quadro jurídico – legislativo de governação, verifica-se a complexificação das relações e o aparecimento de novas formas de cidadania em dos estados modernos. A governança deve ser “(...) entendida não só como o mero governo da cidade mas como um sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, que assegure as escolhas colectivas e a sua concretização” (Rhodes, 1997: 103). Rhodes releva a governança do ponto de vista de modelos de acção colectiva e modos de organização para a governação, que são definidos por:

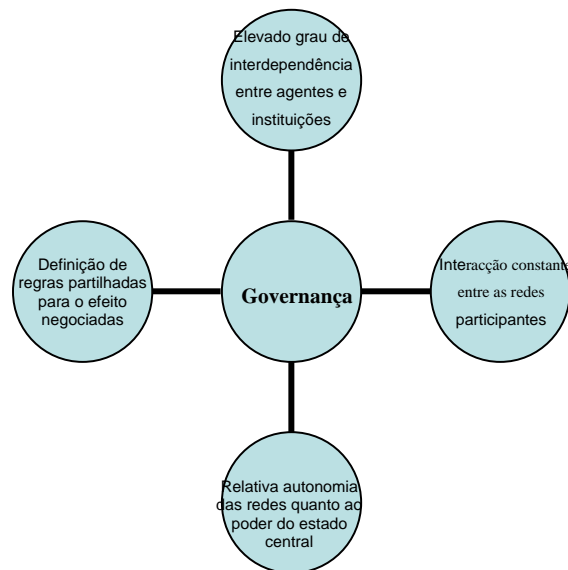


Figura 1. Factores de Governança
Fonte: Rhodes, 1997

Rhodes (1997: 47) propõe em adição um conjunto de várias acepções que podem ser atribuídas à Governança no período contemporâneo:

1. Governança enquanto “*minimal state*” (recuo do papel do estado)

Traduz a diminuição da intervenção da administração pública na prestação de serviços e a emergência do liberalismo económico e dos mercados ou de formas semi – mercantis no quadro das relações sociais e económicas.

2. Governança como “*corporate governance*” (governança corporativa, empresarial)

Descreve o sistema económico – administrativo regulador das organizações empresariais e redes de agentes no sector público e privado, baseado na eficiência dos modos de organização, partilha de informação, responsabilidade individual e repartição de tarefas, entre outros.

3. A “Nova Administração Pública” (“*New Public Management*”)

A “*Nova Administração Pública*” propõe o reforço dos princípios de governança e empreendedorismo colectivo por incorporação dos grupos privados e seus princípios na gestão dos domínios públicos, em detrimento da gestão unilateral pela administração pública central. Para tal, analisa os critérios de organização e de trabalho no sector público, pela avaliação de metodologias e procedimentos das economias institucionais, no sentido de aliviar a burocracia pública, promover a competitividade entre mercados e estados.

4. A “*Boa Governança*”

Conceito referenciado pela primeira vez pelo Banco Mundial em finais da década de 80, que propõe critérios de intervenção a aplicar nos países em vias de desenvolvimento e outros países considerados. Tem por objectivos a criação de condições propícias para o desenvolvimento integrado e a promoção da cidadania democrática pela inclusão de todos os agentes relevantes para o processo decisório, num contexto livre de corrupção e contrário à exclusão de grupos da sociedade (minorias). Este conceito será desenvolvido mais exhaustivamente nos próximos capítulos.

5. Governança como um sistema sócio – cibernético

Em oposição à autoridade imposta por uma figura central, a governança traduz a interacção entre um conjunto alargado de redes e organizações interdependentes, unidos por objectivos em comum, que co – participam em diferentes medidas na definição de uma série de intervenções para conferir harmonia à complexidade em presença.

Neste sentido, é possível identificar um conjunto alargado de agentes e instituições que participam de forma concertada em diferente proporção na resolução das intervenções de domínios diversos e sua implementação, o equivalente a uma rede complexa de agentes e relações de diferente ordem.

6. A “Governança em rede”

A governança define a organização colectiva de redes interligadas por relações de interdependência e que asseguram em diferente proporção a satisfação dos requisitos e desafios propostos à governação, de formas diferentes que nem o estado (instituições formais) ou o sistema económico (mercado) poderiam resolver por si só.

Rhodes (1997: 53) identifica em relação a este último o sentido mais lato atribuído ao termo de governança, sintetizado na seguinte definição: “*Governance refers to a self organizing, interorganizational networks*”.

Também Stoker distingue a coordenação da acção colectiva no quadro dos assuntos de interesse público como factor implícito à governança, na insuficiência de resposta por parte da autoridade estatal (Stoker, 2000: 3)

A governança representa a capacidade de interacção e coordenação entre uma multiplicidade de agentes e factores, para a definição de políticas concertadas e resoluções consensuais entre os participantes activos no processo decisório.

Apesar do termo de Governança se revelar de difícil definição pelos múltiplos significados de que se reveste, alguns elementos são consensuais na generalidade das interpretações. Entre estas, perfilam a interacção entre diversos agentes no processo de gestão e governabilidade dos territórios, quer públicas, quer privadas, numa perspectiva de governo interactivo (Kooiman, 2004). Segundo este, o exercício da governança apenas é plausível se enquadrado por diferentes agentes da sociedade, que conciliem e articulem entre si as diferentes perspectivas, necessidades e intenções no sentido de uma governança em conjunto (Co – governança).

Jessop classifica a governança como modelo conceptual de gestão de assuntos colectivos em rede, regulada por estruturas formais (estado) e de mercado (Jessop, 2000, citado por Kübler e Heinelt, 2005).

O principal desafio na realidade complexa e em transformação acelerada consiste em conciliar diferentes agentes no processo de definição de medidas e resoluções num contexto de interdependência entre diversos níveis de governo nos estados da União Europeia. O mesmo autor releva desta forma a constituição de formas estruturadas de organização entre diversos agentes, que passam pela elite política, assim como a sociedade civil e empresas privadas, dispensando a existência de um órgão dirigista e centralizador das decisões políticas. Tal equivale a dizer que é essencial uma perspectiva de co – participação na execução das formas de governabilidade actuais, que inclua o acompanhamento coordenado entre os vários actores relevantes no processo governativo (também denominados de “*stakeholders*”) das questões consideradas pertinentes e a tomada de decisões para o bem estar e resposta às necessidades mais prementes (Kooiman, 2004).

O termo de *governança* incorpora neste sentido uma percepção mais abrangente e conciliadora do que são as reais necessidades e questões de interesse público consideradas de importância premente para prover respostas integradas à sua resolução, algo que dificilmente seria alcançado se fosse analisado mediante um conjunto restrito de agentes. “*Ningún actor ten unha perspectiva suficiente para utilizar eficientemente os instrumentos necesarios*”. (Kooiman, 2004: 175, citado por Alvarez, 2006).

Esta acepção advoga a co – governação e interacção entre um amplo leque de diferentes instituições e entidades, quer de natureza pública (instituições formais de governo), quer de cariz privado. “*Governance is the work of people both inside and outside governments – perhaps it is better conceived as cogovernance*”. (Feiock, 2004: pág. 20)

Castells (1996: pág. 468) atribui como aspecto decorrente dos princípios da governança a transição da autoridade das instituições para a organização em rede e co – participação na resolução política dos estados modernos.

As opiniões dos vários autores permitem inferir, segundo uma acepção mais lata do termo, que a Governança representa o conjunto de formas e processos, formais e informais de governo ou “condução” (“*steering*”) da sociedade por interacção colectiva ou co – participação de um amplo grupo de actores e instituições no processo de consulta, reflexão e eventual tomada de decisões que determinem o destino e a vivência das sociedades (e logo, das territórios).

Para facilitar o desenvolvimento e a incorporação do conceito de governança, são desenvolvidas as designadas “*estruturas de governança*” nos estados, que não são mais do que processos automatizados de gestão dos meios, identificação dos problemas, exercício das formas de gestão, entre outros elementos necessários na consideração dos assuntos relativos à governança (Feiock: 2004, pág. 20).

No entanto, o termo de governança reveste-se de alguns elementos fundamentais que necessitam de uma análise aprofundada para a leitura do termo nas suas inteiras valências, como sendo a vertente de valorização da cidadania democrática, a necessária diferenciação do conceito de governança do aparelho governativo e as estruturas multinível esboçadas pelas relações de governança.

Estas dimensões da governança merecem uma abordagem particular, pela sua importância do ponto de vista da organização das sociedades e das estruturas governativas dos estados.

1.3.2 Governo e Governança, uma necessária complementaridade

O desenvolvimento das estruturas de Governança está intrinsecamente ligado a outro elemento de importância crucial, que é a política, que encerra em si as instituições e estruturas de governação das sociedades (regimes governativos).

A política, entendida no sentido lato, reporta-se ao conjunto de procedimentos e orientações de regulação das cidades e os destinos das populações que nelas habitam e compõem. “*A política é exactamente o governo das situações sociais, isto é, a actividade de dirixilas, ordenalas e integralas* (Salgado; Alvarez, 2006: pág. 27).

As figuras dos governos legitimamente eleitos pelos estados democráticos representavam até às últimas décadas os elementos centrais responsáveis pela formulação e implementação de acções de cariz político no Estado – Nação. Os estados nacionais até ao final do último quartel do século 20 são caracterizados pela centralização do poder e a autoridade política no aparelho de governo. O acto da governação processava-se até bem recentemente segundo o sentido descendente ou “*top – down*” (ou de cima – elites do governo – para baixo – sociedade civil em geral), fruto da acção de sistemas políticos autoritários e intervencionistas directos nas áreas sectoriais da sociedade (economia, aspectos sociais, entre outros). O paradigma do exercício de governação restrito à Administração Central tem vindo a ser contraposto nas últimas décadas por uma série de novas concepções do exercício e repartição das formas de poder, mais representativas da sociedade civil no quadro dos mecanismos e instituições.

Rhodes alude neste sentido, quando critica o emprego do termo de governança enquanto sinónimo do acto de governação ou em alusão directa às estruturas de governo existentes, aceite até bem recentemente. O autor define a governança enquanto o resultado da transformação do tradicional sistema de governação, centrado numa estrutura fechada e exclusiva de poderes, para uma concepção de acção pública, organizada segundo redes auto – reguladas e interdependentes de estruturas, instituições e agentes, relativamente independentes do governo central (Rhodes, 1997: 15).

Como refere Feiock (2004: pág. 20), “(...) *governments are a necessary condition of governance, but not a sufficient condition*”. Impõe-se então a elaboração de um quadro de distinção entre os elementos – chave que caracterizam as formas tradicionais de Governo (“*Government*”) e a Governança (“*Governance*”).

Kooiman (1993; 2004) efectua uma distinção entre o que corresponde o governo ou a governação das cidades e a governança propriamente dita. Em relação ao governo no sentido estrito do termo, o autor distingue como sendo o exercício do poder organizado segundo estruturas formais e hierárquicas do aparelho político central estatal. Segundo esta acepção, por governo entende-se o conjunto de instituições formais e procedimentos que constituem o sector público. Este sentido salienta a imposição de regras vinculativas e princípios normativos no desempenho das políticas activas de governação, assim como a dissociação do sector público (instituições formais) do âmbito privado.

Finer (1970: 3 – 4) descreve o governo como sendo “*a actividade ou processo de governabilidade ou governança; condição de estado regulado; grupo de agentes encarregados do dever de governar ou regentes; processo, método ou sistema a partir do qual uma sociedade em particular é regulada*”.

No mesmo seguimento, Rosenau, citado por Alvarez et. Al (2006), define por governo o “*conjunto de actividades suportadas por autoridades formais*”, de cariz distinto da governança, que radica nas “*(...) acções colectivas tomadas por mútuo acordo*”.

A generalidade dos autores caracteriza as estruturas tradicionais de governação estreitamente associadas com a regulação das actividades económicas, bem como a imposição da autoridade aos cidadãos que elegeram as elites políticas do governo. O desenvolvimento de formas de co – participação no domínio das relações políticas e sociais tende progressivamente a efectuar-se por ordem de uma certa legitimidade na aceitação espontânea das regras e novas formas de

concertação entre diferentes grupos da sociedade para aplicação de novas formas de governabilidade.

Desta forma, o conceito de governança é considerado implícito à disseminação de alguns dos poderes centrais para instâncias do sector público mais próximas da escala local decisória, menos autoritárias e hierarquizadas e que determina a inclusão de novos agentes, instituições e estruturas no processo decisório.

Como afirma Oakerson (2004, pág. 19), “*Governance is focused on the protection and enhancement of the public realm*”.

Isabel Corte Real faz a apologia a este respeito, de que “(...) o bom governo, a governança, não é um luxo. Antes, é uma necessidade vital para o desenvolvimento, para a sustentabilidade das democracias e para a qualidade de vida cidadã” (Carneiro, 2003: pág. 25). Propõe para tal uma participação concertada entre vários representantes da sociedade civil na condução política e tomada decisória, em oposição à tradicional perspectiva “*top – down*” de intervencionismo governativo.

Em suma, a anterior figura central do governo, responsável unilateral pela definição das políticas reguladoras do Estado Nação, é progressivamente complementado na sua acção por conjunto diversificado de redes de agentes e instituições que se organizam entre si em estruturas e co – participam de modo integrado na definição de políticas interventivas mais justas e representativas no quadro da sociedade em geral, que responda às expectativas reais a escalas territoriais diversas.

1.3.3 “*Governing without Government?*”¹ Pode a Governança substituir o Governo?

Alguns autores questionam se será possível conceber um quadro de aplicação dos princípios de governança não enquadrado pela figura central de governo, ou seja, se pode a governança substituir o governo, entendido como o aparelho central de administração no processo governativo. A resposta a esta questão é negativa, uma vez que as suas premissas são erradas: a governança não pretende substituir as tradicionais estruturas de governo, visa antes a transformação em relação ao modelo de governação que se revela obsoleto e insuficiente em face a uma realidade progressivamente mais complexa e repleta de novos desafios e exigências propostos às estruturas governamentais no poder.

¹ Título adaptado de Rhodes (1996): “*The New Governance: Governing without Government*”

“Governance structures are not the products of government mandates; rather, they are the work of civil society and therefore are based on a rule of willing consent” (Feiock, 2004: pág. 20). É preconizada a importância do sistema político no que toca a uma maior participação e pluralidade no processo político de diferentes agentes e instituições, consentâneas à intenção de recriar uma cidadania democrática mais activa e plural, com vista à melhoria das formas de governabilidade.

Como é previsível, a renovação do anterior sistema de governação não é fácil e requer um (longo) processo de reforma institucional das figuras da administração pública, a criação dos mecanismos necessários ao enquadramento de anteriores funções apanágio do governo central, a cargo de grupos de actores sociais e instituições para a gestão colectiva dos problemas e conflitos (Closa, 2003: 487, citado por Alvarez, Salgado et al, 2006: 31). Mota (2005: 21, 22) realiza a este nível uma analogia entre o termo *“governance”* e a *“teoria da governação”*, definindo esta como o reforço da participação do poder local *“enquanto modelo para o governo dessas cidades”*. Segundo este, *“nas novas formas de governação pode detectar-se uma mudança do unilateral (governo ou sociedade separadamente) para uma centração interaccionista (governo com a sociedade)”*.

A descentralização de atribuições do aparelho estatal central para outros níveis de governação promoveu o desenvolvimento de formas inovadoras de governo em “rede”, definidas pela interacção de agentes e instituições que co – participam segundo um processo de acção colectiva que tende a substituir progressivamente o modelo centralista e unilateral de governação.

Posto isto, poder-se-ia pensar que as anteriores estruturas de governo poderiam ser postas em causa ou mesmo desvalorizadas na sua acção, em virtude da diminuição das atribuições e competências do estado central e uma crescente interdependência entre o sector privado e público no processo de regulação. Todavia, esta diminuição do papel interventivo do estado não equivale à sua omissão ou substituição no quadro das relações entre agentes e organizações ou no acompanhamento do processo decisório. A fragmentação das atribuições e competências até aí pertencentes ao estado central correspondeu à sua partilha entre um vasto número de grupos e agentes que interagem entre si (*“stakeholders”*) e que cooperam em simultâneo com as instâncias formais do estado para a deliberação colectiva e a promoção de planos integrados de desenvolvimento de forma consensual.

O desafio desta interação consiste no desenvolvimento de formas de governo em rede: “(...) o conceito de governación asóciase á capacidade de autocoordinación propia de redes constituídas por unha variada constelación de organizaciós e entidades privadas e públicas, estatais e transestatais” (Vallés, 2000: pág. 411, citado por Alvarez, Salgado et al, 2006: 37).

A co – governança ou governança em rede, como também é descrita, representa assim um renovado corpo de acção política, de dinamismo relacional entre um grupo alargado de actores que se empenham em diferentes graus e responsabilidades na definição de um quadro de política pública co – relacional, contraponto às estruturas hierárquicas e autoritárias que caracterizavam as formas de governação no passado.

1.3.4 A Governança enquanto paradigma de cidadania democrática

O reforço da participação pública local nos processo político – decisório vai de encontro a uma certa atitude de descontentamento de uma parte da população face à incapacidade de resposta do estado regulador a um novo grupo de problemas sociais, económicos, entre outros novos desafios proporcionados pela modernidade (*ibidem*, pág. 39). Pelo recuo da capacidade interventiva do Estado no que se refere às questões de cariz social, económico e outras, a deliberação de resoluções relativas a estas áreas passa a ser compartilhada com órgãos públicos e privados da sociedade civil.

Koryakov e Sisk (citados por MOTA, 2005: pág. 36) argumentam em defesa do reforço da participação local e da emergência de uma democracia representativa no processo decisório político nos estados modernos, enquanto condição para o desenvolvimento das estruturas de governança. Para melhor compreensão dos argumentos utilizados, o diagrama a seguir ilustra os princípios de representatividade local que melhor caracterizam as suas ideias.

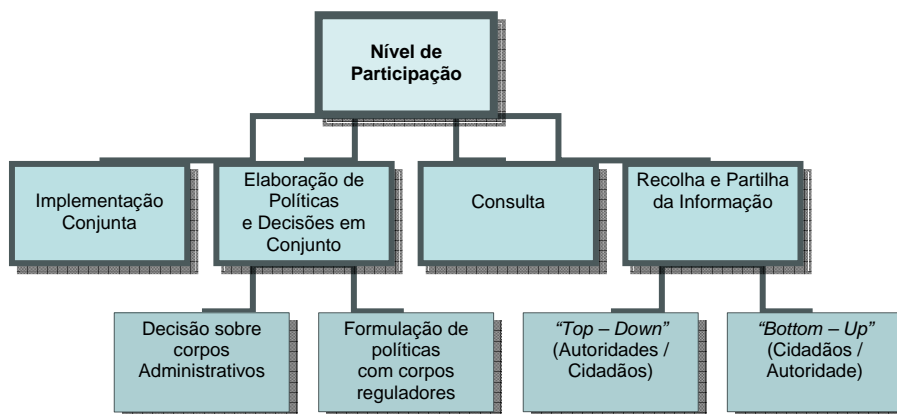


Figura 2. Níveis de representatividade Local

Fonte: adaptado de Arlindo Mota, citando Koyakov e Sisk

A transformação do paradigma de regulação e administração política reside na acção colectiva entre estruturas governamentais e os demais participantes, de concertação e partilha entre os diferentes grupos de intervenientes na discussão dos assuntos públicos e a sua resolução conjunta. “(...) *the structure of government will strongly affect the structure of governance*” (Feiock, 2004: 20). As instituições formais devem assegurar as condições propícias para promover a participação social e fomentar, nas palavras de Mark Warren (1992), a criação da “*democracia expansiva*”, em alusão à necessidade de partilha de atribuições e responsabilidades no exercício do poder entre o aparelho governativo central e as várias redes de agentes do sector público e privado, condição necessária para responder às novas exigências e desafios da actualidade no que concerne às formas de governabilidade.

Assim, a governança só pode ser entendida em associação com a redução da posição autoritária e centralista do Estado (Susan Strange, 1996), em virtude do aumento da representatividade da sociedade civil no quadro dos mecanismos e instituições de regulação e que envolve a implementação de normas e processos de co – participação e co – decisão a várias escalas. O desenvolvimento de uma percepção de cidadania representativa é proporcional à incorporação dos princípios de governança nos sistemas de regulação dos estados modernos.

1.4 O Livro Branco sobre a Governança Europeia

Para uma efectiva transformação das estruturas de governação dos estados europeus, foi determinante a resolução inicial de um documento que enquadra a importância da incorporação das práticas de governança nos sistemas políticos e sociais dos estados. Enquadrado no arranque das preocupações relativamente ao fenómeno da governança, o Livro Branco sobre a Governança Europeia foi instituído pela Comissão das Comunidades Europeias (CEE) em 2001 e ratificado pelos Estados membros da União Europeia.

O documento analisa a forma como a União utiliza os poderes que lhe foram conferidos pelos seus cidadãos e ambiciona uma maior abertura e responsabilização de todos os envolvidos no processo de governança.

Para alcançar estes objectivos, as instituições democráticas e os representantes governamentais, a nível nacional e europeu, devem ligar a Europa aos seus cidadãos. Trata-se de um factor essencial e ponto de partida para a implementação de políticas mais eficazes e inclusivas, promotoras dos ideais de cidadania democrática.

A União deverá renovar o método comunitário, utilizando uma abordagem que parta mais da base e não tanto do topo e complementando mais eficazmente os instrumentos da sua política com meios não legislativos. O relatório da Comissão sobre a Governança Europeia editado em 2003 avalia as impressões imediatas da recepção do Livro Branco sobre a Governança Europeia por parte do público em geral. De uma forma abreviada, o Livro Branco incidiu com especial relevo em 4 eixos principais de acção para reforma da governança europeia, sendo eles:

- O aumento da participação e envolvimento nas questões da governança;
- A melhoria das políticas, sua regulamentação e eficiência dos resultados;
- A apologia de uma Governança de carácter global no âmbito da União Europeia;
- A redefinição das atribuições das instituições e políticas para a governança.

Entre os contributos mais relevantes do Livro Branco sobre a Governança Europeia, sobressai o princípio de que as instituições democráticas e demais agentes representantes da sociedade civil, a nível nacional e europeu, devem ligar a Europa aos seus cidadãos, segundo um processo de maior abertura e envolvimento destes nos processos de elaboração e regulação das intervenções políticas na União Europeia (Livro Branco para a Governança Europeia, 2001: pág. 3).

Trata-se do ponto de partida para a adopção de políticas mais eficazes e mais pertinentes em termos de resposta às necessidades e desafios considerados urgentes pela sociedade democraticamente representada e sujeita a consulta no processo de elaboração de etapas e aplicação de políticas.

“Civil society plays an important role in giving voice to the concerns of the citizens and delivering services that meet people's needs.[...] Civil society increasingly sees Europe as offering a good platform to change policy orientations and society.[...] It is a real chance to get citizens more actively involved in achieving the Union's objectives and to offer them a structured channel for feedback, criticism and protest” (White Paper on European Governance, 2003: 25).

Neste sentido o documento cumpre um dos factores – chave da governança, que consiste no aumento da permeabilidade das instituições da União Europeia e dos estados nacionais à participação pública e responsabilização de todos os envolvidos no processo decisório.

Da sua instituição pela generalidade dos estados europeus é esperado a médio prazo a renovação do método comunitário pela União Europeia, pelo recurso a uma abordagem que parta mais da base e não exclusivamente do topo (elites políticas reguladoras) e que contemple a adição de mecanismos não – legislativos de política, favoráveis à inclusão da sociedade civil no processo decisório.

Entre as directrizes propostas pelo plano, constam:

- a promoção da inclusão e maior abertura institucional à participação da sociedade em geral. O incentivo à colaboração entre diferentes níveis de intervenção visa assegurar a coordenação entre diferentes escalas territoriais (regional, local) para a eficácia das intervenções a implementar.

- a melhoria da qualidade das políticas, da sua regulamentação e celeridade na sua implementação no quadro político dos estados europeus. Este aspecto é incontornável se considerarmos as novas realidades decorrentes do alargamento dos países da UE e os desafios à governança dos estados e do quadro relacional da União Europeia. Neste âmbito a disseminação dos poderes e funções políticas assume importante relevo e todos os intervenientes activos no processo a várias escalas – a nível da comissão europeia, supranacional e sub – nacional (regional, local) – na resolução de intervenções e medidas tomadas em clima de concertação social e com total respeito pela aplicação do princípio da subsidiariedade. A complexidade dos desafios actuais exige uma nova postura e o desenvolvimento de mecanismos de coordenação, auto – regulação e de coligação para enfrentar as novas realidades (Espon Project 2.3.2 *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, 2006: pág. 31).

- a consolidação de uma governança à escala europeia e internacional, através do reforço do diálogo entre as instituições internacionais;

- a reforma das competências e atribuições dos órgãos e instituições no seio da união europeia e estados membros, norteando a prossecução de políticas activas, coerentes e articuladas com outros planos de acção, em suma, eficientes para o cumprimento dos objectivos e metas propostas no âmbito da UE. Este ponto exige também o reforço da Comissão Europeia no sentido de propor um conjunto de políticas e propostas consideradas prementes.

Apesar da importância do plano e as realizações propostas, muitos europeus continuam a sentir-se alheados em relação às actividades da União Europeia. A reforma da governança diz respeito à forma como a União Europeia utiliza os poderes que lhe foram confiados pelos cidadãos. Diz respeito à forma como as coisas podem e devem ser feitas. O objectivo consiste em abrir o processo de elaboração das políticas para reforçar a participação e a responsabilização. Uma melhor utilização dos poderes deverá aproximar a União dos seus cidadãos e reforçar a eficácia das políticas.

O Livro Branco propõe um conjunto de acções iniciais, incluindo algumas que implicam uma redefinição das atribuições da Comissão de modo a centrá-las no que é verdadeiramente importante do ponto de vista dos objectivos da União Europeia. A premissa fundamental que rege o âmbito da instituição do Livro Branco para a Governança Europeia reside no princípio de que a aproximação da sociedade civil ao processo decisório nos Estados membros e na União Europeia reverterá a favor de uma maior inclusão e responsabilização da sociedade civil e melhoria da eficiência das políticas (*Livro Branco sobre a Governança Europeia: pág. 8*).

Impõem-se no entanto a observação de alguns elementos a que é necessário dedicar alguma atenção e respeito pelo seu cumprimento, como é o caso dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, que serão explicitados em seguida.

1.4.1 “Boa Governança”: meta ou utopia

O Livro sobre a Governança Europeia é igualmente pioneiro na introdução de um novo conceito que irá ser amplamente utilizado pelas entidades competentes e sujeito a ampla investigação científica, que consiste no termo de “*Boa Governança*”.

Para Ribeiro (pág. 55: 2008), a “*boa governança*” deve ser de carácter responsável e ser determinada pela vontade activa dos cidadãos de participar no processo decisório. No entanto, é evidente a necessidade de um conjunto diverso de princípios a incentivar no quadro de relacionamento social, político e institucional a várias escalas (europeia, nacional, local, entre outras), para concretizar o referencial de boas práticas de governança. Por este motivo o termo de governança (e em particular o de “*Boa Governança*”) deve ser considerado não como um dado adquirido ou um conceito estático mas antes representar um processo evolutivo de coordenação em rede.

A *Boa Governança* designa assim o conjunto de formas e processos progressivamente mais democráticos e representativos da participação pública entre as diversas escalas de análise, no sentido de assegurar as condições de desenvolvimento por iniciativa da acção colectiva e harmoniosa.

Deste prisma é possível afirmar que a “*Boa Governança*” requer como condição essencial, a capacitação dos agentes (em especial, de nível local), para implementação de um conjunto de políticas integradas sobre o território e alcançar os princípios de coesão territorial. Convém neste momento enunciar os princípios que consagram a “*Boa Governança*” e a sua explicitação, conforme proposto pelo Livro Branco sobre a Governança Europeia (pág. 11):

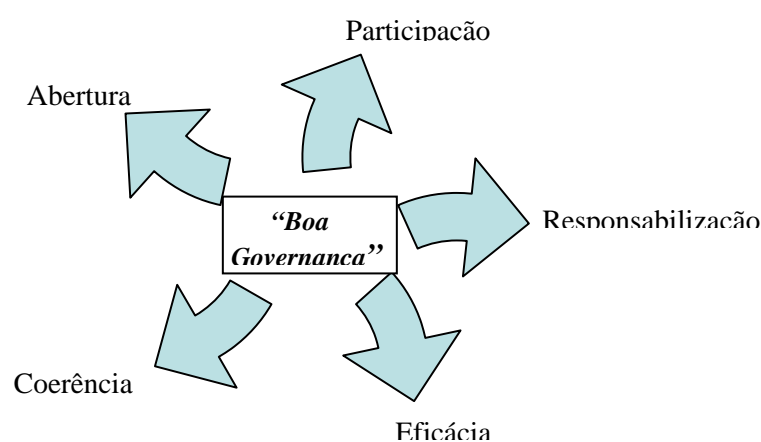


Figura 3. Elementos de Boa Governança
Fonte: Livro Branco sobre a Governança Europeia

Os princípios aqui abordados só fazem sentido se considerados numa lógica integrada de aplicação e não individualmente, no conjunto dos procedimentos de regulação pública dos Estados e enquadrados num clima consensual e de mútuo acordo entre as redes de agentes e instituições com papel activo nas questões de governança.

O primeiro factor (“*Abertura*”) refere-se a um grau mais elevado de articulação entre as instituições e representantes activos no âmbito da governança e deve ser entendido no sentido de um maior envolvimento ou representatividade democrática da sociedade civil no quadro de regulação política. As instituições deverão trabalhar de forma mais transparente e inclusiva e promover a criação de mecanismos próprios para a consulta e negociação com ramos diversos da sociedade civil.

O incentivo à “*Abertura*” demonstra nítidos progressos ao nível da qualidade e eficácia das resoluções políticas adoptadas, definidas em consenso e do conhecimento geral de todos os interessados.

A este encontra-se associada a “*Participação*”, que se refere a uma maior permeabilidade por parte das instituições dos Estados e da própria União Europeia ao público em geral, para melhor compreensão dos mecanismos processuais e a sua inclusão no processo de consulta e definição de intervenções políticas, assim como o aumento da confiança da sociedade civil nas instituições.

Em face ao desenvolvimento de um novo quadro político – institucional de regulação, verifica-se a necessidade de redefinição das competências e atribuições entre os agentes e órgãos envolvidos, no sentido de uma maior responsabilização e coerência da sua aplicação entre os diversos actores envolvidos no processo. Este último ponto é particularmente importante numa lógica de intervenção multi – escalar (regional, local e nacional), com a preocupação de esclarecer os regulamentos e intervenções propostas ao público em geral (transparência).

Em paralelo torna-se necessário garantir a articulação entre políticas sectoriais, para a promoção de um quadro alargado de estratégias complementares e de desenvolvimento integrado (Livro Branco sobre a Governança Europeia, pág. 14, 15).

O objectivo cimeiro das boas práticas acima referidas consiste na melhoria da eficiência e qualidade das resoluções políticas de governança europeia, definidas de forma consensual, ajustadas aos desafios considerados e à(s) escala(s) de acção mais apropriada(s).

1.4.2 Reflexos ao Livro Branco sobre a Governança na União Europeia

A implementação do Livro Branco sobre a Governança na União Europeia foi positiva entre os vários estados membros que ratificaram o documento. Um dos contributos mais risível da ratificação do Livro Branco sobre a Governança Europeia consistiu no amplo processo de consulta pública dos cidadãos dos diversos estados membros para adição de eventuais iniciativas e propostas à composição do tratado em matéria de governança europeia ou simples ideias e opiniões quanto à melhoria ou prossecução das políticas de fomento dos princípios de boa governança à escala europeia.

A sua realização teve por finalidade motivar a sua participação e combater o alheamento dos cidadãos em questões de matéria da política comunitária (Livro Branco sobre a Governança Europeia: pág. 31). Ficou evidente após a ratificação do plano a necessidade de maior abertura e aproximação da população em geral ao processo político – governativo, segundo uma perspectiva ascendente (“*bottom – up*”) de governação que norteia uma verdadeira democracia representativa. Em paralelo, foi proposta a renovação das funções e competências das instituições europeias e outras entidades, para uma maior clareza e simplicidade das atribuições de cada uma no domínio da governança.

A Comissão Europeia procurou promover a partir dos princípios e artigos consagrados no Livro para a Governança Europeia, o fomento e a continuidade das políticas e medidas tendentes à boa governança do quadro político dos estados nacionais europeus e na própria regulamentação da União Europeia. Apesar de todos os progressos verificados no domínio da incorporação dos princípios de governança nos mecanismos processuais e instituições regulatórias da maioria dos estados modernos desenvolvidos, o sucesso da sua prossecução está dependente da instituição de novos planos institucionais de coordenação conjunta entre os estados membros, para uma plena implementação dos princípios de governança.

1.5 As Dimensões Territoriais de Governança

1.5.1 A Governança Territorial

O espaço considerado na dupla vertente física e social corresponde ao palco de interacção entre as redes de agentes (“*stakeholders*”) com responsabilidades no processo decisório. Os territórios são definidos pela acção dos intervenientes que sobre este intervêm e adaptam às suas necessidades (Raffestin, 1981, citado no ESPON 2.3.2, *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, 2004 – 2006*: 32). Este planeamento do território é regido pela visão partilhada de todos os agentes com responsabilidades sobre este, com vista à potenciação dos seus recursos e promoção dos factores de desenvolvimento de forma equilibrada e sustentável (coesão territorial) a todos os níveis. O desafio para a Comissão da União Europeia consiste em promover a coordenação e acção colectiva de forma participativa e harmoniosa entre os vários intervenientes à escala local, regional, nacional e supra – nacional.

Com estas medidas espera-se incentivar a Boa Governança e a aplicação de um grupo de políticas de desenvolvimento urbano a todos os níveis (social, económico, territorial). A Governança Territorial pode assim ser entendida enquanto processo de organização e coordenação colectiva entre um conjunto de redes de actores diversificados que interagem e intervêm a diferentes níveis sobre o território, no sentido de assegurar o seu desenvolvimento e coesão (ESPON 2.3.2 Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level – Final Report, 2004 – 2006: 11). No decurso do processo são firmados novos tipos de relações entre agentes, como associação, cooperação inter – institucional, de planeamento estratégico, entre outros, para a promoção do processo de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, constata-se que o próprio território assume uma importância crescente em favor das decisões que se prendem com as estratégias de desenvolvimento e organização sobre o território.

O envolvimento e a concertação entre intervenientes exigem o aprofundamento de relações de ordem vertical e horizontal no quadro multinível de governança, para a definição de um programa de desenvolvimento com claras repercussões sobre a organização territorial.

Esta organização requer um conjunto de políticas integradas e inter-sectoriais, coerentes a escalas diversas, quer seja no interior dos estados – nível local, regional – quer a nível da articulação entre os membros da União Europeia, para alcançar os patamares desejáveis de coesão social e desenvolvimento territorial.

1.5.2 As Estruturas Multinível de Governança

Em resultado do processo de *“hollowing out”* da figura do governo estatal enquanto elemento central de governação, verifica-se a transição de um modelo unitário e centralista de poder, para um sistema multiparticipativo que determina um novo modelo de governação repartida entre vários agentes. A tradicional perspectiva *“top – down”* de governação cede lugar a um sistema multi – sectorial de gestão e governança territorial (ESPON 2.3.2 - Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level 2004 – 2006: 33).

A incorporação dos princípios de governança no aparelho político dos estados tem por consequência uma maior interacção entre diferentes grupos de intervenientes da sociedade na consulta, participação e resolução de medidas políticas de interesse público.

Esta interacção é acompanhada pela redefinição do aparelho burocrático e hierárquico da figura do governo, com o nítido reforço das estruturas em rede e de associação dos agentes da sociedade civil, mais dinâmicas e flexíveis à inclusão e co – participação de agentes diversificados na resolução de medidas políticas.

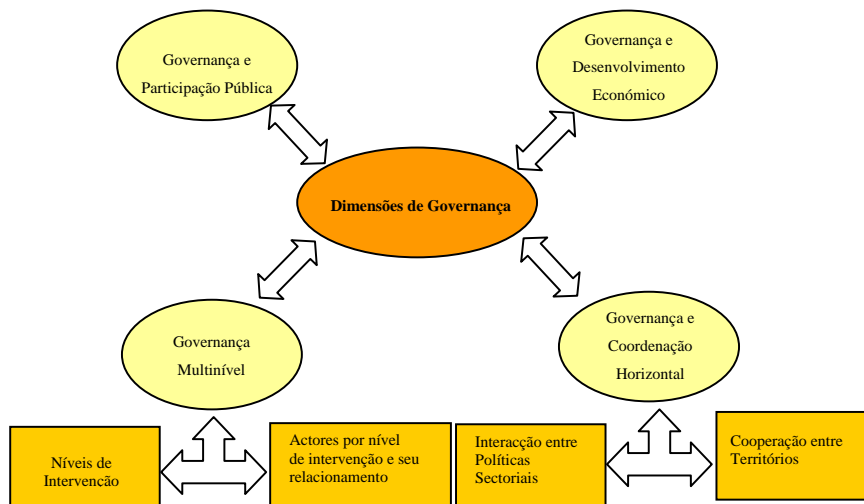


Figura 4. Dimensões de Governança

Fonte: adaptação de organograma do 1º relatório ESPON do Projecto 2.3.2, pág. 63

Como o relatório do ESPON sobre a governança europeia refere, “*o verdadeiro desafio da governança consiste na criação de novas formas de integração e estruturas coerentes a partir da descentralização e redefinição do quadro de poderes*” (Ibidem, pág. 5). A coordenação estreita entre as redes de agentes e instituições com relevância no processo de governança corresponde a uma recomposição de escalas e é definida por Governança Multinível. Esta define a articulação entre as redes e organizações de intervenientes com papel activo na gestão do território e cruza diversas escalas geográficas de regulação (trans-escalar). Entre vários elementos a considerar, sobressai o reforço à participação democrática de um maior número de agentes no processo governativo tendo por objectivo a prossecução dos objectivos de desenvolvimento nas suas várias dimensões. No entanto, este cruzamento de escalas não significa que o processo de regulação política e governativa se efectue de forma desconexa entre diferentes níveis de poder; pelo contrário, o novo quadro de governação impõe uma coordenação de meios e actores e a interacção de escalas para o exercício da governança, de forma a assegurar a definição de políticas territoriais coerentes às diversas escalas e uma

eficaz administração do território (Stoker, 2000). Estas constituem as dimensões de coordenação horizontal e multinível da governança.

A governança moderna traduz um amplo leque de centros de poder interligados por complexos laços de cooperação e coordenação entre diferentes actores (quer do sector público, quer do sector privado), a diversas escalas territoriais.

A partir de um diagrama representativo do tipo de relações estabelecidas no quadro da governança multinível, é possível distinguir 2 níveis de coordenação em presença:

- de sentido vertical, que define as relações entre as várias escalas de governo ou níveis de gestão, que variam desde o nível local, regional, transnacional e supranacional;
- de sentido horizontal, que identifica as políticas sectoriais e agentes institucionais em presença que são relevantes para o processo governativo.

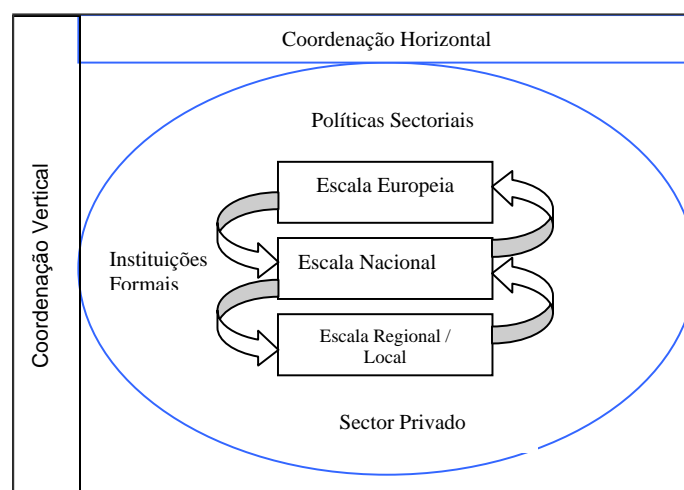


Figura 5. Cooperação Multinível

Fonte: adaptação de organograma do 1º relatório ESPON 2.3.2

A reforma dos sistemas de governação por incorporação dos princípios de governança está a verificar-se progressivamente na generalidade dos estados modernos desde as últimas décadas, defendem alguns autores. Em consequência, verifica-se o reforço da articulação a várias escalas (transnacional, estatal, regional e local) segundo a dimensão vertical da governança, das directrizes e políticas de desenvolvimento tomadas em concertação entre um grupo lato de intervenientes (dimensão horizontal de coordenação).

1.4.3 A Governança Metropolitana

O termo de Governança Metropolitana assumiu especial relevância no decurso das últimas duas décadas, no seguimento de importantes transformações nas formas de governo das sociedades. Os novos padrões de distribuição espacial constituem um importante factor a considerar pelas forças governativas na definição dos processos de planeamento a desenvolver em contexto metropolitano, uma vez que o conjunto de políticas e intervenções não podem ser circunscritas a uma dada jurisdição administrativa em particular, mas antes ser suficientemente flexíveis e abrangentes a um espaço geográfico sucessivamente mais e pluridimensional, percorrido por fluxos crescentes de pessoas, bens, informação e capital.

A definição de estratégias concretas de resposta aos novos desafios requer a descida do nível de intervenção central para outras escalas mais próximas do local, no sentido de desenvolvimento de políticas e medidas coordenadas de gestão do espaço metropolitano. De acordo com a OCDE, a governança metropolitana reporta-se *“ao modo como as regiões urbanas modernas organizam as suas dimensões social e económica no processo da globalização em virtude das áreas metropolitanas constituírem unidades incontornáveis de interesse mundial em matéria económicas”* (Schweizer, Nollert & Seidemann, 2006: 20). Do ponto de vista social, assiste-se no momento actual ao renascimento de um certo sentimento de cidadania democrática e preocupações de representatividade pública pela progressiva inclusão de instituições e agentes não – governamentais nos processos de deliberação de políticas e intervenções sobre o território.

A abordagem às novas formas de *“Governança Metropolitana”* desenvolvidas nos estados europeus requer uma retrospectiva da evolução do pensamento e a avaliação das circunstâncias que caracterizaram a sociedade desde o estado providencia até à actualidade.

Desenvolveram-se na segunda metade do século 20 duas correntes de pensamento (Kübler; Heinelt, 2005: 9) relativamente à governança metropolitana, que condicionam em diferentes momentos as relações entre as estruturas de governo e as formas de governança desenvolvidas. Torna-se necessário enquadrar o período de desenvolvimento de ambas as perspectivas de coordenação metropolitana no tempo para compreender as suas premissas.

Os “Estados Providência” pautaram-se essencialmente por um conjunto de políticas que visavam a disponibilização de serviços e actividades às populações para satisfação das necessidades económicas e sociais e um maior equilíbrio no seio da sociedade.

Por uma questão de contenção de custos, eficiência produtiva e agilidade governativa, a teoria reformista determinara a coligação de administrações locais com vista à constituição de entidades metropolitanas ou formas regionais de governação, em oposição à “*fragmentação de governos locais*”. Neste contexto desenvolveu-se a corrente que corresponde à perspectiva metropolitana reformista, que propõe a agregação de entidades de nível local para a constituição de governos metropolitanos, sob a justificação de maior racionalização dos recursos e a planificação concertada do território a uma escala sucessivamente mais ampla que a local (metropolitana).

Estas deveriam estar sob supervisão do governo central, embora fossem dotadas de autoridade própria por coordenação de um centro de poder que definia as políticas de desenvolvimento e estipula as medidas a cumprir pelas demais. Do ponto de vista teórico, estas instâncias governativas à escala regional traduziriam ganhos notórios do ponto de vista da eficiência produtiva e uma distribuição mais equitativa dos benefícios e rendimentos da produção entre a população assim organizada por coligações de municípios (*Ibidem*, pág. 10).

Com a crise económica que caracterizou a década de 1970 na generalidade dos estados europeus, as anteriores autoridades regionais de governação são colocadas em causa e surge a “*Nova Administração Pública*”, que invoca as escalas locais de análise e reivindica a segmentação de governos locais em detrimento da anterior perspectiva de associação metropolitana. Estes deveriam ver reforçadas as suas competências com a atribuição de novos poderes, serviços e o desenvolvimento de formas inovadoras de deliberação e organização, nomeadamente por intermédio de parcerias público – privadas, concertação entre instituições governamentais e coligações com a sociedade civil, entre outros mecanismos de promoção do funcionamento em contexto metropolitano.

Keating afirma a este propósito que (...) “*large scale local government, like other large-scale organizations, came to be blamed for all manner of problems and political and intellectual fashion moved back to the ‘small is beautiful’ philosophy*” (Tomàs, 2002: pág. 2).

A autoridade do estado nacional é disseminada em favor de um conjunto de novos centros de poder que entretanto se desenvolvem à escala regional e local – parcerias público privadas entre diferentes organizações, que podem incluir instituições governamentais ou outras). Contudo, a acção do estado central permanece decisiva para a definição das directivas orientadoras do desenvolvimento e iniciativas de concertação entre as várias escalas em presença.

Mais do que uma questão de eficiência de governação e cooperação inter – governamental entre os estados, a organização de governos nas áreas metropolitanas assume ganhos relevantes na equidade social, participação democrática, crescimento económico, entre outras relações de externalidade (Feiock: 2004, pág. 4).

Como conjunto de princípios que determinam o processo de governança metropolitana, Feiock (2004) considera o nível de participação e empreendedorismo público, um regime político menos concorrencial e representativo de todos os agentes em presença (formal, informal), distinção entre comunidades e capacitação (“*accountability*”) dos indivíduos no sentido da autonomia de gestão (Feiock, 2004: 30).

- “*New Regionalism*” – a 3ª via

Como referido anteriormente, destacam-se duas facções de opinião, entre aqueles que defendem a centralização dos poderes locais numa entidade superior de gestão metropolitana e os apologistas da coordenação supramunicipal entre os poderes locais. No entanto, uma terceira via desenvolve-se entre os pensadores que defendem a criação de regiões administrativas para resolução dos problemas transmunicipais a uma escala que ultrapassa o nível local de intervenção.

Na América do Norte esta corrente do pensamento que caracteriza o desenvolvimento de uma efectiva governança metropolitana, alicerçada na coordenação entre redes complexas de agentes a vários níveis, viria a ser denominada por “*New Regionalism*” (Salet; Thornley; Kreukels, 2003: 10). Esta ideologia propõe no lugar das tradicionais estruturas políticas de governação, formais e hierarquizadas, a cooperação em rede entre um grupo de “*stakeholders*” que se organizam através de relações de ordem horizontal em função de objectivos em comum. Entre as suas premissas, o “*New Regionalism*” identifica um modelo de organização multi - institucional entre um conjunto mais lato de instituições e agentes públicos e privados para o exercício de uma governança mais democrática e inclusiva. Neste sentido, não requer a instituição de uma administração metropolitana efectiva. Autores como Kooiman (1993; 2004), Rhodes (1997), Savitch e Vogel (2000) citam esta transformação como sendo a transição das formas tradicionais de governo para a incorporação efectiva dos princípios de governança do Estado.

“The New Regionalism is about the creation of networked governance in which formal government arrangements are less important than collaborations and cooperation that involves governmental as well other regional organizations” (LeSage; Stefanick: pág. 4).

New Regionalism	Old Regionalism
Governança	Governo
Processo em rede	Estrutura hierarquizada
Transparência, Abertura	Falta de abertura institucional
Cooperação	Dirigismo
Confiança	Responsabilidade
Capacitação	Centralização do Poder

Tabela 2. Diferenças entre o “New Regionalism” e o “Old Regionalism”

Fonte: LeSage; Stefanick: pág. 5

Mais do que uma questão de eficiência de funcionamento, o quadro de referência para gestão das áreas metropolitanas deve visar essencialmente os princípios de desenvolvimento integrado e crescimento económico, o respeito pelos direitos sociais e os valores de cidadania democrática, assim como das relações de externalidade entre os estados, entre outros elementos. Em suma, a reconfiguração do papel das autoridades governativas na gestão dos territórios e o aprofundamento de novas relações intergovernamentais constituíram dois dos principais vectores da recomposição interna e a emergência de novas formas de administração das áreas metropolitanas.

Um novo conceito concentra as atenções dos agentes envolvidos na gestão das áreas urbanas e preconiza novos mecanismos de articulação entre instituições e forças intergovernamentais no sentido de uma maior coordenação no processo de gestão das áreas metropolitanas – a Governança Metropolitana.

- Factores de Governança Metropolitana

A Governança Metropolitana é condicionada por um conjunto específico de factores e condicionalismos de ordem interna e externa ao contexto considerado dos espaços metropolitanos. Feiock (2004: págs. 27, 28) identifica três condições preferenciais que determinam a organização dos governos em áreas metropolitanas, sendo estes:

- uma base institucional que permita a participação pública no processo de governança local;
- um nível intermédio de poder governamental com responsabilidades ao nível das municipalidades locais e
- a coordenação da acção com os governos locais, sem restringir a sua autonomia de base administrativa.

De um modo geral, é possível classificar a governança metropolitana enquanto o resultado da conjunção entre as várias entidades que desempenham papel activo na administração do território. Neste sentido, o núcleo de governança metropolitana é composto pela junção de 4 classes que determinam os diferentes modos decisórios consoantes os tipos de agentes considerados e outras características de cidadania.

As estruturas das áreas metropolitanas são condicionadas pela seguinte disposição de factores:

Elevado Grau de Participação Cívica e representatividade pública
Nível de Empreendedorismo Público
Administração política de tipo co – participativo, menos conflituoso
Representatividade individual que determina a participação e cidadania metropolitana no sentido da auto – governança

Tabela 3. Factores de Governança Metropolitana

Fonte: Feiock, 2004, págs. 30 - 40

Assim, de acordo com os relatórios da OCDE, o processo de criação de entidades de gestão territorial metropolitana é concretizado, com pequenas variações relativas ao contexto em questão, por meio das seguintes medidas:

- introdução de nova legislação para reforçar as estruturas governamentais nas áreas metropolitanas à escala regional;
- adaptar estruturas da finança pública urbana para promover ou reforçar novas estruturas institucionais e competências a diferentes níveis de administração;
- modernização das instâncias de governação local para ampliar a oferta e a qualidade dos serviços na área metropolitana;
- substituição do anterior sistema de relações de ordem vertical por mecanismos de cariz mais horizontal pela introdução de novas medidas de governança pública;

- autonomia das autoridades locais na gestão das políticas de desenvolvimento económico;
- maior transparência e responsabilidade nos processos deliberativos;
- melhorar o acesso do público em geral às fontes de informação e serviços públicos;
- desenvolver estratégias auto – centradas na população, no sentido de assegurar a implementação de políticas e serviços direccionadas para a população;
- promoção da democracia local através da melhoria dos processo eleitorais e aumento do grau de identificação dos cidadãos com as áreas metropolitanas.

Mais uma vez, releve-se que o quadro de processos e iniciativas a incentivar para a implementação de um efectivo sistema de governança metropolitana é variável entre os territórios e está dependente das condições internas e jurídicas que estão na sua base.

Os factores externos ou que condicionam a conjuntura supra – nacional exigem por parte dos estados membros uma organização próxima entre as intervenções políticas e o desenvolvimento de estratégias de coordenação para adaptação aos desafios impostos pela globalização da economia.

2. Governação, Governança e Processos de Metropolização em Portugal

2.1 As Áreas metropolitanas: conceptualização

Em resultado da crescente globalização e concentração de bens materiais (infra-estruturas, equipamentos), serviços e população nas grandes áreas urbanas, o processo de urbanização intensificou-se e novos centros populacionais desenvolveram-se rapidamente um pouco por todo o globo nas últimas décadas. Os aglomerados urbanos que totalizam na actualidade mais de um milhão de habitantes tendem a aumentar, organizadas em rede e com tendência para continuar a crescer. Alguns autores recorrem ao termo de “*metropolização*” para designar estes processos de expansão dos aglomerados urbanos. Num sentido lato, o termo de “*metropolização*” é identificado pela progressiva concentração de pessoas, actividades económicas, serviços e bens (capital) nas grandes urbes (Ascher, pág. 4: 1998).

A denominação de metrópole é utilizada para designar “(...) *as principais aglomerações urbanas de um país, que contêm algumas centenas de milhares de habitantes, que sejam multifuncionais e que mantenham relações económicas com muitas outras aglomerações estrangeiras* (Ascher: 1998, pág. 12)”. Estas três características integram, de facto, uma série de outras dimensões que fazem parte de uma panóplia, quase obrigatória, de critérios de definição de cidades que pretendem concorrer na competição urbana à escala internacional.

As metrópoles compõem assim “*idades globais*” de grande dinamismo nas suas diversas dimensões (social, económico, político), animadas por uma densidade de relações com outros conjuntos urbanos e de grande importância na hierarquia urbana nacional e internacional. Importantes centros de riqueza, emprego, produtividade económica e de desenvolvimento de actividades de valor acrescentado e intensivas em conhecimento (“*know-how*”), as metrópoles definem os principais eixos de crescimento das economias à escala nacional e internacional, por reforço da competitividade entre as regiões metropolitanas nos países de origem ou entre outros países. Alguns destes aglomerados urbanos emergentes resultam da agregação de unidades urbanas prévias e representam conurbações urbanas de limites difusos, denominados por Áreas ou Regiões Metropolitanas. Michael Goldsmith (2005: pág. 90) classifica por áreas metropolitanas “*relatively large land area, relatively large populations, large range of economic activities, extensive number of governmental bodies or agencies and/or some formed structure (...). But they are also honeypots, continuing to attract people*

from outside to their centre. They are places in which the process of globalisation effectively occurs, acting as centres of innovation, creators of new markets and trends (...).

A este propósito, Eros Roberto Grau (citado por Guimarães, 2004: pág. 3) considera por Regiões Metropolitanas, “(...) o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio – econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas”. Estas formas urbanas constituem actores privilegiados na condução da economia à escala mundial (Ascher, 1998: 15). A sua origem radica na concentração dos índices mais elevados de crescimento populacional, de riqueza e das funções e actividades mais relevantes num conjunto restrito, mas em crescendo, de mega – cidades, que pela sua dimensão e importância podem ser consideradas de metrópoles urbanas. Estes grandes pólos definem o crescimento das economias ao nível global.

2.2 Processos de metropolização em Portugal

A caracterização das duas áreas metropolitanas nacionais ficaria incompleta se não fosse precedida de uma breve síntese alusiva às principais transformações do sistema urbano nacional nas últimas décadas, para demonstrar as principais alterações verificadas no sistema urbano português e a influência dos focos metropolitanos de Lisboa e Porto na reestruturação do quadro nacional.

As últimas 4 décadas foram particularmente marcantes na organização do sistema urbano nacional, traduzindo diferentes dinâmicas com repercussão na recomposição territorial nacional e em particular na evolução das duas áreas metropolitanas nacionais até à actualidade. Podem ser destacados 3 processos fundamentais (Marques, 2004: pág. 56) que assinalaram as principais transformações no panorama nacional:

- a expansão demográfica por intensificação dos níveis de urbanização dos principais núcleos urbanos de Lisboa e Porto, aliado à urbanização de novos espaços, sobretudo aqueles inscritos na sua esfera de influência;
- o despovoamento dos concelhos dispostos a interior, em função dos movimentos migratórios de população para os territórios emergentes a litoral;

- os processos de suburbanização desenvolvidos nos grandes núcleos urbanos de Lisboa e Porto, motivados pela saída de população das freguesias centrais dos dois principais pólos do sistema urbano nacional para os concelhos periféricos e dispostos na sua área de influência imediata.

Portugal assinalou na década de '60 uma elevada regressão demográfica, contraponto aos índices de crescimento populacional registados na década anterior. Este período de perda populacional acentuada deve-se maioritariamente à emigração portuguesa para o exterior e o êxodo rural de população dos concelhos do interior para os principais centros urbanos dispostos a litoral. Apesar da corrente dominante de perda populacional na maior parte dos territórios, *a metrópole de Lisboa e o Noroeste* (Marques, 2004: pág. 55) evidenciam um comportamento demográfico positivo, alimentado pelas correntes migratórias dos concelhos interiores para o litoral.

A tendência de regressão demográfica nacional seria contrariada na década seguinte (1970) pelo retorno de população emigrada nas colónias ultramarinas, o que evidencia novo processo de expansão demográfica e a intensificação dos anteriores índices de urbanização que ultrapassam os grandes centros de Lisboa e Porto e alastram um pouco por toda a faixa litoral compreendida entre os dois principais centros urbanos. Verifica-se neste período a densificação do território urbano, com o incremento da suburbanização, ou nas palavras de alguns autores, a “*urbanização dos subúrbios*” (Sharpe e Wallach, 1994, citados por LANG, 2003: pág. 29) e a expansão dos territórios contíguos (cidades médias). Este fenómeno desenvolve-se em virtude do dinamismo e capacidade de polarização exercidos pelos territórios do litoral, com particular relevo para os concelhos de Lisboa e Porto. O crescimento populacional verificado na década de '70 traduziu um aumento de 16,6% do total de população residente e evidenciou um notável incremento da área urbana em Portugal.

Acentuam-se no final da década de '70 os intensos processos de suburbanização nos concelhos contíguos ou dispostos na área de influência directa de Lisboa e Porto, com uma forte perda demográfica em favor das periferias emergentes. Esta dinâmica de crescimento populacional e de área urbana é refreada na década de '80, com a estabilização do crescimento populacional e a redução dos índices de suburbanização nas áreas que viriam a constituir posteriormente as duas regiões metropolitanas nacionais.

A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986 representou um marco de grande importância para a intensificação do processo de urbanização e o desempenho dos indicadores mais relevantes de desenvolvimento urbano das principais cidades portuguesas, entre as quais Lisboa e Porto.

O último decénio do século 20 evidenciou uma nova fase de expansão urbana, com o crescimento da superfície urbana, em particular nas cidades médias e os concelhos a litoral, na esfera imediata de influência dos dois principais centros urbanos de Lisboa e Porto. Em relação a estas, assiste-se à intensificação do processo de esvaziamento populacional dos centros tradicionais (também designado por alguns autores por “*desurbanização*” (MARQUES, 2004).

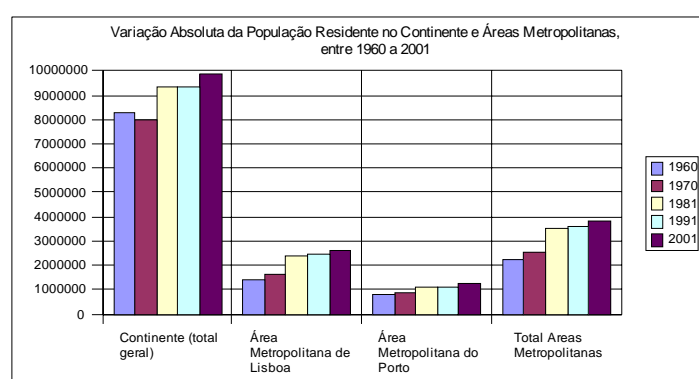


Figura 6. Variação Absoluta da População Residente no Continente e Áreas Metropolitanas, entre 1960 e 2001
Fonte: Recenseamento Geral da População e Habitação de Portugal, 1960, 1970, 1981, 1991, 2001

Em relação ao restante território nacional, atravessa um processo de esvaziamento populacional em termos absolutos e relativos nos concelhos dispostos sobretudo a interior, com o aumento exponencial da população idosa. Este processo está ligado directamente à saída crescente de população em idade jovem e adulta para os grandes centros urbanos, nomeadamente dispostos a litoral, integrados na esfera de influência de ambas as áreas metropolitanas.

Estrutura da População Residente (% total de Portugal Continental)					
Área Geográfica	1960	1970	1981	1991	2001
Total Urbano (% do total do continente)	60	66	71	73	75
Área Metropolitana de Lisboa	17,1	20,9	25,9	26,2	26,3
Área Metropolitana do Porto	9,8	11,3	11,7	12,2	12,5
Total combinado AM's	26,9	32,2	37,6	38,4	38,8

Tabela 4. Estrutura da População Residente por vários anos censitários (% total de Portugal Continental)
Fonte: Recenseamento Geral da População e Habitação de Portugal, 1960, 1970, 1981, 1991, 2001

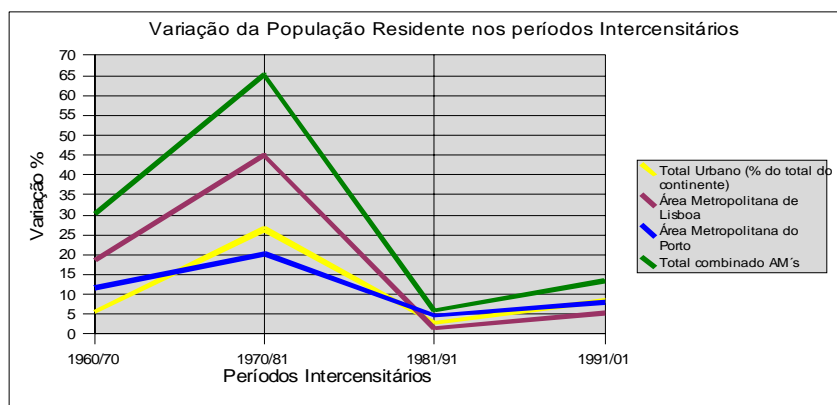


Figura 7. Variação da População Residente nos períodos intercensitários

Fonte: Recenseamento Geral da População e Habitação de Portugal, 1960, 1970, 1981, 1991, 2001

O período contemporâneo (de 2000 em diante) reflecte o agudizar da anterior tendências de densificação dos grandes centros urbanos dispostos a litoral, nomeadamente nos territórios concelhios que integram as duas áreas metropolitanas nacionais “*per se*”.

2.3 O sistema governativo nacional

O estado Português é caracterizado por uma estrutura administrativa fortemente concentrada na Administração Central. O sistema político – administrativo português assenta numa estrutura hierarquizada assente maioritariamente na administração central, em detrimento da (fraca) capacidade de intervenção do poder local, característico do sistema de administração que caracterizou o Estado Novo (Ribeiro, 2007: pág. 63).

Após o fim da ditadura militar que marcou o Estado Novo, foi promulgada a Constituição da República Portuguesa em 1976, que consagrava uma estrutura legal política tripartida, assente nos níveis de governação central, regional e local. Era previsto cada forma de gestão definir uma hierarquia de agentes, funções e responsabilidades sobre a escala de território prevista (Herschell, Newman, 2002: 84). Contudo, apenas as estruturas local e o aparelho de estado central foram formalmente instituídas e encontram-se actualmente em vigor, a estrutura regional, considerada intermédia entre as demais, não foi até ao momento formalmente aprovada.

A ausência de um terceiro escalão de organização administrativa de âmbito regional no continente, intermediário entre as escalas local e central de governação, é considerado como um dos principais constrangimentos ao modelo político – administrativo vigente (Salgado; Alvarez, 2006: 74). A este nível, Ribeiro (2007: 68) considera haver um desfasamento interinstitucional entre ambos os níveis de poderes vigentes, dado que o poder central condiciona em grande parte a actuação do poder local.

A Constituição da República de 1976 previa já a criação de formas de gestão nas grandes áreas urbanas para a articulação entre os níveis de poder central e local: “*Nas grandes áreas metropolitanas a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica*” – Artigo nº 238 da CRP, nº3). Neste sentido foi proposta inicialmente a criação de regiões administrativas, ou seja, a instituição de novas divisões políticas e administrativas descentralizadas do estado, enquanto forma de promover a coordenação supramunicipal e assegurar a concertação entre as competências e recursos das figuras locais em articulação próxima com as instâncias do estado central. No entanto, após vários diplomas – lei e a realização de um referendo de consulta pública, ainda não se encontra legalmente aprovada a criação das regiões administrativas em território continental. Em seu lugar, foram concretizadas outras formas de organização entre as estruturas de poder local e central, por intermédio da criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. A sua instituição assinalou um importante passo rumo a uma progressiva desconcentração das competências políticas do aparelho central do estado nacional, bem como uma maior concertação entre os governos locais, que podem assim tomar parte activa na deliberação e aprovação de resoluções que lhes concernem directamente.

De acordo com o que foi mencionado anteriormente, serão apresentadas em seguida individualmente as competências políticas de que se revestem os 3 níveis hierárquicos de poder em Portugal, de forma a compreender melhor os órgãos institucionais e as suas competências no quadro governativo nacional.

- Poder Central

A administração central representa a figura do governo nacional legitimamente eleita para presidir o país. É possível distinguir 4 órgãos principais de soberania nacional do aparelho central:

- O Presidente da República;
- A Assembleia da República;
- O Corpo de Ministros do Governo;
- Os Tribunais.

Localizado na capital do país (Lisboa), o nível central de governação é constituído pelo Governo e o Parlamento da Assembleia da República, que se encontram vinculados a diversas entidades administrativas separadas – ministérios, secretarias do estado – que providenciam o apoio institucional, serviços e funções associadas à gestão do estado em todas as suas dimensões (Salgado; Alvarez, 2006: pág. 74). Estão a ser desenvolvidas no momento presente um conjunto de programas e iniciativas conducentes à descentralização das funções do governo central para instâncias mais próximas do poder local, de forma a agilizar a tomada de decisões, aliviar os procedimentos do aparelho administrativo do estado e assegurar a coordenação entre as várias entidades administrativas na definição de estratégias de desenvolvimento em comum.

- Poder Local

Quanto à escala local de governação, a Constituição da República de 1976 propunha a instituição do poder local, por descentralização das atribuições e funções do estado central, na forma das Autarquias Locais, que devem ser consideradas enquanto “... *peçoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*” (Art. 235º, nº2 da Constituição da República Portuguesa, 1976). A Constituição da Republica Portuguesa consagra 3 níveis de governação local (Art. 238º da CRP, nº1, 1976), que compreendem as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (estas últimas apenas estão instituídas nos arquipélagos da Madeira e dos Açores, não foram ainda formalmente aprovadas no continente).

A composição interna das Autarquias Locais é definida por uma assembleia legislativa, eleita por sufrágio universal directo e um órgão executivo desta dependente, constituído por um número variável de representantes nomeados pela assembleia e coordenado por um presidente. Entre outros aspectos, as autarquias locais compreendem formas de gestão dotadas de uma relativa autonomia administrativa e financiamento próprio, segundo o princípio da separação e interdependência do poder político (Ribeiro, 2007: pág. 65).

No que se refere aos municípios, estes constituem desde tempos remotos importantes unidades territoriais, dotados em simultâneo de relativa autonomia administrativa e de órgãos legislativos próprios, como a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. A rede concelhia retalha o território nacional e representa uma grande dispersão do poder a nível local, em função do número vasto de municípios existentes (308 concelhos em território nacional, dos quais 11 na Região Autónoma da Madeira e 19 na Região Autónoma dos Açores, de acordo com a Carta Administrativa Oficial Portuguesa de 2008).

Em resultado dos esforços de desconcentração das atribuições do estado central, os municípios detêm na actualidade um amplo conjunto de poderes e instituições legislativas e executivas ao nível local, que permitem a definição do processo interno de planeamento (Plano Director Municipal, entre outros) e o desenvolvimento da entidade municipal de forma semi-autónoma. A intervenção do poder central neste domínio limita-se à avaliação das propostas locais, podendo aprovar ou pelo contrário vetar os planos locais apresentados.

Todavia, a pequena dimensão e o número elevado das unidades concelhias compromete a concertação entre estas várias formas de poder local no sentido de fazer valer as suas expectativas e reivindicações próximo do governo central e assumir um papel mais relevante na deliberação das políticas a nível nacional.

À semelhança das instituições de poder central, dispõe de uma assembleia de representantes eleita aquando da eleição autárquica (Assembleia Municipal) e uma instituição jurídica, que representa a Câmara Municipal.

As freguesias representam subdivisões administrativas de um município e são a unidade administrativa de nível hierárquico mais baixo, com fraca repercussão no modelo de estruturação do território nacional. São dotadas de instâncias governativas mais vocacionadas para o apoio social próximo aos agregados populacionais residentes, como a Assembleia da Freguesia, que funciona enquanto órgão deliberativo e a Junta de Freguesia, o órgão eleitoral dotado de responsabilidades administrativas sobre a freguesia.

Distingue-se ainda um nível adicional de gestão, os distritos, que compreendem jurisdições ou circunscrições administrativas cuja origem está relacionada com a suspensão das anteriores províncias e comarcas, as anteriores delimitações administrativas do território nacional. Embora não reconhecido como figura de autarquia local, em cada distrito é nomeado um governador civil responsável pela organização das forças políticas vigentes, assim como de

alguns serviços desconcentrados (Protecção Civil, entre outros). Em adição, são compostos por uma assembleia legislativa, composta por representantes dos municípios e um conselho coordenado pelo governador civil, representante do governo e intermediário entre o poder central e o nível de administração do distrito. Estão actualmente em processo de extinção do qual dependerá a instituição (prevista) das regiões administrativas.

Autarquia Local	Órgão Legislativo	Órgão Executivo
Freguesia	Assembleia de Freguesia	Junta de Freguesia
Município	Assembleia Municipal	Câmara Municipal
Região Administrativa*	Assembleia Regional	Junta Regional

* Limitada aos Arquipélagos dos Açores e Madeira

Tabela 5. Níveis administrativos das Autarquias Locais e seus Órgãos Representativos



Figura 8. Autarquias Locais: Municípios e Freguesias

- Poder Regional

Apesar de a Constituição da República Portuguesa consagrar a criação de regiões administrativa no território nacional, o nível hierárquico regional está apenas regulamentado no espaço nacional para os arquipélagos dos Açores e da Madeira, que compõem as chamadas

“*regiões autónomas*”. Dotadas de governo próprio e Assembleia Legislativa, dispõem de um grupo de poderes que têm sido reforçados desde a sua criação em 1974. O governo é eleito por sufrágio directo dos cidadãos residentes, assim como o presidente e vice – presidente. Além destes órgãos, contam-se uma série de secretarias locais e delegações várias que estão afectas a áreas sectoriais como os transportes, energia, ambiente, entre outras (Salgado; Alvarez, 2006: 76).

No continente, no decurso do processo de descentralização dos serviços e funções da administração central para escalas mais próximas da população (nível regional e local), foi decretada a criação das Comissões de Coordenação Regional (CCR's), sedeadas em cada uma das unidades territoriais das NUTII, circunscrições determinadas por motivos estatísticos. Estas representam serviços desconcentrados do aparelho central de governação e têm por finalidade articular as directivas da administração central com os recursos e instrumentos disponíveis na escala regional a local de actuação.

Para tal, dispõem de recursos financeiros e uma relativa autonomia administrativa, elementos indispensáveis para os objectivos de implementação de um grupo diversificado de políticas, com um vasto leque de áreas temáticas (ambiente e utilização sustentável dos recursos naturais, ordenamento do território, requalificação urbana, planeamento estratégico regional e de apoio às autarquias locais e suas associações, entre outras).

Têm por mérito a definição dos princípios – base a um modelo futuro de delimitação de regiões no território nacional, bem como conferem maior relevo e voz activa aos concelhos que integram cada região estatística considerada. Mais tarde foram sujeitas a uma reforma (Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio), alargando o seu universo de competências e passando a designar as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Estas instituições constituem os principais órgãos responsáveis pela articulação entre as directrizes do governo estatal e as iniciativas de planeamento à escala regional e local.

O âmbito de actuação das CCDR visa a prossecução de um processo integrado e consensual de desenvolvimento territorial entre as várias escalas de governação. No entanto, aparte os objectivos que determinaram a sua criação, as CCDR não representam uma divisão administrativa formal, dotada de órgãos executivos e instituições legislativas eleitas por sufrágio directo, à semelhança das restantes circunscrições territoriais de governação. Diversos planos legais foram já aprovados no sentido de definir as condições legais para a concretização do processo de regionalização a nível nacional, como são exemplo a Lei –

Quadro das Regiões Administrativas (Lei de 1991) e a Lei da Criação das Regiões Administrativas (Lei de 1998).

Todavia, os resultados do último referendo de consulta pública a propósito da realização da “*regionalização*” em 1998 foram adversos à intenção de delimitar por regiões administrativas o território continental português.

A 28 de Abril de 1998² são idealizados 8 grandes grupos de regiões a instituir no espaço continental português, além das regiões insulares da Madeira e dos Açores anteriormente citadas: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve).

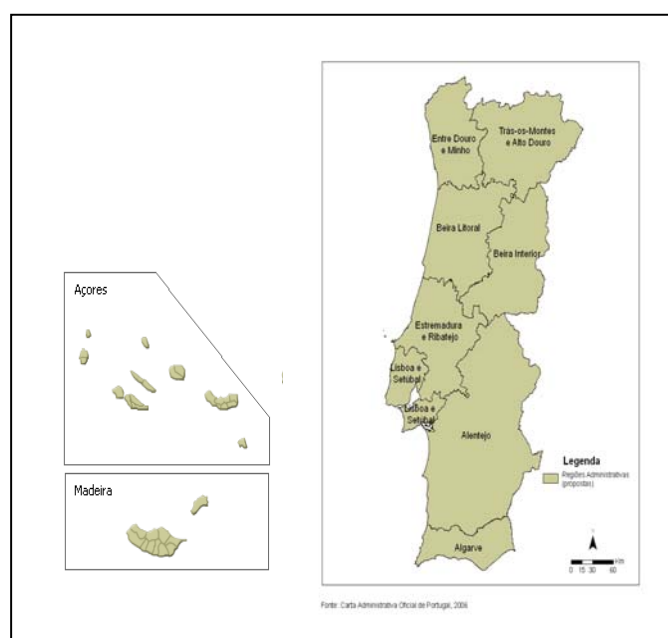


Figura 9. Modelo proposto de Regiões Administrativas em Portugal

Fonte: autoria própria

Está agendada para 2008 a realização de nova auscultação pública (referendo) para avaliação da vontade popular na prossecução da regionalização em Portugal (instituição das regiões administrativas portuguesas).

² Lei nº 19/98, promulgada a 7 de Abril de 1998

3. Modelos europeus de coordenação metropolitana

3.1 A realidade metropolitana Europeia

A abordagem à gestão metropolitana em território nacional ficaria incompleta se não fosse antecedida e complementada pela apresentação de outros modelos de organização metropolitana a nível europeu. A análise realizada não teve por objectivo identificar ou distinguir modelos referenciais de coordenação metropolitana, mas a identificação de alguns princípios referenciais de coordenação metropolitana, para posteriormente efectuar o cruzamento com a realidade metropolitana nacional. Por outro lado, considerando mesmo as diferenças culturais e da história da administração, a compreensão de outros sistemas de governação tem sempre o mérito de, pela diferença, contribuir para a compreensão da realidade portuguesa.

Para tal serão caracterizadas sumariamente as áreas metropolitanas de Madrid, Londres, Lille e Hanover, quanto ao seu contexto de formação, modelos de gestão e princípios de funcionamento das entidades metropolitanas. Convém aqui assinalar que não foram utilizados critérios de equivalência directa para comparação entre as regiões metropolitanas europeias e as duas áreas metropolitanas nacionais. A selecção dos quatro exemplos europeus correspondeu à necessidade de demonstração de outras estruturas de organização e composição do funcionamento metropolitano.

Em primeiro lugar será conveniente distinguir as diferentes tipologias que os modelos de organização metropolitana podem assumir, com uma leitura de potenciais vantagens e desvantagens inerentes a cada forma de gestão, considerando o trabalho de Margarida Pereira (1999: pág. 13):

Formas de Gestão Supramunicipal	Formas de Gestão Intermunicipal
Entidades suplementares de coordenação, que podem assumir a figura de autarquia regional	Estruturas de cooperação voluntária por áreas sectoriais, norteadas pelo cumprimento de objectivos de desenvolvimento em comum;
Criação de mecanismos de cooperação inter – municipal	Constituição de unidades de administração dotadas de relativa autonomia institucional para intervenção em determinados sectores municipais.
Dotação de competências numa estrutura desconcentrada da administração central	Criação de empresas públicas financiadas por investimento municipal e/ou privado para a atribuição de domínios específicos (saneamento, recolha e tratamento de lixos, transportes colectivos)
Instituição de uma administração mista, constituída por agentes formais e outros organismos do estado desconcentrados do Estado	

Tabela 6. Formas de Gestão de Áreas Metropolitanas

Fonte: Pereira, 1999: 13, 14

A partir da análise realizada pelo ESPON relativamente à aplicação dos princípios de governança nas políticas territoriais e urbanas, pode considerar-se existir à escala europeia um panorama consideravelmente diversificado relativamente aos vários tipos de governação.

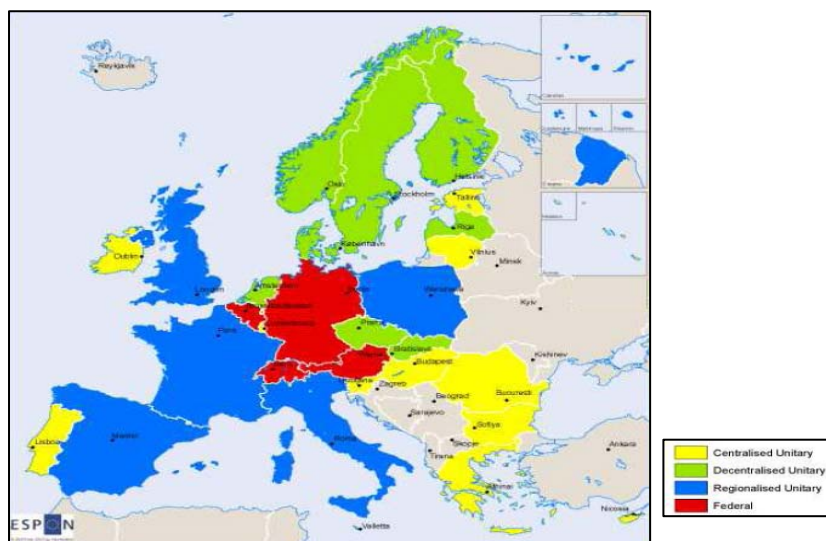


Figura 10 Tipologias de Governação nos Estados Europeus

Fonte: *ESPON*, project 2.3.2, part. 2, pág. 70

Distingue-se territorialmente o maior esforço de descentralização das atribuições do aparelho de Estado nos países nórdicos europeus (Finlândia, Noruega, Suécia), do centro e sul europeu mais federalista (Alemanha) e de unidade regional (Espanha, Inglaterra, França, Itália). É de relevar a subsistência de estados de estrutura centralizada, como é o caso de Portugal, e outros países junto à fronteira da União Europeia (como Irlanda, Grécia e Bulgária). Como será considerado em seguida, os quatro exemplos de organização metropolitana coincidem com áreas de unidade regional (Lille, Madrid e Londres) e de estrutura federal (Hanover).

3.2 As Comunidades Urbanas francesas: Lille

As comunidades urbanas francesas representam uma das formas mais proeminentes de gestão intermunicipal, caracterizadas por um conjunto de mecanismos de cooperação intercomunal entre as áreas urbanas francesas (Pereira, 1999: pág.14). As comunas francesas delegam uma série de competências e funções na administração intercomunal para o exercício da gestão metropolitana. Entre estas, destaca-se a Comunidade Urbana de Lille (*“Lille Métropole Communauté Urbaine”*), uma das primeiras instâncias metropolitanas criadas e de grande relevo no sistema urbano francês.

A instituição destas unidades administrativas decorreu da Lei de 31 de Dezembro de 1966 que determinou a elevação de algumas cidades francesas de maior dinamismo a nível interno e externo a comunidades urbanas, sendo inicialmente constituídas 4 Comunidades Urbanas (Bordéus, Lyon, Estrasburgo e Lille). O seu carácter formal identifica formas públicas de cooperação intercomunal, constituídas com o propósito de atenuar os problemas das comunas francesas, caracterizadas por grandes assimetrias de dimensão geográfica e por uma considerável necessidade de coordenação territorial (dada uma dimensão média reduzida), assim como assegurar a competitividade das comunidades francesas no quadro das realidades metropolitanas europeias (<http://www.cudl-lille.fr>). A lei “*Chevènement*”³, aprovada a 12 de Julho de 1999, viria a determinar um conjunto de condições necessárias para a constituição de novas comunidades urbanas, para limitar a criação de novas estruturas administrativas apenas às que correspondam a um conjunto de critérios que são enunciados, sem prejuízo das comunidades já existentes antes da aprovação desta lei (<http://www.communautes-urbaines.com/>).

Foram formalmente instituídas 14 entidades de cooperação intercomunal em França, que agrupam mais de 6 milhões de habitantes e são caracterizadas pela delegação de funções e competências do poder local nas comunidades urbanas, para uma actuação concertada no espaço da comunidade (Pereira, 2001: 30). Estas unidades administrativas são formalmente representadas pela Associação das Comunidades Urbanas Francesas.

Comunidades urbanas Francesas	Ano de Criação	Nº de Comunas
Lyon	1966	55
Lille	1966	85
Marseille	2000	18
Bordeaux	1966	27
Nantes	2000	24
Strasbourg	1966	28
Nancy	1995	20
Brest	1973	8
Dunkerque	1968	18
Le Mans	1971	9
Arras	1998	24
Le Creusot – Montceau-les-Mines	1970	16
Cherbourg	1970	5
Alençon	1996	19

Fonte: <http://www.communautes-urbaines.com/>

Tabela 7. Identificação das Comunidades Urbanas Francesas

³ Considera por Comunidade urbana uma “*instituição Pública de cooperação intercomunal que agrega várias comunas contíguas e sem enclaves, que reúnam um aglomerado de 500 mil habitantes e que se associem num espaço de solidariedade, para delinear em conjunto um projecto integrado de desenvolvimento urbano e de ordenamento do território.*”

As comunidades urbanas francesas têm por objectivo promover a intervenção num conjunto de áreas sectoriais diversificadas, como o desenvolvimento económico, social e territorial, o ordenamento do espaço comunitário, com incidência nos planos locais de urbanismo; a organização do habitat social e políticas de cidade; a gestão dos serviços e equipamentos de interesse colectivo (transportes, água, saneamento, entre outros); o ambiente e qualidade de vida (gestão dos detritos, combate à poluição do ar e poluição sonora), entre outros. A actuação sobre este conjunto de áreas sectoriais visa a definição de um plano de desenvolvimento integrado em cada uma das comunidades urbanas, com reflexos sobre a região. (Margarida Pereira, 1999: pág. 14). Para este efeito seria instituído em 2000 o Plano de Coerência Territorial (SCOT) em substituição do anterior plano de desenvolvimento e que define para um período alargado de tempo (10, 20 anos) as orientações estratégicas de ordenamento do território comunitário.

O financiamento das comunidades urbanas deriva de várias fontes de rendimento, entre as quais:

- transferência de fundos pelas várias comunas que compõem a entidade intercomunal (TPU – “*Taxa Profissional Única*”);
- taxas suplementares fixadas pela comunidade em resposta a novas competências entretanto criadas, nomeadamente de alguns recursos específicos de áreas onde detém competências, como o saneamento, distribuição de água, transportes, recolha e tratamento de lixos, entre outros);
- verbas atribuídas pelo estado para a instância comunitária, no quadro da DGF – “*Dotação Global de Funcionamento*”.

FONTE: *LegiFrance: Service Public de la Difusion du Droit*

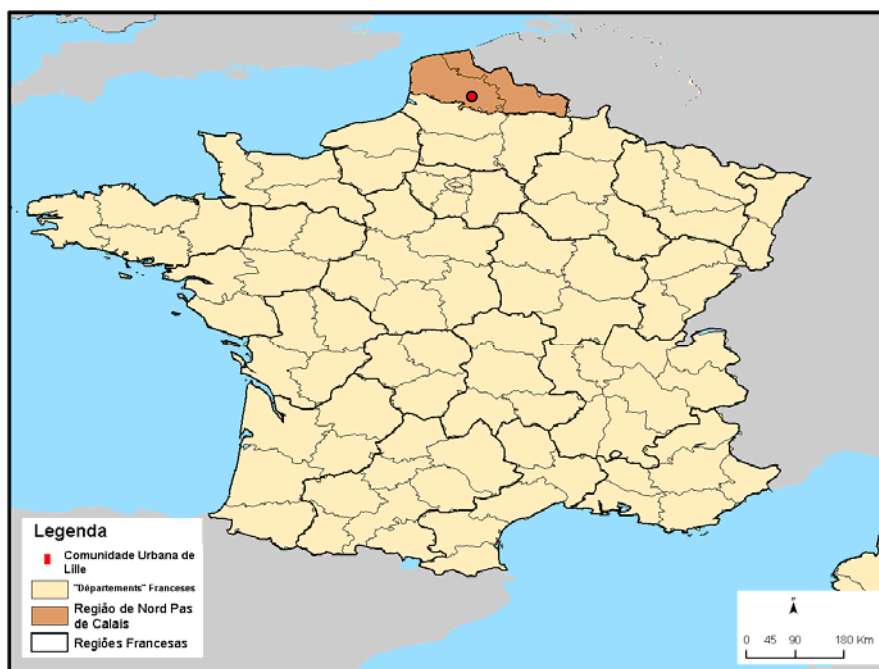
A Comunidade Urbana de Lille, localizada na região Nord-Pas-de-Calais, foi constituída formalmente em 1967. É composta por 85 comunas e representava em 2005 uma dimensão populacional de 1.091.438 habitantes.

Síntese de Indicadores da Comunidade Urbana de Lille (CUL)	
Composição	85 comunas
População (2005)	1.091.438 hab.
Extensão	611,45 km ²
Densidade Populacional	1.785 hab/km ²
Orçamento da Comunidade Urbana	1.441 milhões euros (2006)
Forma de Gestão Metropolitana	Instituição Pública de Cooperação Intercomunal

Tabela 8. Indicadores da Comunidade Urbana de Lille

Fonte: <http://www.communautes-urbaines.com/>

O exercício das funções da Comunidade Urbana de Lille é desenvolvido em estreita articulação com as comunas que nela delegam competências e atribuições, designadamente nas áreas de planeamento e políticas públicas, tendo em vista a identificação das iniciativas de carácter estratégico a implementar no espaço da comunidade urbana. Em complemento, estabelece relações próximas com outros níveis administrativos (aparelho governativo central, administração regional de *Nord-Pas-de-Calais* e outros municípios vizinhos), bem como com instituições informais (privadas), tendo em vista a adopção de políticas concertadas e coerentes no território considerado (Pereira, 1999: pág. 14).



Fonte: EPInfo: Europe Databases

Figura 11. Comunidade Urbana de Lille

A Comunidade Urbana de Lille articula diversos planos e documentos estratégicos definindo as áreas de habitação e espaços industriais e assegurando a gestão dos equipamentos públicos, de acordo com os objectivos de desenvolvimento integrados devidamente propostos e aprovados.

A Comunidade Urbana de Lille é regida por 3 órgãos reguladores: o Conselho Comunitário, a Comissão Executiva e o Presidente da Comunidade Urbana de Lille.

O Conselho Comunitário corresponde ao órgão deliberativo, composto por 170 representantes nomeados entre os deputados do conselho municipal das comunas respectivas

por sufrágio indirecto durante um período de 6 anos, em que o número de representantes por comuna eleitos para o mandato metropolitano varia consoante a sua dimensão geográfica e importância estratégica das comunas, para conferir uma representatividade equilibrada no seio da instância comunitária.

Os trabalhos do conselho estão organizados em 12 comissões temáticas, que abordam diversas áreas específicas, sendo as suas deliberações enunciadas por meio de votações, nomeadamente por maioria simples, apesar de algumas decisões de importância acrescida necessitarem de ser aprovadas pela maioria de dois terços.

Cabe aos membros do Conselho Comunitário, no princípio de cada mandato, a eleição do Presidente da Comunidade Urbana de Lille e a restante Comissão Executiva, composta actualmente por 43 vice-presidentes e 8 secretários (<http://www.cudl-lille.fr>).

A Comissão Executiva é composta pelo grupo de vice-presidentes e secretários que auxiliam o presidente na tomada de decisões. A Comissão Executiva está encarregada de executar as deliberações aprovadas pelo Conselho Executivo, regular o trabalho das comissões temáticas, assegurar a comunicação entre o Presidente e o Conselho Comunitário (<http://www.cudl-lille.fr>). É regulada pelo Presidente da Comunidade Urbana, que representa a autoridade máxima da Comunidade Urbana e implementa na prática as resoluções preconizadas pelo Conselho Comunitário.

3.3 As Comunidade Autónomas Espanholas: Madrid

As comunidades autónomas espanholas representam um modelo de coordenação metropolitana diverso do francês, pela forte componente administrativa regional. Estas entidades administrativas são importantes tributárias das relações de governança e gestão dos espaços metropolitanos em território espanhol, na ausência de efectivos organismos de coordenação metropolitana (Tomàs: 2002, pág.1).

Em Espanha existem 17 comunidades autónomas espanholas, dotadas de um amplo conjunto de poderes políticos, entre as quais uma tem carácter metropolitano: a Comunidade Autónoma de Madrid. Localizada no centro do país e correspondente à sede do governo nacional e da Casa Real, constitui a principal concentração económica e empresarial no território espanhol e a 3ª área metropolitana em termos de quantitativo populacional, seguida da Andaluzia e Catalunha. É também a terceira região metropolitana mais importante à escala europeia, depois de Londres e Paris (Thornley, Salet: 2003, pág. 360).



Fonte: EPInfo: Europe Databases

Figura 12. Comunidade Autónoma de Madrid

Determinada por legislação própria em 1961, a Comunidade Autónoma de Madrid resultou da agregação de municípios que estão incluídos na província de Madrid e os restantes municípios vizinhos que não compunham região própria ou não pertenciam a outras regiões. Foi formalmente instituída pelo Plano Geral de Ordenação da Área Metropolitana em 1963.

Para a coordenação das iniciativas de ordenamento e planeamento da área metropolitana de Madrid, fora formada uma entidade administrativa estatal, a *Comissão de Planeamento e Coordenação da Área Metropolitana de Madrid* (COPLACO), inicialmente sob a alçada do Ministério da Habitação e mais tarde do Ministério das Obras Públicas e Urbanismo. Esta entidade era a responsável directa e exclusiva pela elaboração dos planos urbanísticos, de desenvolvimento e outros documentos de ordenamento relativos ao planeamento em cada município da área metropolitana de Madrid.

Até 1978 vigoravam 2 escalas de intervenção em território espanhol, o nível de administração central, que determinava quase unilateralmente as políticas de intervenção sobre o território e o nível municipal (local), com fraca capacidade decisória. A constituição espanhola de 1978 viria contudo a assinalar a extinção da COPLACO e a dissolução das anteriores entidades de

administração metropolitana, entre as quais a figura administrativa da Área Metropolitana de Madrid, com o nítido reforço da importância das autarquias locais (escalas de poder municipal e regional). Em paralelo, definiram-se as condições de criação de várias comunidades autónomas, por agregação de várias municipalidades sob a tutela de uma instituição autónoma, de cariz regional (Thornley; Salet, 2003, 368).

Entre estas, distingue-se a Comunidade de Madrid, instituída a 25 de Fevereiro de 1983 e cujo limite é coincidente com o da província de Madrid. Situada no centro do território espanhol, define uma região autónoma uniprovincial que assume a tutela das estratégias de desenvolvimento na região considerada. Abrange 179 municípios, com mais de 6 milhões de habitantes, onde a cidade de Madrid funciona em simultâneo como capital da província, da comunidade autónoma e do território espanhol (escala nacional).

A Comunidade Autónoma de Madrid evidenciou um grande dinamismo na segunda metade de 1980, com o registo de elevadas taxas de crescimento económico e de expansão urbana, a par da redução do desemprego (Thornley, Salet: 2003: 369).

Comunidade Autónoma de Madrid	
Área	
– Total	8.030.1 km ²
– % em relação à Espanha	1,6%
– Total de Municípios abrangidos	179
População	
– População Total (2007)	6.061.680
– % de População Espanhola	3,5%
– Densidade Populacional Madrid	755,65 habs/km ²
Economia	
– Crescimento Económico (2006)	3,9 %
– PIB per capita (2006)	28.850 €
– Taxa de Actividade (2006)	64%
– Taxa de Desemprego (Média Espanhola)	8,5%
Definição formal de Associação	Comunidade Autonómica Uniprovincial

Tabela 9. Indicadores Estatísticos da Comunidade Autónoma de Madrid
Fonte: Instituto de Estadística, Comunidad de Madrid en Cifras, 2007

De acordo com Pereira (2007: pág. 15), a Comunidade Autónoma de Madrid designa a instituição de uma autarquia local⁴ dotada de plenas atribuições governativas sobre o conjunto do território metropolitano. Detém capacidade de intervenção nos domínios do ordenamento do território, planeamento urbanístico, da educação, justiça, emprego, saúde, desportos, economia, cultura e turismo, habitação, obras e serviços públicos, transportes urbanos,

⁴ Convém contudo sublinhar que o âmbito espacial da área metropolitana de Madrid não se encontra formalmente definido em termos administrativos, sendo considerada coincidente com os limites da província de Madrid.

equipamentos públicos (desportivos, culturais, sociais), comunicação social autónoma, podendo ainda proceder à apresentação de iniciativas legislativas próximo do governo e parlamentos nacionais⁵ (Thornley, Salet: 2003; www.madrid.org).

A jurisdição administrativa da Comunidade Autónoma de Madrid permitiu o desenvolvimento de políticas mais directas e vinculativas para as escalas e agentes em análise, pela simplificação da governação ao nível regional por esta exercida. Este modelo de governação requer uma acção concertada entre a Comunidade Autónoma e as autarquias locais, sendo que estas últimas delegam um certo número de funções na entidade de gestão metropolitana para o exercício das suas funções.

O funcionamento da comunidade autónoma de Madrid é tutelado por um conjunto de organismos que não sendo exclusivamente metropolitanos, actuam sobre a esfera metropolitana da Região de Madrid. Estes são a Assembleia Legislativa, o Conselho de Governo e o Presidente da entidade autónoma madrilenha.

A Assembleia de Madrid⁶ é composta por 120 deputados eleitos por sufrágio directo por um mandato válido por 4 anos (Thornley, Salet: 2003, pág. 363). A nomeação do presidente da instância comunitária de Madrid é realizada a cada 4 anos pelos deputados da Assembleia Legislativa e a instituição de novas instâncias metropolitanas requer a aprovação legal pela Assembleia de Madrid.

O Conselho de Governo, composto pelo Presidente, vice – presidentes e demais conselheiros, constitui o órgão executivo responsável pelo exercício político da comunidade autónoma.

Em relação ao presidente da comunidade autónoma, corresponde à representação do poder da Comunidade e assegura a liderança e coordenação da administração regional metropolitana, em articulação com os representantes do conselho executivo e da Assembleia Legislativa.

Não foram criadas até ao momento estruturas governativas metropolitanas ou uma autoridade metropolitana dotadas de plenas competências para planificação do espaço metropolitano na região de Madrid. A acção do governo regional afigura-se no entanto menos comprometida

⁵ O artigo nº 76 (“Áreas e Entidades Metropolitanas”) da Lei 2 / 2003 de 11 de Março da Administração Local da Comunidade de Madrid, consagra como requisitos para a criação de áreas ou regiões metropolitanas, “(...) a gestão de obras concretas e serviços que necessitem de uma planificação, coordenação ou gestão conjunta entre aglomerados urbanos (...)”. FONTE: Administración Local de la Comunidad de Madrid.

⁶ “Representa a população de Madrid, exerce a vontade legislativa da Comunidade, aprova e determina o pressuposto da Comunidade, impulsa, orienta e controla a acção do Governo e exerce as demais competências imputadas pela Constituição, o Estatuto e as restantes disposições jurídicas” (LO 3/1983, de 25 de Fevereiro).

por obstáculos processuais de cumprimento das disposições adoptadas ou por conflitos entre instituições governativas dotadas de atribuições em “duplicado” (Tomàs: 2002, pág. 7). Sobressai igualmente a eleição dos representantes dos órgãos administrativos por sufrágio directo como factor suplementar de legitimidade, o que confere representatividade democrática ao exercício do poder pela entidade autónoma.

3.4 A Autoridade Metropolitana da Grande Londres

O sistema administrativo inglês permaneceu até meados do século 20 identificado por uma estrutura centralizada na figura do estado, sendo que apenas nas últimas décadas se assistiu à transferência de algumas atribuições e competências da administração central para outras unidades administrativas. A cidade de Londres representa historicamente a capital política, económica e administrativa de Inglaterra, detendo o produto interno bruto *per capita* mais elevado de toda a Inglaterra (Thornley; Salet, 2003: 41). A reforma político-administrativa que assinalou o final da década de 90 permitiu a criação de uma autoridade metropolitana londrina, a “*Greater London Authority*”, órgão responsável pela coordenação de políticas estratégicas no contexto metropolitano de Londres. Esta corresponde à figura de uma efectiva autarquia metropolitana, que abrange a cidade de Londres e os municípios envolventes, recuperando em larga medida os termos do que tinha existido, antes da reforma promovida pela Primeira-Ministra Margareth Thatcher.



Fonte: EPInfo: Europe Databases

Figura 13. Autoridade da Grande Londres

De facto, tinha sido criada em 1965 uma estrutura administrativa imbuída de plenos poderes jurisdicionais para a actuação estratégica sobre toda a área metropolitana de Londres, designada por “*Greater London Council*”, ou Conselho da Grande Londres (Thornley, Salet: 2003, pág. 47). A sua criação foi motivada pela necessidade de uma administração metropolitana promotora dos objectivos de desenvolvimento e coordenação supramunicipal dos serviços e actividades entre os municípios (“*burroughs*”) de Londres (Pereira, 1999: 16). Para tal, detinha competências fundamentais nas áreas de transportes, mobilidade metropolitana, habitação, saneamento básico, equipamentos públicos, protecção civil e outros serviços sociais, para a definição do Plano Geral de Desenvolvimento, instrumento de planeamento estratégico da área londrina. Esta instância de articulação metropolitana foi abolida formalmente em 1986 por questões maioritariamente de ordem política (conflitos de poder entre a autoridade do governo central e a autoridade exercida pelo Conselho da Grande Londres) e as suas competências foram repartidas entre instituições do governo central e um conjunto de várias entidades de gestão urbana, entre as quais as municipalidades incluídas na região metropolitana. A área metropolitana de Londres ficou assim desprovida de uma entidade metropolitana efectiva, sendo que apenas algumas medidas avulsas foram tomadas pontualmente, com fraco grau de articulação e concertação no âmbito da área metropolitana (*Ibidem*, pág. 17).

Em 1994, foi constituída a Região Administrativa de Londres, cujos limites coincidem com a anterior área de intervenção do Conselho da Grande Londres e, pouco mais tarde, viriam a ser tomadas iniciativas tendentes à reformulação de uma nova jurisdição administrativa sobre a área metropolitana de Londres. Assim foi determinada uma autoridade regional para a intervenção metropolitana de Londres, após a aprovação por referendo em 1998, sendo posteriormente decretada em 2000 por legislação própria (“*Great London Act 1999*”), a Autoridade Metropolitana de Londres (“*Great London Authority*”). A Autoridade Metropolitana Londrina (AML) norteia a coordenação entre os municípios londrinos num conjunto de áreas sectoriais diversas (ambiente, mobilidade e transportes urbanos, serviços públicos, entre outros). Para a gestão das diversas actividades e serviços de âmbito supramunicipal, a AML conta com grupos funcionais de intervenção metropolitana que se encontram sob a tutela da Assembleia Regional e do Presidente (www.london.gov.uk):

- *Transport for London (TfL)* – assegura a gestão do sistema de transportes na região metropolitana;

- *Metropolitan Police Authority (MPA)* – serviço policial no território metropolitano;
- *London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA)* – forças de emergência e protecção civil;
- *London Development Agency (LDA)* – planeamento estratégico da Grande Londres.

A Autoridade Metropolitana Londrina é tutelada pelo Presidente e a Assembleia Regional (representada por 25 membros), ambos os órgãos eleitos por sufrágio directo. Apesar da actuação do órgão regional metropolitano, cada município mantém a sua autonomia local, com o poder assegurado pelo respectivo presidente e os conselhos municipais, embora as políticas locais estejam condicionadas ao cumprimento de determinadas directivas regionais.

A generalidade dos poderes executivos do Conselho da Grande Londres estão concentrados no Presidente da Autoridade Metropolitana, que propõe as medidas de acção política a desenvolver para o planeamento estratégico do território, incluídas no Plano de Desenvolvimento de Londres (“*London Plan*”), assim como decreta o orçamento anual destinado à autoridade metropolitana.

O desempenho das suas funções é coordenado pela Assembleia Regional que simultaneamente avalia (escrutiniza) as iniciativas propostas pelo presidente e coopera com este para o seu cumprimento, condicionando a sua acção sempre que entender necessário. Compete igualmente à assembleia a distribuição de tarefas entre os grupos de trabalho, a calendarização das reuniões com o grupo executivo permanente e a aprovação do orçamento anual da autoridade metropolitana proposto pelo presidente (Thornley, Salet: 2003, pág. 50). Um dos aspectos mais relevantes do modelo metropolitano londrino reside no facto de as sessões da assembleia regional serem abertas ao público em geral e organizadas em fóruns temáticos, com a livre disponibilização via informática dos seus conteúdos aos cidadãos em geral.

Se aliarmos a este facto a eleição directa dos representantes da Assembleia Regional e do Presidente Metropolitano (“*Mayor*”), podemos considerar uma redistribuição progressiva dos poderes e responsabilidades, até então do aparelho central do estado, para instâncias locais de poder, bem como uma maior abertura e incorporação da sociedade civil em geral no processo governativo da *Great London* (*Ibidem*, pág. 52).

3.5 Os Estados Federais Alemães e a “Greater Hanover Region”

Os distritos federais alemães representam outro exemplo de coordenação partilhada entre municípios para gestão das áreas metropolitanas. Entre estes, destaca-se a região metropolitana de Hanover, centro económico do Estado Federal da Saxónia Menor, que tem já uma longa tradição de cooperação intermunicipal.

Situada a norte do território alemão e rodeada por importantes aglomerados urbanos (Hamburgo a norte, Berlim a leste), a cidade de Hanover identifica em simultâneo a capital do estado federal da Saxónia Menor e do distrito de Hanover (Thornley; Salet, 2003: 145).

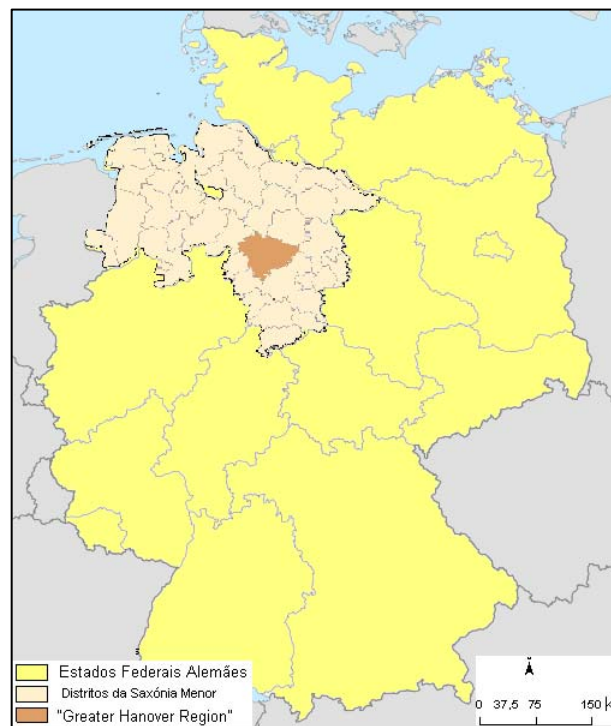
O distrito de Hanover delimita a área metropolitana, também designada de “*Greater Hanover Region*” que abrange a cidade de Hanover e vários municípios vizinhos, que ultrapassam já o milhão de habitantes. Corresponde a uma área metropolitana de localização estratégica, em função dos centros de pesquisa, de educação e a sede de uma feira internacional de grande importância à escala europeia.

As raízes da “*Greater Hanover*” remetem a 1962, ano de criação da “*Greater Hanover Association*” (“*Kommunalverband Großraum Hannover*”), uma associação de cariz intermunicipal impulsionada por iniciativa da cidade de Hanover e que tinha por finalidade promover as principais orientações de planeamento regional, tendo em conta a necessidade de cooperação entre municípios em actividades conexas. Esta viria a constituir um distrito multifuncional (“*special district*”), composto pela cidade de Hanover e um conjunto de 20 municípios vizinhos, dotados de plenos poderes para a intervenção metropolitana, onde a cidade de Hanover conservava uma relativa autonomia administrativa, por constituir o pólo agregador e decisório do distrito e associação (Fürst: 2002). A “*Greater Hanover Association*” identificava nestes trâmites a figura de “*pure planning district*” (“*Zweckverbände*”), coordenado pela assembleia de representantes designados pelas administrações. Detinha várias atribuições delegadas pelos poderes locais para a gestão da área metropolitana, entre as quais a planificação do espaço urbano e a gestão do sistema de transportes (Thornley, Salet: 2003, pág. 153). A sua actuação visava a planificação regional, a redistribuição espacial dos usos de solo e a procura de uma maior eficiência de administração local.

A acção da “*Greater Hanover Association*” foi de grande importância nos primeiros anos de vigência pela reorganização espacial dos recursos e o desenvolvimento do sistema de transportes públicos e das principais acessibilidades no território. Por outro lado, a coordenação partilhada entre os municípios na elaboração dos planos de desenvolvimento e

planeamento permitiu estreitar as relações no seio da associação e promoveu o desenvolvimento integrado dos municípios no distrito. Em finais da década de 80 e inícios de 90, os processos de planificação regional na associação assumem formas mais cooperativas e inclusivas, com a organização de eventos e conferências regionais para a sua ampla divulgação e co-participação de um maior número de agentes locais na elaboração dos planos de desenvolvimento do território.

Uma reforma posterior viria a determinar a criação de um nível efectivo de administração regional, por agregação do distrito (Associação de Planeamento) e da cidade de Hanover, que até ao momento coexistiam como entidades separadas, numa única estrutura administrativa formal, denominada “*Greater Hanover Region*”. Formalmente instituída em 2001, a região de Hanover é composta pelo grupo de 21 municipalidades que constituíam a associação e distrito de Hanover.



Fonte: EPInfo: Europe Databases

Figura 14. Greater Hanover Region

Os objectivos da nova instituição de âmbito metropolitano prendem-se essencialmente com o aumento da competitividade da região, a eficiência da sua gestão e a institucionalização da base administrativa de nível regional no desempenho de actividades partilhadas, pela

transferência progressiva de competências locais para a escala regional de intervenção. São atribuídos plenos poderes de intervenção no sector dos serviços públicos, habitação e outras áreas de actuação com repercussão directa sobre a gestão do espaço metropolitano. A região de Hanover passa a deter as funções de uma federação alemã, acrescida das competências da anterior Associação de Planeamento. As questões de índole mais circunscrita (habitação, emprego, condições sociais em geral) constituem atribuição dos níveis de governação local, enquanto que temáticas como política de transportes, ambiente e ordenamento urbano são resolvidas à escala regional (Fürst: 2002, pág. 20).

Em consequência e também por força da dinâmica e experiência estabelecidas, a Região Metropolitana de Hanover constitui uma das entidades metropolitanas de maior dinamismo e um importante modelo de cooperação regional em território alemão, em virtude do importante papel desempenhado na distribuição espacial dos serviços e actividades dos estados federais alemães.

O corpo metropolitano de Hanover é regulado pelas figuras do Parlamento Regional (“*Regionsparlament*”) e do Presidente Regional (“*Regionspräsident*”), que lideram em simultâneo o Parlamento Regional e a Associação de Planeamento Metropolitano (Fürst: 2002, pág. 20).

A escolha dos representantes do Parlamento Regional e do Presidente Regional é realizada por eleição directa no cerne dos municípios do distrito de Hanover a cada 5 anos (Thornley, Salet: 2003, pág. 153).

Indicadores da região metropolitana de Hanôver	
Estado	Lower Saxony
Área	2.290 Km ²
Total População (2006)	1.127.908 habs.
Densidade Populacional (2006)	660 habs./ Km ²
Municípios abrangidos	21 (incluindo a capital, Hanover)

Tabela 10. Indicadores da Região Metropolitana de Hanôver

Fonte: <http://www.hannover.de/>

4. As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto

As áreas ou regiões metropolitanas portuguesas foram formalmente instituídas pela Constituição da República Portuguesa pela Lei nº 44/91 de 2 de Agosto, que designa a “*Lei da Criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*”. A criação das Áreas Metropolitanas (também denominadas por “*Regiões Metropolitanas*”) de Lisboa e Porto no início da década de ’90 surge em resposta à vontade reformista da administração estatal e de reforço das instâncias locais de governação. Na base da constituição destas entidades prende-se a necessidade de articulação dos investimentos a adjudicar pelo governo para as áreas metropolitanas e a coordenação de serviços de âmbito supramunicipal, a par do reforço das relações de articulação entre o poder central (governo) e as autarquias locais (Pereira, 2001: 36).

Com a promulgação do diploma – lei que instituiu as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto foram definidos os governos metropolitanos, entidades reguladoras dos espaços metropolitanos e órgãos intermédios às instâncias de poder central e níveis de administração de cariz mais local. Competiria aos governos metropolitanos a afectação dos recursos e a implementação das iniciativas dos territórios que compõem as áreas metropolitanas. Por outro lado, constituíam quadros consultivos para a deliberação de medidas a implementar nas regiões metropolitanas e a atribuição de financiamentos do estado e outros fundos comunitários a nível regional e local (Silva, Syrett, 2006: 98).

Para o exercício das suas actividades as áreas metropolitanas deveriam ser imbuídas de condições materiais, relativa independência jurídica em relação ao governo central e instituições próprias para delinear de forma integrada e consensual um quadro de intervenção sobre as escalas de território previstas (*Ibidem*, 103). Do ponto de vista institucional as áreas metropolitanas propostas em 1991 são referenciadas na lei disposta como “*peçoas colectivas territoriais de direito público, supra municipais, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor de coesão nacional e de promoção do desenvolvimento*” (Lei nº 44/91, artigos nº 1 e nº2).

De acordo com os princípios que estiveram na sua origem, as regiões metropolitanas identificam uma associação obrigatória de municípios de carácter especial que visa a concretização de políticas e iniciativas de desenvolvimento comuns nos territórios em questão (Lei nº 44/91, art. nº 2).

Com a promulgação das Grandes Áreas Metropolitanas são reforçados os pilares de coordenação entre os territórios (e níveis de poder) no sentido de uma certa interacção na abordagem conjunta aos principais interesses de cariz público e de carácter transversal ao grupo de municípios que compõem estas regiões metropolitanas, numa perspectiva descentralizadora de acção.

Entre outras, destacam-se as seguintes áreas de intervenção supramunicipal:

1) Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público;
2) Saúde;
3) Educação;
4) Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais;
5) Segurança e protecção civil;
6) Acessibilidades e transportes;
7) Equipamentos de utilização colectiva;
8) Apoio ao turismo e à cultura;
9) Apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer.

Quadro 7) Áreas de Intervenção Supramunicipal

Fonte: “*Sítio Electrónico*” da Grande Área Metropolitana do Porto (www.amp.pt)

Os governos metropolitanos têm por objectivo acrescido definir as verbas e investimentos designados para a coordenação supramunicipal do ponto de vista económico, político e social, assim como assegurar a definição das estratégias de planeamento territorial de forma integrada e consensual entre os intervenientes. Neste sentido, a composição orgânica das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto é retratada como um modelo de cooperação intermunicipal, embora na prática e de acordo com a opinião de vários autores (Pereira, 2001; Silva, 2006), a associação entre municípios para cumprimento de objectivos em comum não tenha obtido até ao momento os resultados esperados, como veremos em seguida.

4.1 Composição institucional das entidades metropolitanas

O nível de administração metropolitana que rege as duas entidades metropolitanas de Lisboa e Porto compreende uma fórmula de associação municipal entre os concelhos que as compõem (Silva; Syrett, 2006: 107).

O sistema de governação das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto está repartido entre o Poder central e os governos locais. A coordenação entre as estruturas metropolitanas e os restantes níveis de poder é articulada por várias instituições públicas e privadas que interagem entre si, formando coligações diversas (governo metropolitano, associações governamentais, entre outras formas de organização – associações municipais, por exemplo), como pode ser verificado no diagrama seguinte.

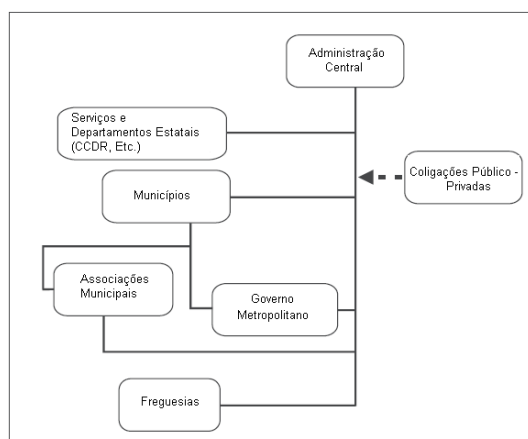


Figura 15. Diagrama de Organização das relações Multi - Escalares

Fonte: Adaptado de Silva e Syrett, 2006: 107

De acordo com a ratificação da Lei para a criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (artigo 4º da LAML), os governos metropolitanos responsáveis pela sua administração têm a seu cargo 3 tipos de funções, sendo elas (Pereira, 2001: 6):

- a coordenação da entidade metropolitana, que passa pela atribuição do investimento destinado à gestão supramunicipal; a articulação entre os serviços supramunicipais e as atribuições dos estados e entidades municipais em matéria de transportes, rede viária de âmbito metropolitano, ambiente, entre outras matérias.
- o planeamento, relativamente à elaboração e implementação de documentos formais de administração dos diversos territórios (plano director municipal) e de carácter metropolitano (plano metropolitano);
- a consulta entre diferentes agentes e níveis de poder no processo decisório, como é disso exemplo a atribuição das verbas de investimento à escala nacional de governo e mesmo supranacional (p.ex. investimentos dos fundos comunitários).

A estrutura organizativa das entidades metropolitanas é constituída por 3 órgãos institucionais com diferentes atribuições e responsabilidades (Pereira, 2001: 77 – 80):

A Assembleia Metropolitana, que identifica o órgão deliberativo das acções a encetar no seio da entidade metropolitana. É composta por um grupo de membros das Assembleias Municipais eleitos para o exercício de um mandato no órgão metropolitano⁷. Nomeados pelo processo de sufrágio directo entre o conjunto eleitoral dos membros das Assembleias Municipais, o mandato é válido por um período de 4 anos (a mesma duração que o mandato nos respectivos municípios).

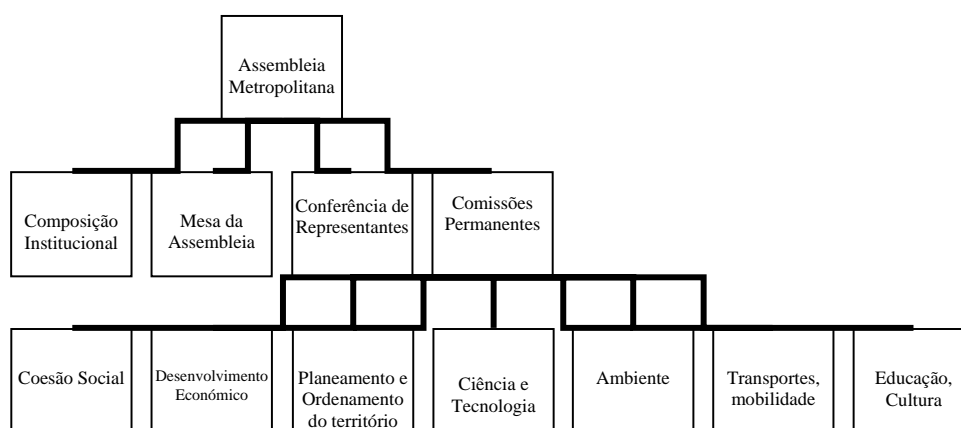


Figura 16. Composição da Assembleia Metropolitana

Fonte: As Grandes Áreas Urbanas Portuguesas. Conceitos e delimitação espacial

A Assembleia Metropolitana é composta por um conjunto de organismos, entre os quais a Conferência de Representantes, a Mesa da Assembleia e um grupo de comissões permanentes técnicas repartidas por áreas temáticas (Coesão Social, Planeamento e Ordenamento do Território, Ciência e Tecnologia, Ambiente, entre outros). A Assembleia é tutelada por um Presidente e dois vice – presidentes eleitos entre os demais representantes do órgão metropolitano.

A Junta Metropolitana define a figura executiva do território metropolitano, dirigida pelo grupo de presidentes dos municípios que compõem a área metropolitana. O seu mandato metropolitano tem a mesma periodicidade que o mandato municipal (4 anos). A Junta Metropolitana elege um presidente e um número variável de vice – presidentes, designados

⁷ A Assembleia da Grande Área Metropolitana de Lisboa é composta por 55 deputados; a Assembleia da Grande Área Metropolitana do Porto é representada por 43 deputados.

entre o grupo de representantes municipais que constituem a Junta⁸, que coordenam os trabalhos.

O Conselho Metropolitano pode ser considerado enquanto o órgão consultivo da administração metropolitana. É constituído pelos membros do órgão executivo metropolitano, por representantes dos serviços e organismos públicos cujas actividades sejam relevantes para as competências das áreas metropolitanas (artº18, nº2 LAMLP). O grupo de trabalho é liderado de forma rotativa quer pelo presidente da respectiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), quer pelo presidente da Junta Metropolitana em vigor. O Conselho Metropolitano tem por finalidade garantir a articulação entre os vários níveis de administração (governo central, escalas regional e local de poder) na definição de acções e estratégias de desenvolvimento a promover no âmbito das atribuições da entidade metropolitana.

A organização e atribuições dos órgãos metropolitanos pode ser sintetizada no organigrama seguinte:

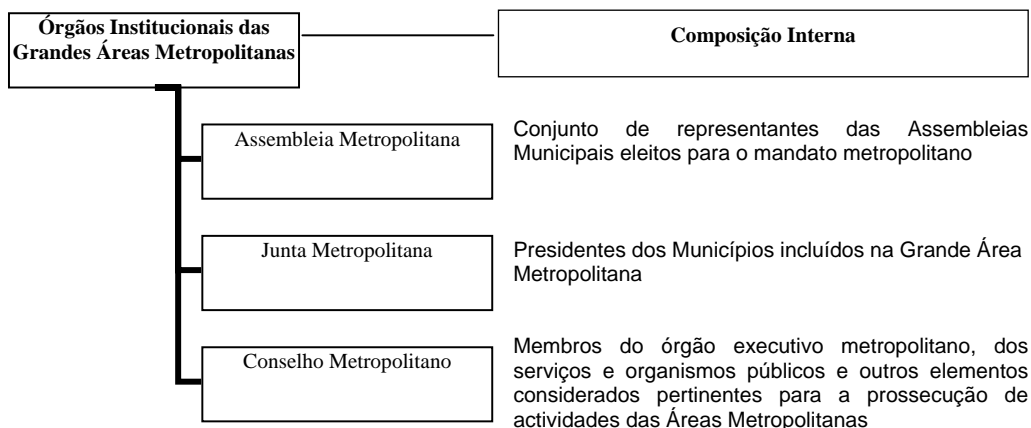


Figura 17. Órgãos Institucionais das Grandes Áreas Metropolitanas

Fonte: “*Sítio Electrónico*” da Grande Área Metropolitana do Porto (www.amp.pt)

Analisado o perfil e orgânica de funcionamento das duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, é possível concluir que não se encontram até ao momento reunidas as condições que permitam afirmar que se processa de facto uma base de cooperação supramunicipal no que se refere ao funcionamento interno de ambas as áreas metropolitanas e à concertação entre as

⁸ A Junta Metropolitana da GAML dispõe de 4 vice-presidentes; a GAMP nomeou para o efeito 2 vice – presidentes.

partes (municípios) que compõem a entidade administrativa metropolitana. Para tal concorre o facto de o funcionamento dos órgãos metropolitanos não ser de todo transparente e consensual e as suas decisões não serem tomadas em ambiente democrático e carecem de carácter obrigatório e vinculativo para os municípios da área metropolitana. O planeamento metropolitano é de difícil concretização, assim como a definição dos próprios planos municipais continua a ser uma prerrogativa interna dos municípios. Denota-se a ausência de uma efectiva Autoridade Metropolitana dotada de poderes reais deliberativos e executivos, para delinear em conjugação com todas as partes, de forma concertada, os futuros planos de desenvolvimento das instâncias metropolitanas.

Nas palavras de Dalila Araújo, as áreas metropolitanas não foram capazes de se afirmar como uma “*unidade territorial autárquica*”⁹, em grande parte devido à falta de representatividade democrática das instituições metropolitanas. O seu modelo de gestão prefigura uma fórmula associativa de municípios no sentido da intermunicipalidade (as funções da instância metropolitana não transcendem as competências dos municípios) e não no sentido verdadeiramente integrador de escalas e de planeamento territorial (supramunicipal), o que prejudica a coordenação entre os representantes municipais a nível dos financiamentos, serviços e planeamento estratégico da entidade metropolitana (Silva; Syrett, 2006: 103).

Em resultado, os governos metropolitanos demonstraram fraca capacidade executiva e falharam no objectivo fulcral de constituir uma instância intermédia de poder entre a administração central e as autarquias locais.

A estrutura orgânica metropolitana, assente nos órgãos que compõem a base institucional dos governos metropolitanos, denota um conjunto de limitações e entraves ao efectivo bom funcionamento das entidades administrativas metropolitanas. Considerando a Assembleia Metropolitana, distingue-se a ausência de participação directa dos cidadãos para a eleição dos representantes dos órgãos metropolitanos, o que alguns autores classificam de insuficiente legitimidade democrático – política e fraca capacidade vinculativa das decisões decorrentes da Assembleia Metropolitana. Contrariamente à constituição da Junta Metropolitana, os membros da Assembleia são escolhidos por sufrágio directo entre o colégio de presidentes das assembleias municipais, o que significa que um município pode não estar representado no seio da Assembleia metropolitana (Pereira, 2001: pág. 79).

⁹ Como enunciado na Constituição da República Portuguesa, no nº 3 do artigo 238º

Por outro lado, questiona-se se alguns mandatários metropolitanos não possam subverter o princípio da regulação metropolitana em função do benefício do seu próprio município considerado mediante determinadas circunstâncias.

Quanto à Junta Metropolitana, o seu desempenho é limitado pelo compromisso primário dos representantes metropolitanos para com o município que representam em primeiro lugar. Em paralelo, a sua dimensão e complexidade da sua composição (membros das Assembleias de cada município representado) dificulta ou mesmo inviabiliza a celeridade decisória e o consenso entre os representantes da Junta Metropolitana, na generalidade dos casos reticentes a acatar medidas que sejam opostas ao benefício do seu próprio município. Admite-se inclusive que os deputados metropolitanos não reconheçam legitimidade suficiente ao órgão da Junta para a resolução de medidas de carácter metropolitana. Para compensar estas limitações foram criados grupos temáticos operativos no acompanhamento de várias áreas (transportes, ambiente..), no sentido de dinamizar o trabalho na Assembleia.

O papel do Conselho não é consensual no cerne da instância metropolitana. As suas atribuições não estão suficientemente explícitas em relação às funções deliberadas. Composto por um grupo de membros que podem estar representados também na Junta Metropolitana, estes irão proceder a 2 votações em momentos diferentes ao serviço dos órgãos metropolitanos. De igual forma, a rotatividade do presidente do conselho metropolitano pode constituir obstáculo à prossecução de iniciativas de desenvolvimento anteriormente definidas, em virtude de uma certa instabilidade do processo de transição da presidência do órgão.

Em suma, a eleição dos órgãos institucionais metropolitanos é realizada no âmbito do círculo de presidentes e vereadores das autarquias que compõem as áreas metropolitanas e não por sufrágio público, o que compromete a legitimidade democrática e a identificação das populações com o órgão metropolitano. Por outro lado, as resoluções tomadas de âmbito metropolitano não são de aplicação obrigatória nos municípios, a não ser que da sua implementação se verifiquem benefícios a nível local (Pereira; Silva, 1999: 34). Os autarcas municipais não estão dispostos a delegar poderes no órgão metropolitano que ultrapasse as competências e autoridade de nível local, susceptível de agir contra os interesses e orientações dos seus municípios.

Este factor acaba por contrariar as premissas que estiveram na base da constituição das áreas metropolitanas, assentes no princípio da subsidiariedade e da generalidade e limita a concretização de resoluções estratégicas no seio do órgão metropolitano.

Recentemente foi proposta uma revogação do regime jurídico das áreas metropolitanas pelo governo, que prevê entre outros elementos, a constituição de uma Junta Metropolitana de carácter permanente, que restrinja a nomeação de autarcas e vereadores municipais, com nítidas repercussões sobre a composição da Junta Metropolitana.

Este diploma – lei decreta que a votação dos representantes da Junta Metropolitana seja realizada a cargo das Assembleias Municipais, com a anterior exclusão dos dirigentes municipais. As opiniões mais críticas desta proposta de lei incidem no facto desta alteração limitar a acção executiva do poder municipal no cerne das decisões da Junta Metropolitana e retirar a capacidade de iniciativa municipal (local) nas decisões tomadas pela Junta Metropolitana.

A resolução apresentada pelo governo propõe que passem a existir 3 órgãos de âmbito metropolitano: a Junta metropolitana, agora considerada enquanto órgão executivo permanente e composta por 5 membros, nomeados pelos representantes do conselho metropolitano.

As justificações apresentadas pela administração central para a alteração do regime jurídico dos órgãos das Grandes Áreas Metropolitanas, radicam na falta de eficiência de funcionamento das estruturas institucionais metropolitanas, nomeadamente da Junta Metropolitana, cujos representantes detêm o exercício das funções de autarcas municipais e são em simultâneo mandatários da Junta Metropolitana.

Por outro lado, os representantes das Assembleias Municipais podem estar presentes em simultâneo no Conselho Metropolitano e as suas votações no âmbito das decisões da área metropolitana contarem repetidamente em cada organismo, o que enviesa a transparência do processo decisório e provoca incompatibilidades do funcionamento institucional das áreas metropolitanas.

Um modelo efectivo de organização metropolitana só será possível se assentar numa base supramunicipal de planeamento estratégico e territorial a diversos escalas e áreas de actuação (estruturas horizontais e verticais da governança), assim como acompanhar os próprios planos de desenvolvimento dos municípios que integram as entidades metropolitanas.

Em suma, não se encontram ainda asseguradas as condições em ambas as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, quer institucionais (composição institucional dos órgãos),

quer de carácter executivo e administrativo, que satisfaçam os objectivos que precederam a sua criação.

4.2 A reforma das áreas metropolitanas e a definição de novas Áreas urbanas

Na sequência da eleição do 15º Governo Nacional, representado por uma coligação do Partido Social Democrata (“PSD”) e o Partido Popular (“PP”), foi preconizado um conjunto de novas medidas tendentes à descentralização das instituições e funções do estado central, por criação de novas formas de cooperação intermunicipal que reforcem a capacidade regional e local de intervenção. Esta nova abordagem contrasta com o modelo de descentralização proposto pelo anterior executivo socialista, que radicava na criação de “regiões administrativas” com vista à dotação de novas de instâncias políticas e administrativas intermédias nas escalas local e regional.

Na sequência da recusa por referendo público da criação da administração regional em 1998 e com a intenção de promover novas formas de cooperação intermunicipal, foi proposto o diploma Lei nº 10/2003 de 13 de Maio, que define a nova Lei das Áreas Metropolitanas e sobrepõe-se à anterior Lei 44/91, no seguimento das grandes reformas da Administração Pública. Este diploma assinalou o processo de descentralização administrativa do território Português e determinou o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos. Teve por objectivos a criação de novas jurisdições administrativas capazes de enfrentar os desafios e problemas contemporâneos e a melhoria da competitividade dos centros urbanos a todas as dimensões (económico, social, ambiental, entre outros).

O presente regulamento utilizou o anterior modelo das regiões metropolitanas de Lisboa e Porto (lei nº44/91) como base para a definição de um grupo mais lato de áreas urbanas. Promulgou duas novas tipologias metropolitanas, que se repartem entre as Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas e que correspondem aos novo modelo da (re)organização administrativa preconizada (Silva; Syrett, 2006: 102).

Quanto às duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, viriam posteriormente a ser sujeitas a uma reforma de alguns dos seus princípios e passaram a ser denominadas por *Grandes Áreas Metropolitanas*, de acordo com o novo regulamento em vigor (diploma – Lei nº 10/2003 de 13 de Maio).

Estas passam a ser consideradas como unidades territoriais contínuas, compostas por agrupamentos de concelhos que partilham entre si várias atribuições como a articulação de serviços, a planificação de projectos e iniciativas locais e supramunicipais de desenvolvimento, em coordenação com as directrizes da administração pública central. Estas (novas) atribuições são concedidas por intermédio de acordos de contratualização com a Administração Central, que prevê a transferência de dotações financeiras e das competências do governo para as Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas (Lei 10/2003, artigo 7º, nº3, a) a L)).

A reforma administrativa das áreas metropolitanas teve por finalidade o reforço da articulação dos investimentos municipais de ordem supramunicipal, bem como a coordenação entre os governos locais na gestão de um grupo de áreas e serviços específicos (Lei 10/2003, artigo 6º, nº1, a) e b)), à semelhança do anterior modelo que instituiu as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

De acordo com as intenções do Governo da República Portuguesa, *“a criação de Grandes Áreas Metropolitanas e de Comunidades Urbanas obedece aos princípios da descentralização e da subsidiariedade, consagrados na Constituição e destacados pelo Programa do XV Governo Constitucional”*. (...) *“têm em vista o planeamento e o desenvolvimento sustentáveis das realidades urbanas emergentes em Portugal”* (Proposta de Lei das Áreas Metropolitanas - Exposição de Motivos – Governo da República Portuguesa).

Conforme previsto em legislação própria, o diploma de lei nº 10/2003 consigna 2 tipologias de áreas urbanas, sendo elas:

- a) *as Grandes Áreas Metropolitanas (GAM);*
- b) *as Comunidades Urbanas (ComUrb);*

As condições determinadas referentes à criação das novas subdivisões metropolitanas são de ordem territorial, administrativo e demográfico e variam para cada nova unidade administrativa. Estas são as seguintes:

A) Grandes Áreas Metropolitanas

De acordo com a nova legislação reguladora das Áreas Metropolitanas, as Grandes Áreas Metropolitanas (GAMP's) devem integrar pelo menos 9 concelhos como requisito de continuidade territorial e compreender do ponto de vista demográfico o mínimo referencial de 350.000 habitantes (Lei 10/2003, artigo 3º, nº2).

Identificação das Grandes Áreas Metropolitanas		
GAM do Algarve	GAM de Lisboa	GAM de Viseu
GAM de Aveiro	GAM do Minho	
GAM de Coimbra	GAM do Porto	

Tabela 11. Grandes Áreas Metropolitanas

Fonte: “Áreas Metropolitanas e Comunidades Urbanas.. que descentralização?”

As Grandes Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto definem, como instituído no novo regime em vigor, associações de municípios que agregam um conjunto diverso de unidades administrativas, de acordo com critérios de continuidade territorial e população absoluta (Lei 10/2003, artigo 3º, nº 3).

A GAMP, representada por um contínuo territorial de municípios contíguos ao concelho do Porto ou na sua área de influência imediata, foi complementada por novos municípios na sequência de nova legislação relativamente aos territórios metropolitanos. Aos municípios que integravam inicialmente a GAMP (Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia), associam-se os concelhos de Trofa, Santo Tirso, Santa Maria da Feira, São João da Madeira e Arouca, formalmente admitidos a 28 de Janeiro de 2005 em legislação própria. Está previsto a curto prazo a adesão formal de dois novos concelhos, Oliveira de Azeméis e Vale da Cambra à Grande Área Metropolitana do Porto.

Concelhos integrados e propostos na Grande Área Metropolitana do Porto		
Arouca*	Porto	Vale de Cambra**
Espinho	Póvoa de Varzim	Valongo
Gondomar	Santa Maria da Feira*	Vila do Conde
Maia	Santo Tirso*	Vila Nova de Gaia
Matosinhos	São João da Madeira*	
Oliveira de Azeméis**	Trofa*	

* Concelhos incluídos na Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP), em 2003

** Concelhos recém – propostos à Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP), em 2007

Tabela 12. Concelhos que compõem a Grande Área Metropolitana do Porto

Fonte: “*Sítio Electrónico*” da Grande Área Metropolitana do Porto (www.amp.pt)

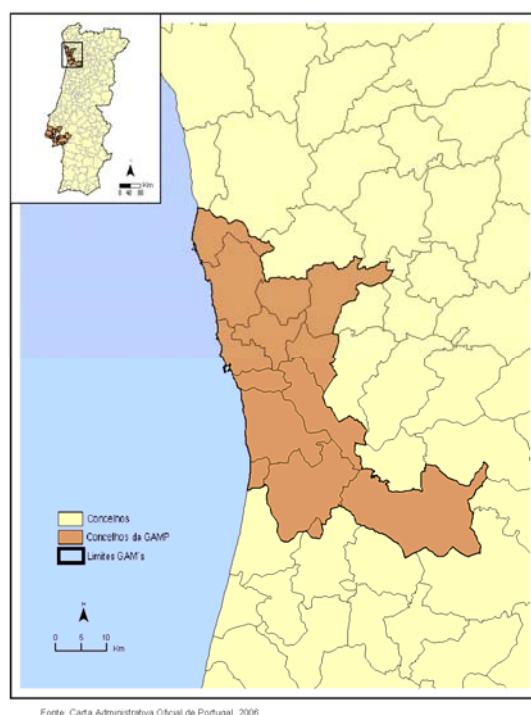


Figura 18. Grande Área Metropolitana do Porto

Quanto à Grande Área Metropolitana de Lisboa, os municípios que integram a unidade administrativa estão dispostos em duas sub – regiões: compreende os municípios inscritos na subregião da *Grande Lisboa* e parte dos concelhos na *Península de Setúbal*.

Concelhos integrados na Grande Área Metropolitana de Lisboa		
Alcochete	Loures	Palmela
Almada	Mafra	Sesimbra
Amadora	Moita	Setúbal
Barreiro	Montijo	Seixal
Cascais	Odivelas	Sintra
Lisboa	Oeiras	Vila Franca de Xira

Nota: O município de Azambuja foi excluído da Área Metropolitana de Lisboa na sequência da reforma administrativa de 2003

Fonte: “Sítio Electrónico” da Grande Área Metropolitana do Porto (www.amp.pt)

Tabela 13. Concelhos da Grande Área Metropolitana de Lisboa

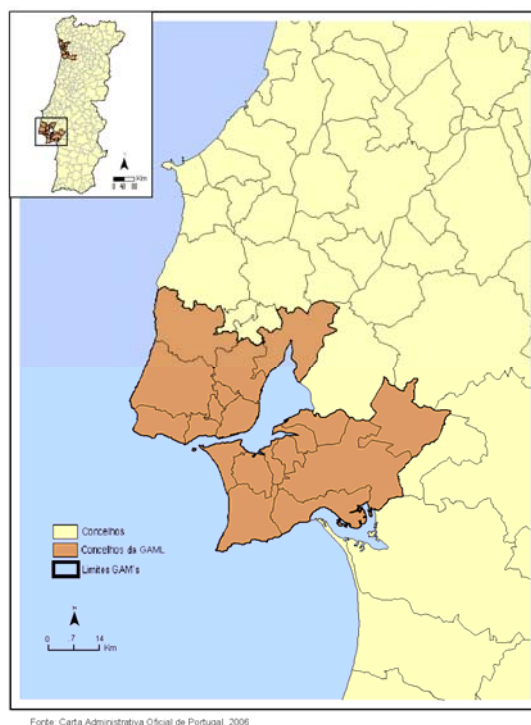


Figura 19. Grande Área Metropolitana de Lisboa

B) As Comunidades Urbanas

As Comunidades Urbanas (ComUrb's) representam os agrupamentos cuja população residente está compreendida entre 150 mil a 350 mil habitantes (Lei 10/2003, artigo 3º, nº3).

Comunidades Urbanas		
ComUrb do Oeste	ComUrb do Baixo Alentejo	ComUrb do Baixo Tâmega
ComUrb do Vale do Sousa	ComUrb de Trás – os – Montes	ComUrb do Douro
ComUrb de Leiria	ComUrb de Valimar	ComUrb do Médio Tejo
ComUrb da Lezíria do Tejo	ComUrb do Centro Alentejo	ComUrb das Beiras

Fonte: Araújo, 2003

Tabela 14. Comunidades Urbanas

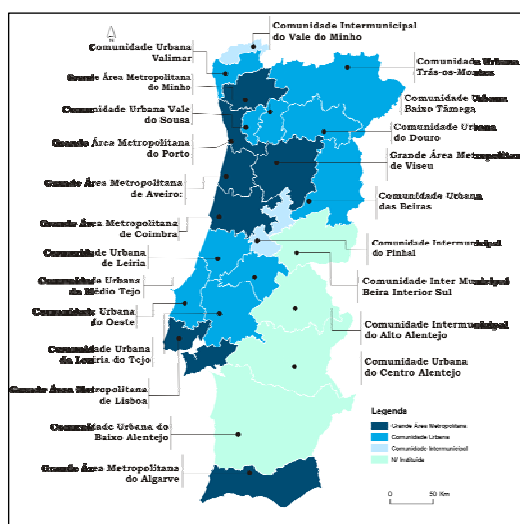
Em relação às áreas urbanas que não se enquadrem em nenhum dos anteriores critérios de volume populacional e dinâmica urbana, a Lei de 11/2003 de 13 de Maio prevê a constituição de uma terceira figura de coordenação institucional que visa a definição de um modelo de coordenação intermunicipal – Comunidades Intermunicipais.

C) Comunidades Intermunicipais

Uma figura complementar de associativismo municipal seria consignada com a Lei 11/2003, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e o modo de funcionamento das Comunidades Intermunicipais, com a distinção de dois tipos:

- Comunidades intermunicipais de fins gerais;
- Associações de Municípios de fins específicos.

As Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais exigem um nexo de continuidade territorial para a sua constituição formal. A figura da Associação de Municípios requer a prossecução de um interesse específico comum aos Municípios para a sua criação, sem requisitos de um número necessário de concelhos contíguos ou de volume populacional. Tal equivale a afirmar que dois municípios podem constituir, por deliberação dos órgãos municipais, uma Comunidade Intermunicipal ou uma Associação de Municípios, consoante a ordem de factores que esteja na sua motivação.



Fonte: Araújo, 2004

Figura 20. Novas Jurisdições Administrativas de Portugal segundo a Lei 10/2003

4.3 A Reforma Administrativa adiada

A reforma administrativa que se fazia prever com a instituição da Lei nº 10/2003 para a modernização da gestão metropolitana veio a revelar-se, na opinião de vários autores, uma decepção, dado que o modelo de organização das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto foi transposto incólume a um conjunto alargado de novas delimitações administrativas, que

seguem a mesma fórmula de associação de municípios e por conseguinte, os mesmos problemas de organização institucional.

São 23 as novas formas de gestão que se inserem no conjunto de condições estipuladas pela nova lei de reforma administrativa, repartindo-se conforme os escalões atingidos entre Grandes Áreas Metropolitanas (Gamp's), Comunidades Urbanas (ComUrb's) e Comunidades Intermunicipais (ComInter's). Os critérios de delimitação espacial das novas entidades administrativas seguiram critérios de ordem populacional e de contiguidade geográfica e revelaram-se insuficientes e desarticulados em face a realidades territoriais tão díspares quanto aquelas existentes em Portugal, na medida em que permitiram a criação de novas unidades de gestão metropolitana e de coordenação intermunicipal sem a necessária massa crítica para tal. Na opinião de alguns autores (Dalila Araújo: 2004), não foram preconizados os critérios mais relevantes para a constituição de entidades urbanas e de natureza intermunicipal, como sendo a existência de redes relacionais entre diferentes territórios e escalas, servidas por um conjunto de actividades e serviços, a pré-existência de um gradiente entre o centro e periferia, entre outras.

Em adição, incorrem na falta de legitimidade democrática que caracterizou as áreas metropolitanas que lhes deram origem, ao não prever a eleição dos seus órgãos por eleições directas (Quental: 2006, pág. 32).

Crítérios Quantitativos	Crítérios Qualitativos
Crescimento populacional progressivo	Áreas urbanas principais
Centro com 50.000 ou mais habitantes	Áreas especializadas em habitação, emprego e lazer
Núcleos de população compreendidos entre 20.000 e 30.000 habitantes	Importância dos movimentos pendulares
Densidade populacional igual ou superior a 400 habs/km ²	Funções de nível mundial, nacional ou regional
75% da população activa não – afecta a actividades não agrícolas	Anéis residenciais concêntricos (coroas urbanas) dispostos em torno do centro
	Concentração dos serviços mais especializados no centro
	Carácter administrativo de ordem supramunicipal
	Funções supramunicipais de articulação de investimentos, serviços, infra-estruturas de saneamento básico, protecção ambiental e recursos naturais, acompanhamento de processos de planeamento de nível municipal e metropolitano

Tabela 15. Critérios utilizados para a criação das Grandes Áreas Metropolitanas

Fonte: Pereira, 2001: pág. 41

Transitou-se de um sistema de poder fortemente centralizado, composto por 2 áreas de organização metropolitana de Lisboa e Porto, na ausência de entidades regionais de gestão, para um complexo retalho territorial, identificado por várias instâncias administrativas, sem a necessária dotação de condições preferenciais de coordenação entre diferentes espaços geográficos.

A operacionalidade destas formas administrativas não respondeu às necessidades de racionalização de escala territorial e falhou na definição de um modelo equilibrado de transferência de competências e recursos por contratualização do estado (Proposta Lei nº 183/X). De referir que algumas destas entidades não chegaram a entrar em actividade, devido à escassez de meios materiais e condições institucionais, aliado à falta de vocação metropolitana que se faz sentir em alguns casos. Prefigura-se no momento actual a (inevitável) extinção de grande parte destas entidades a breve prazo, permanecendo as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto como as únicas unidades de carácter metropolitano a nível nacional. No sentido de colmatar os problemas e contradições verificados na reforma administrativa verificada com a lei nº 10/2003, foi decretado por proposta de Lei que as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto mantêm um carácter institucional exclusivo no cerne do sistema urbano nacional.

Esta alteração norteia a criação de uma autoridade metropolitana de direito, legitimada por atribuições, recursos e legitimidade para a resposta aos problemas colocados nas regiões consideradas (Proposta de Lei nº 183/X, pág.2). É esperada com esta nova proposta de lei que as Grandes Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto conquistem uma relativa independência legislativa e de moldura legal para a definição dos planos de desenvolvimento em todas as suas dimensões e sobretudo afirmarem-se como os eixos intermédios de articulação entre a escala local de governação (municípios) e o poder central. Entre outras matérias, as entidades metropolitanas passam a ser dotadas de plenas competências para coordenar em acordo com a administração central a gestão do novo QREN (Quadro Estratégico de Referência Nacional), bem como definir as (já esperadas!) competências das Autoridades Metropolitanas dos Transportes, para a coordenação das políticas de transportes à escala metropolitana.

4.4 Análise comparativa entre os sistemas de gestão metropolitana

Os espaços metropolitanos são caracterizados por diferentes factores e condicionalismos de carácter político, económico e social que estiveram na sua origem e determinam em larga medida o modelo de que se reveste cada entidade metropolitana. Como tal dificilmente poderão ser transpostas directamente a outras realidades de organização diferenciada. Não existem “fórmulas ideais” ou modelos preferenciais de organização metropolitana, as formas e instâncias administrativas aqui enunciadas (e outras) apresentam vantagens e desvantagens quanto à eficiência do seu modelo de gestão.

Independentemente da fórmula jurídico – institucional e do modelo organizativo que caracteriza cada área ou região metropolitana, obedecem a um conjunto de factores integrados que são na generalidade dos casos os seguintes (Pereira, 2001):

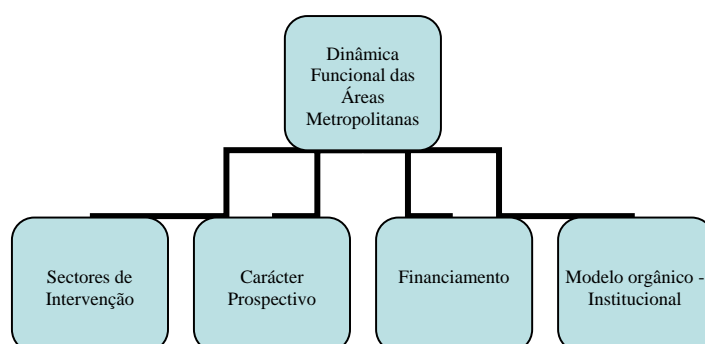


Figura 21. Factores de Gestão Metropolitana

Fonte: adaptado de Pereira, 2001: 36

Os sectores de intervenção designam antes de mais as áreas e domínios sectoriais considerados de importância transversal entre os municípios que compõem a entidade metropolitana e incluem por exemplo o sector dos transportes, as políticas públicas de planeamento territorial, entre outros. Como tal representam parte integrante do programa de acção preconizado pelos governos locais para a concertação de estratégias de desenvolvimento nas áreas metropolitanas. A estas políticas de intervenção das áreas metropolitanas associa-se uma componente operacional que determina a organização programática e prospectiva das políticas transmunicipais mais relevantes no cerne das áreas metropolitanas. Esta assume especial relevo em face à vocação deliberativa de intervenção supramunicipal, que equaciona as questões mais prementes para a definição do planeamento em contexto metropolitano.

O funcionamento dos governos metropolitanos requer fontes de financiamento para o desenvolvimento das suas actividades, sendo que estes variam desde fundos de origem estatal (provenientes de verbas destinadas pelo orçamento geral de estado para as áreas metropolitanas), fundos destinados dos municípios que integram a entidade metropolitana e inclusive verbas atribuída pela Comunidade Europeia.

Por último e no que se refere ao funcionamento institucional das áreas metropolitanas, é possível de acordo repartir em 3 grupos de elementos específicos, que são os seguintes:

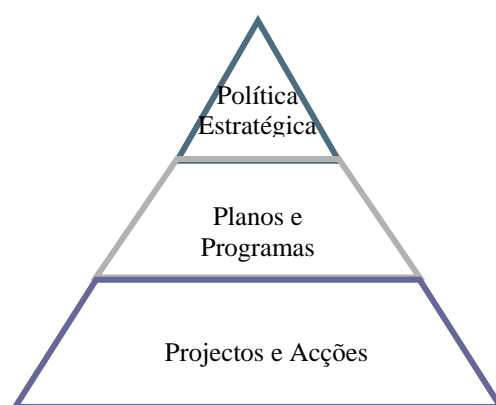


Figura 22. Orgânica de funcionamento das áreas metropolitanas

Fonte: Pereira: 1997

O modelo de gestão das áreas metropolitanas depende assim do cruzamento destes três conjuntos de elementos.

A análise realizada permitiu relevar 4 factores de importância acrescida na gestão das áreas metropolitanas. Entre estes, sobressai a importância estratégica de um nível administrativo regional, que caracteriza um grau mais elevado de descentralização de competências da administração central e constitui uma dimensão intermédia entre as esferas local e nacional. A este facto associa-se o grau de legitimidade democrática dos órgãos das entidades metropolitanas, reiterado pela eleição directa dos representantes nos órgãos metropolitanos.

Em paralelo, o grau de articulação entre as instâncias metropolitanas (autarquias locais) e a administração central revela-se determinante para a intervenção metropolitana, dado que as suas competências emanam directamente destes dois níveis de governação e a eficiência da gestão metropolitana depende do reconhecimento da sua importância na organização territorial e da cedência de atribuições das mesmas para a dotação metropolitana, ao abrigo dos princípios da subsidiariedade.

Por último e não menos importante, a própria composição orgânica de cada estrutura metropolitana assume um papel fulcral na sua acção, dado que determina a repartição de funções entre as esferas de poder (órgãos metropolitanos) que caracterizam o modelo de acção da entidade metropolitana e define a natureza de relacionamento entre a instância metropolitana e as restantes formas de administração do território.

A nível nacional convém destacar em primeiro lugar a experiência recente das formas administrativas metropolitanas nacionais (a sua criação oficial data de 1991), comparativamente às instâncias europeias abordadas, com mais anos de vigência (Lille) ou que detêm a experiência de anteriores fórmulas de cooperação e/ou gestão metropolitana (Londres, Madrid, Hanover). Em adição e tendo em conta que não se encontra ainda legitimado o nível de administração regional em território continental (à excepção das regiões autónomas da Madeira e dos Açores), a plena descentralização do estado português nas suas vertentes política e administrativa não foi até ao momento actual concretizada. A generalidade dos exemplos europeus analisados contempla a jurisdição de carácter regional nos seus sistemas de organização administrativa. Considerando o caso específico da Comunidade Urbana de Madrid, representa um modelo paradigmático de gestão metropolitana, dado que as funções de coordenação do espaço metropolitano emanam directamente da própria administração regional, na ausência de um efectivo organismo de gestão metropolitana.

No mesmo seguimento, a Autoridade Metropolitana de Londres configura uma entidade metropolitana de carácter regional, com a sua área de intervenção perfeitamente delimitada em torno da região de Londres. Prefigura-se aqui outro elemento considerado incontornável na reflexão sobre a coordenação metropolitana – a questão da “*legitimidade democrática*” na eleição dos órgãos metropolitanos. A nomeação dos membros da Assembleia Legislativa e do presidente da Área Metropolitana por escrutínio público nos casos da Comunidade Autónoma de Madrid, Autoridade Metropolitana Londrina e Região Metropolitana de Hanover corresponde a uma maior transparência e exercício de cidadania democrática no processo de coordenação metropolitana (Pereira, 1999: 20).

As áreas metropolitanas nacionais denotam, na opinião de alguns autores (Araújo, 2003; Pereira, 2007), a ausência de uma “*identidade autárquica*” na sua composição institucional e funcionamento, maioritariamente devido à insuficiente representatividade pública directa na eleição dos membros dos órgãos metropolitanos, o que compromete o relacionamento entre as

autarquias locais e a entidade metropolitana. Os agentes das autarquias locais manifestam cepticismo e resistência à delegação de algumas das suas funções nas entidades de coordenação metropolitana, maioritariamente por dificuldades na tomada decisória ao nível metropolitano (sem o terem sido legitimamente eleitos), por receio de ingerência nos seus domínios internos e limitação da sua capacidade interventiva em relação ao aparelho de estado central (Pereira, 2007: 59).

Em relação à orgânica interna dos modelos de gestão metropolitana considerados, constata-se uma aparente simplicidade de funcionamento e de intervenção dos órgãos metropolitanos, dotados de atribuições claras e sem aparente sobreposição de funções e competências decisórias entre si. Os órgãos das autoridades metropolitanas europeias abordadas aparentam uma maior simplicidade de funcionamento e uma clara delimitação das esferas legislativa (assembleia de deputados) e executiva (presidente da área metropolitana), variável conforme o regime político e relações institucionais que sustentam o modelo de gestão metropolitana. As áreas metropolitanas nacionais denotam uma grande complexidade na distinção entre as esferas de competência dos organismos metropolitanos (quando não mesmo sobreposição), o que compromete a aprovação das resoluções e a sua implementação prática. A este factor alia-se a existência de um terceiro órgão metropolitano, de natureza consultiva (conselho metropolitano), cujas atribuições não estão devidamente definidas.

Acresce ainda que a figura do presidente nas instâncias metropolitanas nacionais assume uma postura mais discreta na sua actuação comparativamente às regiões metropolitanas europeias aqui abordadas.

As suas competências executivas são partilhadas com a Junta Metropolitana (presidentes das autarquias inscritas na área metropolitana) e as suas funções reportam-se à conciliação entre os demais organismos metropolitanos e a aprovação das medidas propostas.

Em suma, parece clara a existência de vários constrangimentos no actual paradigma de gestão metropolitana nacional, sendo que a configuração presente não responde na totalidade às aspirações e desafios colocados à governação territorial a diversas escalas (autarquias locais, administração central) e em especial numa escala intermédia muito frágil. Neste quadro, não se encontra definido em Portugal até ao momento um modelo de governação das duas “cidades-metrópoles”, capaz de assegurar resposta eficaz aos problemas urbanos às várias escalas e que promova o aumento da competitividade a nível interno e internacional.

4.5 Proposta de um modelo de gestão metropolitana da GAMP

A este propósito Nuno Quental expôs alguns dos princípios (2006) que seriam importantes à constituição de um sistema de governança à escala metropolitana para o caso particular da GAMP, tendo em conta a necessidade de correcção dos problemas verificados. Este modelo de governança metropolitana proposto para a GAMP deveria incidir, no entendimento do autor, na articulação de 4 elementos fundamentais – as Instituições, os Planos Estratégicos e Processos, Regulamentos e outros Mecanismos e os Relatórios.

O modelo formulado configura o reforço da transferência de poderes da Administração Central e dos municípios para a esfera regional de governação, considerada por muitos como a escala mais apropriada para a implementação de medidas e políticas que pela sua natureza ultrapassam o nível de gestão municipal (Quental, 2006: 27).

Instituições	Assembleia Metropolitana, Junta Metropolitana e Administração Pública, Provedor de Justiça, e Comité Representativo.
Planos estratégicos e processos	Plano regional de desenvolvimento sustentável (semelhante a uma Agenda 21 regional), plano regional de transportes e uso do solo, estratégias sectoriais (educação e cultura, saúde e desporto, habitação, redução da pobreza, competitividade económica e inovação, conservação da natureza, florestas e agricultura, gestão da água, resíduos, ar, turismo), planos de acção e audiências públicas.
Regulamentos e outros mecanismos	Participação pública e envolvimento cívico nos processos de decisão, acesso à informação, acesso ao provedor de justiça e partilha regional da base tributária.
Relatórios	Relatórios do estado do ambiente, da participação pública e do acesso à justiça, da saúde, da educação, e da economia e finanças.

Tabela 16. Elementos propostos para o modelo de gestão metropolitano

Fonte: Quental, 2006: 28

Neste sentido, Quental equaciona a repartição dos poderes de nível legislativo e Executivo a assegurar respectivamente pela Assembleia Metropolitana e Junta Metropolitana, à semelhança do modelo presente, mas em estreita articulação com a Administração Pública, revestida de maior abertura e transparência das actividades desenvolvidas. Confere o exercício da esfera Judicial ao Provedor de Justiça e de Consultoria à figura do Comité de Representantes propostos.

As principais mudanças preconizadas relativamente às funções da Assembleia Metropolitana passam pela presença mais activa da população nas actividades do órgão, nomeadamente através da formação de partidos de grupos de cidadãos para participação nas eleições dos deputados para a Assembleia Metropolitana. Em adição, é sugerido que a Assembleia determine o grau de vinculação das directrizes nacionais em domínios sectoriais (como os transportes, o ambiente, políticas sociais), mediante regulamentos específicos que deverão ter em conta as particularidades à escala regional. Considera necessária a criação de mecanismos que garantam a aplicação efectiva das medidas prescritas pela Assembleia Metropolitana pelos municípios respectivos, para maior celeridade e eficiência das resoluções tomadas (Quental, 2006: 28).

Quanto à Junta Metropolitana, continuaria a representar a figura executiva na administração metropolitana, cabendo-lhe a implementação das políticas regionais, em estreita coordenação com o aparelho administrativo central. O presidente da Junta deve continuar a ser apontado pelo partido vencedor das eleições metropolitanas.

Em relação ao Provedor de Justiça designado à escala metropolitana, visa a descentralização de carácter judicial ao nível regional, em maior proximidade com os cidadãos. O Comité de Representantes revê-se parcialmente no papel do anterior Conselho Metropolitano, quanto ao exercício de actividades de aconselhamento e reflexão sobre as medidas propostas, embora esteja prevista a sua composição por vários sectores da sociedade.

O desenvolvimento de Planos e Processos de natureza estratégica tem por prioridade promover a consulta pública e a incorporação da população na resolução das actividades metropolitanas, a que se alia a necessidade de políticas regionais consensuais, planificadas e adaptadas ao contexto metropolitano em questão. Para alicerçar estas medidas de participação cívica na entidade metropolitana e os instrumentos estratégicos a desenvolver em cada mandato metropolitano, torna-se imperioso a definição de regulamentos e outros mecanismos que estipulem o seu cumprimento e determinem os principais instrumentos a privilegiar em contexto metropolitano em vários domínios temáticos (ambiente, habitação, indústria). Os resultados das comissões metropolitanas no final do mandato deverão ser tornados públicos mediante a apresentação dos relatórios produzidos nas várias áreas sectoriais (economia, ambiente..) para discussão dos resultados e difusão da informação.

Apesar de consistir num exercício empírico de reflexão sobre a gestão metropolitana da GAMP, o modelo preconizado propõe alguns elementos interessantes que vale a pena considerar na eventualidade de serem feitas alterações à actual organização das estruturas metropolitanas.

5. Cooperação Intermunicipal no espaço metropolitano do Porto

O exercício da governação municipal revela-se limitado e mesmo insuficiente em alguns casos para a resolução de matérias que pela sua natureza e escala requerem uma abordagem multiparticipativa e plurisectorial, como é o caso das políticas ambientais e do planeamento e gestão de serviços públicos de transportes, de distribuição de água e de recolha e tratamento de resíduos urbanos, entre outros domínios. Para o efeito, são constituídas associações de natureza diversa entre os níveis de poder local, que constituem formas variadas de agrupamento entre municípios e instituições públicas e privadas, para a intervenção em matérias diversas de importância transversal a um conjunto alargado de unidades territoriais. Neste sentido, destacam-se algumas estruturas de coordenação institucional relevantes à escala metropolitana, os quais identificam formas e mecanismos diversos de coordenação estratégica para suprir as necessidades de articulação entre municípios em determinadas áreas específicas.

Serão apresentados a título comparativo três exemplos de coordenação municipal de importância acrescida na GAMP, para caracterização sumária dos principais aspectos de que se revestem e formas de organização representadas. São estas:

- a LIPOR, Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto e a iniciativa “*Futuro Sustentável*” proposta para a área do Grande Porto;
- a Empresa Águas do Douro e Paiva S.A., entidade concessionária do Sistema Multimunicipal de Gestão, Tratamento e Abastecimento de Águas dos Municípios Sul do Grande Porto;
- a Metro do Porto, S.A., empresa supramunicipal que tutela o Sistema de Metropolitano Ligeiro no Grande Porto.

As duas primeiras entidades identificam os modelos tradicionais de gestão dos serviços públicos de distribuição de águas e de tratamento de resíduos, que compreendem duas categorias principais de associação – os sistemas intermunicipais e multimunicipais.

O projecto de Metro do Porto será analisado como uma das iniciativas de maior relevância na Área Metropolitana do Porto, que pelo grau de envolvimento institucional e a escala geográfica de abrangência requer para a sua coordenação uma sociedade gestora diversificada.

5.1 A LIPOR e o projecto "Futuro Sustentável"

Originalmente constituída em 1982 com o estatuto de uma Associação de Municípios, a LIPOR corresponde à instância intermunicipal de gestão, valorização e tratamento dos resíduos sólidos urbanos (RSU) no conjunto de 8 municípios correspondentes ao Grande Porto (Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo e Vila do Conde), com a excepção de Vila Nova de Gaia.

A categoria Intermunicipal traduz a associação voluntária entre municípios num dado território para a concretização de determinados objectivos em comum. Corresponde frequentemente ao modelo escolhido para a gestão integrada de sistemas partilhados entre vários municípios, como a distribuição de água e recolha de resíduos, entre outros serviços.

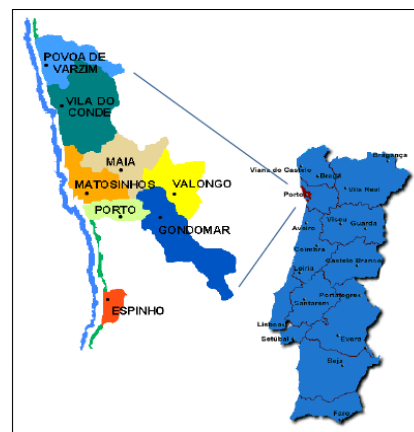


Figura 23. Municípios abrangidos pela Lipor
Fonte: LIPOR

As sociedades intermunicipais criadas nestes termos pressupõem o controle maioritário por parte do poder local (instâncias municipais), que podem contudo concessionar a sua exploração a uma empresa intermunicipal criada para o efeito. Neste sentido, pode considerar-se que *“as empresas inter-municipais foram o engenhoso atalho achado pelos autarcas para contornar um mapa administrativo obsoleto e, em conjunto, resolverem os problemas de abastecimento de água ou de tratamento dos lixos”* (Morgado: 2007, pág. 223).

A política de acção da LIPOR assenta numa estratégia de gestão, tratamento e a valorização integrada de resíduos em três vertentes – orgânica, multimaterial e energética – por meio de infra-estruturas próprias (estações de compostagem). De acordo com as últimas estatísticas, a LIPOR é responsável pelo processamento anual de mais de 480 mil toneladas de resíduos, o equivalente ao volume de resíduos produzido por um milhão de habitantes (<http://www.futurosustentavel.org/>). Assume em paralelo uma importante intervenção no desenvolvimento de acções de sensibilização da população para a educação ambiental, como para a separação de resíduos e a reciclagem doméstica.

A preocupação da LIPOR em estimular na população comportamentos pró-ativos de defesa ambiental e sustentabilidade viria a dar origem em 2003 à formulação de um plano integrado de valorização ambiental do Grande Porto, também denominado por “*Futuro Sustentável*”.

O Plano Estratégico de Ambiente do Grande Porto (“*Futuro Sustentável*”) consigna uma forma de cooperação integrada entre várias entidades para a melhoria da qualidade do ambiente e da qualidade de vida em geral na área do Grande Porto. Sobressai em relação a iniciativas semelhantes o seu grau de coordenação entre os vários sectores da sociedade e agentes envolvidos, para a definição de uma estratégia de intervenção ambiental à escala regional mas adaptada às especificidades locais.

Proposto pela LIPOR em 2002 em parceria com o Grupo de Estudos Ambientais da Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa, o projecto “*Futuro Sustentável*” consiste num um plano de intervenção de âmbito supramunicipal de carácter ambiental, mediante a sistematização dos principais problemas ambientais detectados na área do Grande Porto. Entre vários objectivos, propõe medidas para a defesa dos espaços naturais e a salvaguarda da biodiversidade em geral, bem como o reforço dos princípios de educação ambiental a desenvolver próximo da população (<http://www.futurosustentavel.org/>).

Para alcançar estes objectivos, o projecto assume por princípios orientadores a promoção das políticas de articulação entre as autarquias envolvidas e a coordenação entre diferentes sectores da sociedade numa lógica de plano participado.

Foi desenvolvido um estudo – diagnóstico de âmbito regional (Diagnóstico Ambiental Regional) que pretendeu distinguir os principais problemas que se fazem sentir sobre a área do Grande Porto. Foram destacados dois conjuntos gerais de desafios que condicionam a intervenção em domínio ambiental, de ordem institucional e de ordem ambiental. Como principais constrangimentos institucionais, refere-se o fraco grau de articulação entre as autarquias e políticas municipais relativamente a domínios como o ambiente e a gestão dos recursos naturais, a planificação urbana e a aplicação de políticas sustentáveis de transportes. Em paralelo, verifica-se um alheamento quase generalizado das instâncias civis no que se refere aos planos e políticas de desenvolvimento das autarquias, o que urge combater pelo incremento da divulgação das iniciativas em curso e a integração progressiva de grupos organizados da população nos planos em curso, num claro esforço de cidadania e participação pública.

Em relação aos desafios ambientais verificados, foram assinalados a poluição dos rios e ribeiras, a susceptibilidade do risco de incêndio florestal nas áreas mais críticas e o recurso crescente ao transporte individual (automóvel) entre as opções de mobilidade da população.

Para o combate aos problemas detectados foi delineado um plano de acção assente em quatro linhas orientadoras gerais:

- debelar os problemas ambientais detectados na área de intervenção do Grande Porto;
- a planificação das medidas de desenvolvimento sustentável (p.ex. com criação de iniciativas Agenda 21 nas autarquias);
- promover a articulação de políticas sectoriais e a coordenação regional entre autarquias;
- o reforço da participação cívica e um maior envolvimento da população (cidadania activa) no acompanhamento dos planos de desenvolvimento.

O plano de acção do projecto “*Futuro Sustentável*” consagra também o desenvolvimento de projectos-âncora, com a finalidade de incentivar a definição de medidas específicas a implementar em cada autarquia, assim como a incorporação de medidas de intervenção destinadas a incentivar acções de carácter geral a desenvolver nos municípios, numa óptica de coordenação regional e de uma visão integrada de ambiente para a área do Grande Porto. Numa lógica de contiguidade territorial e de maior abrangência de intervenção do plano proposto, foi decretado em 2007 o alargamento do âmbito do Plano de Ambiente do Grande Porto aos 5 novos municípios integrados na Grande Área Metropolitana do Porto, a que se somam Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra (recentemente propostos).

Após a definição dos principais objectivos do projecto e dos obstáculos a ultrapassar para a sua realização, está prevista a concretização dos princípios incluídos no plano de acção do projecto até meados de 2010.

- Composição do projecto “Futuro Sustentável”

O plano integrado de promoção ambiental do Grande Porto propõe a constituição de um grupo de trabalho diversificado entre vários agentes com responsabilidades no domínio ambiental e de intervenção de carácter decisório, com uma forte componente de participação pública que envolveu na fase inicial do diagnóstico ambiental cerca de 1.200 cidadãos a título individual e mais de 200 entidades públicas e privadas (<http://www.futurosustentavel.org/>).

A LIPOR, enquanto entidade promotora do projecto, assume a sua liderança estratégica e compete-lhe promover o envolvimento directo e o apoio das autarquias respectivas à execução do plano. Necessita para tal de promover a ampla divulgação do plano entre as autarquias para obter a adesão da sociedade civil interessada e assegurar a coordenação entre as autarquias para o cumprimento dos objectivos do plano de acção.

Quanto à Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa, tem por atribuições a definição dos principais eixos de desenvolvimento do projecto e o planeamento das tarefas específicas a encetar em cada autarquia, em suma, assegurar a execução técnica e científica do plano estratégico de acção. Para tal foram constituídos os Grupos de Trabalho Temáticos, restritos a cada ordem de objectivos específicos a desenvolver no âmbito do plano de acção.

A organização do grupo de trabalhos é liderada pelo Grupo Coordenador (GC) do projecto, que integra um grupo alargado de representantes de vários organismos, em adição às entidades supracitadas, com responsabilidades acrescidas no desenvolvimento do plano de acção:

Principais Organismos representados no Grupo Coordenador		
LIPOR (Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto)	Escola Superior de Biotecnologia (ESB – Universidade Católica)	União Distrital das Instituições de Solidariedade Social (IPSS)
Autarquias do Grande Porto inicialmente (Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia), a que se juntam em breve Arouca, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, S. João da Madeira, Trofa, Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra – GAMP	Direcção Regional de Agricultura de Entre - Douro e Minho (DRAEDM)	Organizações não Governamentais do Ambiente (ONGA)
Conselhos Municipais do Ambiente (CMA)	Associação Empresarial de Portugal (AEP)	Águas do Douro e Paiva (AdDP)
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR - N)	Ordem dos Engenheiros (OE)	Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO)

Tabela 17. Composição do Grupo Coordenador “Futuro Sustentável”

Fonte: <http://www.futurosustentavel.org/>

A composição do Grupo Coordenador reflecte uma estrutura multidisciplinar de agentes e instituições de natureza pública e privada, plenamente representativa dos sectores social e económico na área do Grande Porto. Este leque diversificado de agentes e instituições reflecte a composição multifacetada que caracteriza as estruturas de índole supramunicipal (Quental: 2003, pág. 3).

Entre outros factores, privilegia a concertação entre os vários agentes com responsabilidades directas no projecto e a coordenação integrada no seio das autarquias para a identificação dos

problemas ambientais específicos a cada unidade territorial e as acções a encetar para a sua resolução, à dupla escala local e regional de análise.

Por todos estes factores apresentados, a iniciativa “*Futuro Sustentável*” aproxima-se da concepção de coordenação supramunicipal, em função do grau de abrangência dos objectivos propostos e das formas de articulação entre um grupo diversificado de agentes e instituições, sobretudo de instâncias da sociedade civil, para a concepção e implementação do Plano Integrado de Ambiente do Grande Porto, sobressaindo a participação e a lógica de processo continuada (alargando-se territorialmente), mesmo depois de concluída a fase de proposta.

5.2 Águas do Douro e Paiva, S.A.

A sociedade Águas do Douro e Paiva, S.A. é uma empresa de capitais maioritariamente públicos que tem por missão assegurar a exploração e a administração do sistema multimunicipal de captação, tratamento e abastecimento de água nos municípios da área sul do Grande Porto. Os sistemas de organização multimunicipal, como este, designam estruturas institucionais de coordenação de actividades e serviços públicos entre dois ou mais municípios contíguos ou dispostos na mesma área geográfica, que demonstrem ser de interesse nacional. Identifica uma organização empresarial onde a Administração Central assume um papel preponderante na sua tutela, em conjugação com a representação do poder local (municípios e outras entidades públicas e privadas)¹⁰.

A criação da Águas do Douro e Paiva está associada à constatação de um conjunto de problemas hídricos à escala regional do Grande Porto, relativos ao fornecimento e qualidade da água pública, como viria a ser reconhecido no estudo “*Projecto de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Norte*”, desenvolvido em finais da década de '80 (www.addp.pt).

Em 1992 seria formalmente acordado o protocolo entre o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, doze municípios das NUTS III do Grande Porto, Entre Douro e Vouga e Vale do Sousa e a EPAL (Empresa Portuguesa de Águas Livres) para implementação de um sistema multimunicipal de captação, tratamento e abastecimento de água do sul da área do Grande Porto. Este seria aprovado pelo Decreto – Lei n° 379/93 de 5 de Novembro.

¹⁰ De acordo com o artigo 2 do Decreto-Lei n.º 439-A/99 de 29 de Outubro da Constituição Portuguesa, “(...) os sistemas multimunicipais são caracterizados pela sua natureza estratégica e pela exigência de um investimento predominante por parte do Estado por razões de interesse nacional, podendo a sua gestão e exploração ser directamente efectuada pelo Estado ou concessionada a empresas públicas ou a sociedades de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos”.

Após a criação de uma comissão instaladora de carácter temporário em 1993, a empresa Águas do Douro e Paiva viria a ser formalmente instituída em 1995, pelo decreto-lei 116/95 de 29 de Maio, que define os termos em que se concessiona a gestão corrente do sistema multimunicipal recém-criado à sociedade Águas do Douro e Paiva (ADP) por um período de 30 anos, tendo por missão “a exploração e gestão do sistema multimunicipal de captação, tratamento e abastecimento de água” na área geográfica do Grande Porto (www.addp.pt).

À altura da sua criação, a ADP contemplava um grupo de 12 municípios, entre os quais Arouca, Castelo de Paiva, Espinho, Santa Maria da Feira, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Porto, S. João da Madeira, Valongo, Vila Nova de Gaia. Com a adesão de novos municípios à Sociedade Águas do Douro e Paiva, SA (Cinfães, Ovar, Paredes, Paços de Ferreira, Lousada e Felgueiras), verificou-se o alargamento da sua área de intervenção, que passa a incluir 18 municípios. Para a concretização técnica do projecto, foram concebidas uma série de plataformas e infra-estruturas de captação, tratamento e distribuição de águas, como são o caso da Estação de Tratamento de Águas (ETA) de Lever, que viria a ser complementada posteriormente por dois subsistemas, de Lever e Vale do Sousa, para providenciar o abastecimento de água às autarquias do Vale do Sousa.



Figura 24. Localização das Infra – estruturas da Águas do Douro e Paiva e Municípios abrangidos

Fonte: retirado de www.addp.pt

Como resultado destes investimentos e da gestão do sistema multimunicipal, calcula-se para finais de 2006 um volume de água fornecido para consumo dos municípios de 113 milhões metros cúbicos, numa área que engloba 1,7 milhões de habitantes (www.addp.pt).

- Composição Institucional da Águas do Douro e Paiva

A Sociedade Águas do Douro e Paiva, SA é composta por 3 órgãos institucionais, com diferentes papéis no âmbito da empresa:

- A Assembleia-Geral, que representa a vontade e os interesses do conjunto de accionistas; reúne periodicamente para deliberar as questões de maior interesse, assim como está encarregue pela nomeação dos membros do Conselho de Administração;
- O Conselho Fiscal, responsável pela gestão de verbas financeiros e controlo de despesas da sociedade Águas do Douro e Paiva;
- O Conselho de Administração, o organismo de gestão e representação da Empresa Águas do Douro e Paiva e composto por 5 membros administradores nomeados pela Assembleia-Geral por um período de 3 anos.

A empresa Águas do Douro e Paiva contava à data da sua constituição em 1995 um capital social de “3,5 milhões de contos”, assegurado por um conjunto de accionistas que corresponde aos municípios abrangidos (com 49% do capital) e à empresa estatal Águas de Portugal SGPS (51%).

Grupo de Accionistas da Águas do Douro e Paiva, S.A.	Representação Accionista (%)	Grupo de Accionistas da Águas do Douro e Paiva, S.A. (Continuação)	Representação Accionista (%)
Águas de Portugal	51,00	Município de Porto	14,33
Município de Arouca	0,31	Município de Santa Maria da Feira	2,51
Município de Castelo de Paiva	0,29	Município de S. João da Madeira	0,40
Município de Cinfães	0,18	Município de Valongo	2,96
Município de Espinho	1,54	Município de Vila Nova de Gaia	5,86
Município de Gondomar	4,34	Município de Paredes	1,65
Município de Maia	2,92	Município de Lousada	0,74
Município de Matosinhos	5,81	Município de Felgueiras	1,24
Município de Oliveira de Azeméis	1,76	Município de Paços de Ferreira	1,17
Município de Ovar	0,98		

Tabela 18. Composição Accionista do grupo “Águas do Douro e Paiva”

Fonte: *site* de Águas do Douro e Paiva, SA (www.addp.pt)

Em consequência, o regime de concessão e exploração atribuído pela Administração Central à empresa Águas do Douro e Paiva não invalida o poder de decisão do governo sobre a administração da empresa concessionária, exercido através da empresa estatal de capital maioritário, Águas de Portugal, num sistema bipartido de intervenientes, composto por representantes do poder central e dos municípios abrangidos pelo sistema multimunicipal de abastecimento de águas a Sul do Grande Porto.

5.3 A Metro do Porto, S.A.

O projecto do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto representa um importante exemplo de coordenação entre municípios, com grande relevo no contexto da Área Metropolitana do Porto, em particular pelo grau de coordenação entre o amplo leque de agentes envolvidos na sua concretização. O sistema metropolitano do Porto consiste numa rede ferroviária electrificada repartida por 5 linhas (6 linhas se considerado o serviço expresso), com uma extensão superior a 70 km (www.metrodoporto.pt). A rede de metro construída abrange até ao momento seis concelhos da Área Metropolitana do Porto – Porto, Matosinhos, Maia, Vila Nova de Gaia, Póvoa de Varzim e Vila do Conde – e está prevista para 2009 a expansão da rede para os concelhos de Gondomar e Trofa, assim como o alargamento das linhas pré-existentes, de acordo com um programa para a 2ª fase de expansão da rede subscrito pela Secretaria de Estado dos Transportes e a Junta Metropolitana do Porto.

A projecção do sistema de metro ligeiro do Porto deriva em grande parte da constatação de que os problemas de circulação e de congestionamento do tráfego no espaço urbano central da Área Metropolitana do Porto exigem um plano concertado de acção, requerendo para tal o envolvimento dos municípios em causa, em oposição às medidas pontuais tomadas a título individual, que não consideram os problemas de circulação e de mobilidade no seu todo (Morgado: 2007, pág. 223).

O desempenho da rede de Metro do Porto no decurso dos 5 anos de funcionamento demonstra que este meio de transporte se tem vindo a afirmar como uma alternativa viável e eficiente de transporte público em relação ao transporte automóvel, sobretudo. Entre os ganhos notáveis da sua acção, pelo menos como parte da causa (porque importa acautelar o que resultará da estagnação do poder de compra e aumento do preço dos combustíveis) contam-se a diminuição do tráfego automóvel nos centros urbanos problemáticos (Porto, Matosinhos e Vila Nova de Gaia, sobretudo) e a melhoria global da mobilidade entre os e nos municípios da Área Metropolitana do Porto inscritos na 1ª fase de exploração do sistema metropolitano do Porto.

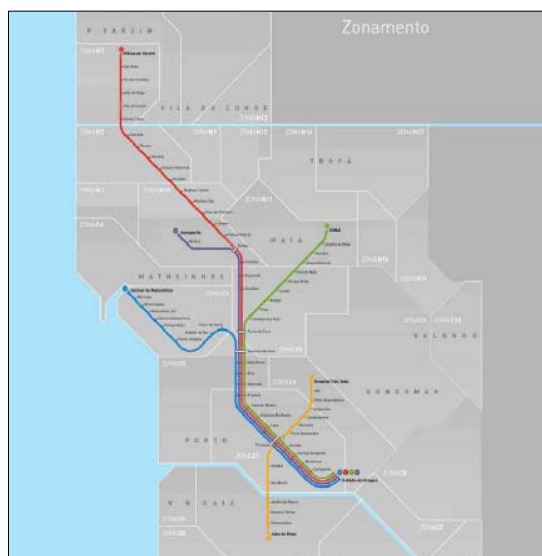


Figura 25. Linhas da 1ª fase da rede do Metro do Porto

Fonte: *Metro do Porto, SA*

Para o arranque e desenvolvimento do Sistema de Metro da Área Metropolitana do Porto, foi fundamental a constituição de uma sociedade gestora, a empresa Metro do Porto S.A., que corresponde à principal entidade responsável pela definição das fases de concepção e de execução do projecto.

O Governo aprovou formalmente¹¹ a constituição de uma sociedade empresarial para coordenação do sistema de metro ligeiro, a qual podia por sua vez concessionar a execução do projecto e a sua exploração a uma entidade privada por concurso público (Morgado: 2007, pág 23). Esta foi criada na sequência das primeiras negociações entre as instituições governamentais locais e a Administração Central para definição das condições técnicas e processuais necessárias à implementação do sistema metropolitano. Nestes moldes, a sociedade *Metro do Porto S.A.* viria a ser formalmente instituída a 6 de Agosto de 1993 e passou a constituir uma estrutura institucional própria com intervenção do poder local (municípios envolvidos e empresas de transportes colectivos locais), para conjugação das acções necessárias à concepção de um sistema público de metro ligeiro de superfície do Porto.

¹¹ Por Decreto – Lei 71/93, que determina o carácter exclusivo de exploração do Sistema de Metro do Porto a uma sociedade anónima de capitais públicos (Diário da República)

- Composição institucional da Metro do Porto, S.A.

Dotada de um capital social de um milhão de euros, a sua composição societária era representada pela Área Metropolitana do Porto, que detinha 80% da participação accionista, a Caminhos de Ferro de Portugal (CP), com 15% de representação accionista e a Metro de Lisboa (5%). Segundo esta composição, a coordenação da sociedade gestora do metro estava maioritariamente a cargo do poder local (Área Metropolitana do Porto) e de duas empresas de participação pública que garantiam o acompanhamento e a participação técnica na execução do projecto (a CP e a Metro de Lisboa).

Contam-se como órgãos deliberativos da *Metro do Porto, S.A.* à data da sua criação, o Conselho de Administração, representado pelos presidentes municipais de Porto e Maia, respectivamente Fernando Gomes e Vieira de Carvalho, que são respectivamente presidente e vice-presidente da Junta Metropolitana da AMP e o Presidente da CP, em representação da administração central (MORGADO, 2007: 50). Para a execução das deliberações enunciadas pelo Conselho de Administração e gestão corrente da empresa, constava a figura do Director – Geral. Entre outras atribuições, competia-lhe organizar o concurso público para a concessão da execução do metro do Porto a uma empresa privada, conforme previsto na legislação que presidiu à instituição da empresa. Esta composição accionista e órgãos deliberativos viria a ser determinada formalmente na 1ª reunião da Assembleia – Geral da Metro do Porto, SA em 1994 e assim se manteria até 1998.

Entretanto, em 1998 registam-se alterações à estrutura accionista da Metro do Porto SA., com a modificação da estrutura societária e do volume de capital adjudicado à empresa, que aumenta para 5 milhões de euros (“*1 milhão de contos*”, à altura).

Entre as modificações à estrutura accionista, a Metro de Lisboa retira-se e é substituída pela STCP – Sociedade de Transportes Colectivos Públicos, com uma participação accionista de 25%. A Administração Central passa a estar representada na organização da empresa, com 10% do capital social. A CP diminui a sua participação social, agora limitada a 5% da empresa.

Para a execução do Sistema de Metro Ligeiro do Porto, seria escolhida por concurso público em 1998 a empresa Normetro, à qual seria adjudicada a concessão do Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto. A política de acção da empresa *Metro da Área Metropolitana do Porto, S.A.* está subordinada a 6 vertentes:

1. O estabelecimento de parcerias entre instituições formais locais e centrais
2. Fórmula de “ <i>Concepção, Construção, Operação e Transferência</i> ”
3. Operador Privado, a quem é concessionada a exploração do Metro do Porto (Normetro)
4. Investimento Subsidiado (42%)
5. Contrato sob a forma de concessão
6. Intermodalidade com outros operadores de transportes públicos

Tabela 19. Eixos de Intervenção da Metro do Porto, SA

Fonte: Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto, “*Conferência sobre Mobilidade nos Municípios*”, 2007

O modelo de gestão da Metro do Porto seria renovado em 2000, por Decreto – Lei da Assembleia de 21 de Julho de 2000, que determina o alargamento do Conselho de Administração e a criação de uma comissão executiva de carácter técnico, com a cessação de funções do Director-Geral. A Comissão Executiva passa a ser composta por 3 gestores e tem por principais funções o apoio decisório ao Conselho de Administração e a coordenação da empresa Metro do Porto. Entre outras alterações, verifica-se a reorganização do Conselho de Administração, com o aumento do número de administradores de 3 (à data de criação) para 7, com a alteração da distribuição de poderes no seio do órgão deliberativo.

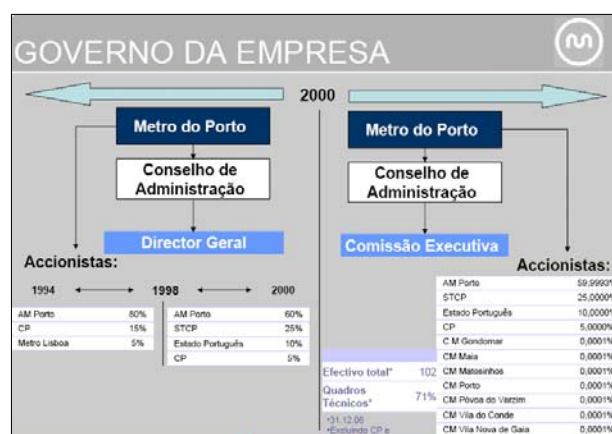


Figura 26. Variação da Estrutura Orgânica da Metro do Porto, SA

Fonte: Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto, “*Conferência sobre Mobilidade nos Municípios*”, 2007

O alargamento do Conselho de Administração seria por muitos considerado benéfico para a concertação entre as partes interessadas e a resolução de diferendos de ordem política entre os dirigentes da Área Metropolitana do Porto que marcaram a anterior configuração do Conselho de Administração. “*A composição institucional é de 4 autarcas e 3 gestores profissionais, um equilíbrio entre a gestão política e técnica.*” (Morgado: 2007, pág. 55) Posteriormente à modificação da estrutura de coordenação da empresa em 2000, as autarquias envolvidas directamente no projecto de Metro do Porto (Porto, Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Maia, Vila do Conde, Póvoa de Varzim e posteriormente Gondomar) passam a constituir accionistas

investidores na empresa (0,0001% cada). A Área Metropolitana do Porto, representada pela Junta Metropolitana, permanece enquanto o membro accionista maioritário, com 59,9994% do total de acções investidas.

Em termos de organização entre os órgãos deliberativos da sociedade Metro do Porto SA, parecem estar asseguradas as condições para a concertação entre todos os agentes envolvidos, quer a nível formal (autarcas políticos), quer informal (privados, executores técnicos) para a concretização das futuras metas propostas do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto. A aprovação formal dos planos de expansão da 2ª fase do Metro do Porto e a projecção das obras de expansão da rede para outros municípios da área metropolitana do Porto (Gondomar, Trofa) reforçam o carácter de coordenação entre os agentes responsáveis pela gestão do projecto do sistema metropolitano ligeiro da Área Metropolitana do Porto e permitem realçar o sucesso alcançado pela execução do projecto.

O corpo accionista da Metro do Porto permite afirmar uma representação maioritária do poder local no financiamento e organização da empresa, com destaque para a Área Metropolitana do Porto, representada pela Junta Metropolitana, que constitui o principal investidor e impulsionador do projecto do Metro do Porto. Em adição, o Conselho de Administração reflecte a incorporação directa da administração local (autarcas municipais) em relativo equilíbrio com outros dirigentes técnicos com responsabilidades acrescidas na coordenação do projecto. A coordenação estreita entre os membros do Conselho de Administração e a gestão corrente da empresa pela Comissão Executiva da Metro do Porto realçam os resultados verificados até à actualidade. O caso específico da empresa Metro do Porto SA, pelo dinamismo de relações que marcaram a constituição, desenvolvimento e fases de execução do projecto, pode e deve ser considerado um caso de sucesso a inspirar outras iniciativas de coordenação supramunicipal e a promoção de outras políticas sectoriais de desenvolvimento regional no território considerado.

5.4 Considerações Gerais

Claramente se constata a diversidade de modelos e estruturas de coordenação territorial para a satisfação de determinados objectivos entre municípios ou simplesmente para a gestão de determinados serviços públicos partilhados entre várias unidades territoriais.

Estas variam desde as formas de associação intermunicipal (LIPOR), que derivam da vontade de uma associação de municípios constituída com vista à prossecução de interesses em comum ou objectivos específicos de desenvolvimento, até aos sistemas multimunicipais de gestão, caracterizados pela posição maioritária assegurada por uma entidade pública – estatal com autoridade sobre os municípios envolvidos.

De todos os exemplos considerados, a sociedade gestora Metro do Porto S.A. identifica o modelo mais próximo de uma efectiva forma de coordenação supramunicipal. As estruturas supramunicipais definem a planificação estratégica de políticas e domínios transversais aos municípios, devidamente concertados e adaptados aos contextos administrativos considerados. Consigna a elaboração de instrumentos efectivos de articulação para a definição de políticas de planeamento a nível regional, o que alguns autores classificam por um processo mais amplo de reordenamento das estruturas locais (Rodríguez: 1995, pág. 111).

O projecto do Metro do Porto representa um caso de sucesso em termos de convergência de agentes e políticas para a sua concretização e deve constituir um marco referencial para o desenvolvimento de outras iniciativas que ultrapassem o âmbito municipal (intermunicipal, entenda-se) e se inscrevam num quadro de planificação de políticas a várias escalas (*Ibidem*: 2004).

Após uma série de indefinições quanto às condições técnicas, financeiras e institucionais que limitaram a sua entrada em funcionamento até aos últimos 5 anos, o desempenho do sistema metropolitano ligeiro do Porto é bastante satisfatório, em face aos resultados atingidos. Subsistem (ainda) problemas relacionados com a gestão do projecto e a entidade Metro do Porto, SA está condicionada na sua intervenção por directrizes estatais, que ponderam aumentar a participação do poder público na coordenação do Metro do Porto, com a diminuição efectiva do poder da entidade que administra o projecto. A este propósito, vários autores reconhecem a necessidade de uma efectiva autoridade supramunicipal, intermédia entre os níveis de poder local e a administração central, para a intervenção concertada sobre matérias de importância transversal aos municípios, que permitam estreitar a articulação entre as várias escalas de poder no território e promovam o desenvolvimento integrado de cada região (Fernandes: 2004). Na ausência de uma efectiva *Autoridade Metropolitana dos Transportes* de regulação dos sistemas de transporte na GAMP, a Metro do Porto SA constitui na actualidade a instância que mais se aproxima do modelo de planificação estratégica de âmbito supramunicipal com repercussão directa sobre o sector dos transportes (públicos em particular).

Além das instâncias de coordenação entre municípios para fins específicos, outros exemplos de articulação transmunicipal poderiam ser citados, como a Administração dos Portos do Douro e Leixões (APDL), as Sociedades Polis (FERNANDES, 2004: pág. 7) ou outras iniciativas desenvolvidas a título individual, sem enquadramento jurídico formal, como o projecto de selecção pública de áreas naturais em risco na Área Metropolitana do Porto para posterior intervenção, também denominado “50 Espaços Verdes em perigo, 50 Espaços Verdes a preservar”. Compreende um desafio colocado pelo grupo electrónico “*Campo Aberto*” à população em geral e se encontra em fase de desenvolvimento no momento presente. Todo o conjunto de entidades e iniciativas de articulação municipal nas suas diversas formas de organização assume interesse bastante relevante para a concertação de acções às escalas local e regional de governação, em adição às estruturas do aparelho central de estado.

Estruturas de Coordenação	Ano de instituição	Tipologia de Coordenação	Objectivos	Principais Valências
LIPOR / Plano Integrado de Ambiente do Grande Porto	1993 (LIPOR) 2003 (Futuro Sustentável)	Intermunicipal	- Criação de um plano de intervenção sobre o ambiente à escala regional do Grande Porto (e posteriormente da AMP); - Definição das medidas pontuais a desenvolver em cada município no domínio ambiental	- Integração da Sociedade Civil na elaboração do plano de acção; - Concepção abrangente das especificidades ambientais da escala regional e metropolitana em análise
Águas do Douro e Paiva, SA	1995	Multimunicipal	- Gestão do sistema multimunicipal de abastecimento de águas nos municípios a sul do Grande Porto;	- Concessão do poder accionista maioritário a uma empresa estatal;
Metro do Porto, SA	1993	Supramunicipal (ainda que não exclusivamente)	- Desenvolvimento do sistema de metro ligeiro de superfície do Porto; - Reorganização do sistema de transportes públicos;	- Coordenação a cargo dos níveis de poder central, local e agentes técnicos (privados); - Plena articulação com o sistema de transportes públicos à escala regional.

Tabela 20. Resumo das principais características das formas de coordenação analisadas

6. Caso de Estudo: Actividades e Contas da Grande Área Metropolitana do Porto

A Grande Área Metropolitana do Porto, enquanto instituição dotada de poderes administrativos, visa a promoção de actividades e acções concertadas para o desenvolvimento integrado e a coesão territorial do espaço metropolitano. A sua actuação assinalou contudo variações temporais em função das áreas de intervenção, assim como das estratégias de promoção metropolitana seguidas em diferentes períodos. Como tal, é assumido como de manifesta importância a realização de uma análise evolutiva das principais actividades e projectos desenvolvidos desde a constituição da Área Metropolitana do Porto até à actualidade, tendo em vista identificar os principais eixos de acção da instância metropolitana no decurso dos seus 16 anos de existência.

Esta análise faz-se em duas dimensões: uma primeira, mais qualitativa, construída sobre a apreciação de relatórios de actividades, notícias de jornal e outra, mais quantitativa, baseada na variação do orçamento da GAMP. A GAMP identifica em termos jurídico – administrativos uma pessoa colectiva de natureza associativa, dotada de atribuições, meios financeiros e humanos próprios. Por tal, dispõe de património próprio e capacidade de gestão financeira, conforme estipulado no princípio de autonomia financeira, inscrito na legislação que lhe deu origem¹². Além disso, a elaboração do orçamento de gerência da GAMP obedece aos requisitos inscritos no Decreto – Lei A/99, de 22 de Fevereiro e requer a aprovação pela Junta Metropolitana e Assembleia Metropolitana. Esta liberdade de gestão dos seus recursos financeiros traduz a competência dos órgãos da área metropolitana de estabelecer o destino das receitas e de realizar as despesas consideradas necessárias para o cumprimento das suas funções, a que se associam a elaboração dos seus planos de actividade e orçamentos.

6.1 Períodos de Intervenção Metropolitana

Para o cumprimento dos objectivos propostos, impôs-se uma análise alargada dos Planos de Actividade e Contas de Gerência e Planos Plurianuais de Investimentos que assinalaram os vários anos de gestão metropolitana. A partir da sua leitura, foi possível repartir a actuação da Junta Metropolitana em quatro períodos principais que balizaram os eixos de intervenção metropolitana, sendo estes:

¹² Artigos 7º, 16º, e 18º da Lei n.º 10/2003

1. Um primeiro ciclo de actividades que se reporta ao período que decorre entre o arranque oficial da instância metropolitana e se prolonga até ao ano de 1998, marcado pela realização de estudos estratégicos e diagnósticos temáticos para a aferição dos principais problemas e iniciativas de interesse metropolitano a incentivar. Este primeiro período ficou identificado igualmente pela dotação de recursos funcionais (entre os quais financeiros) e estratégicos necessários para a actuação. A proposta do projecto de metro ligeiro de superfície do Porto assiste ao seu arranque oficial nesta primeira fase.

2. O período considerado entre 1998 e 2002 está marcado pelo amadurecimento de alguns dos projectos anteriormente preconizados e a definição de novas acções estratégicas para a promoção integrada de âmbito metropolitano.

A este propósito, o alargamento da escala de divulgação da região metropolitana do Porto reveste-se de importância acrescida, com o apoio à internacionalização através da dinamização da região turística do Porto.

3. A partir de 2002 assiste-se à concretização efectiva de alguns dos projectos estruturantes da AMP (com o início da exploração comercial das primeiras linhas do Metro do Porto, por exemplo) e à entrada em vigor do novo quadro jurídico que institui as Grandes Áreas Metropolitanas, o que conduz à renovação das atribuições das entidades metropolitanas, sobretudo em matéria de dotação financeira e reforço da capacidade interventiva. Em paralelo verifica-se o alargamento da área metropolitana com a adesão de novos municípios que passam a integrar o território metropolitano, agora gerido pela GAMP.

4. Por último, a partir de 2006 e da aprovação do Programa de Investimento Estratégico, é aberta uma nova fase de oportunidades de intervenção, nomeadamente a partir da candidatura de programas e iniciativas de carácter territorial para a atribuição de verbas comunitárias de investimento. Este último período identifica a atribuição dos projectos e propostas para candidatura aos programas operacionais estratégicos de apoios comunitários (QREN: Quadro de Referência Estratégica Nacional 2006 - 2013).

Primeiro Ciclo de Actividades da GAMP: 1993 – 1998

O ano de 1993 assinala o arranque oficial das actividades da Área Metropolitana do Porto em sede própria, apesar de se registarem algumas lacunas importantes que limitam o funcionamento em pleno da entidade metropolitana, nomeadamente em matéria de recursos

financeiros necessários à sua actuação e a definição na íntegra das competências e atribuições da área metropolitana para a sua intervenção.

Para o planeamento das acções e políticas metropolitanas foram encomendados em 1992 uma série de estudos estratégicos e relatórios técnicos, de forma a avaliar as carências e problemas prementes a nível metropolitano e definir as estratégias de abordagem à sua mitigação. Estes estudos centraram-se nas componentes de caracterização sócio-económica dos municípios da AMP, bem como no domínio do Ambiente e dos Transportes e permitiram enunciar um conjunto de áreas de intervenção prioritária, como sendo:

A resolução dos problemas de abastecimento de água e saneamento no conjunto dos municípios da área metropolitana;
A necessidade de (re)organização de um Sistema de Transportes de Alta Capacidade, a partir do qual o arranque do projecto do metro de superfície do Porto representa um importante vector, conforme estipulado no <i>Estudo Estratégico do Sistema de Transportes da GAMP</i> ;
A definição de uma política integrada de ambiente, nomeadamente através do tratamento dos lixos e a criação de uma estação de incineração, a prever com a construção de uma nova central de incineração de lixos – LIPOR II;
A importância da dinamização do sector do turismo à escala metropolitana para a afirmação do território metropolitano a nível nacional e internacional.

Tabela 21. Eixos de Intervenção Prioritária da GAMP

Fonte: Planos de Actividades da GAMP, 1993 – 1997

No que se refere à distribuição de águas, foi acordada com a Administração Central, no âmbito do protocolo celebrado com o Ministério do Ambiente, a constituição de uma empresa de capitais públicos, a “*Águas do Douro e Paiva*”, com uma representação maioritária por parte do Estado (51% do Governo; 49% dos municípios), para assegurar a captação e distribuição de água e gestão de infra-estruturas (Relatório de Actividades da GAMP, 1995: pág. 6).

Do ponto de vista dos transportes, a proposta de desenvolvimento do projecto de metropolitano ligeiro de superfície do Porto identifica um dos mais ambiciosos projectos de organização metropolitana, pela importância da obra e as repercussões esperadas sobre todo o sistema de transportes no espaço metropolitano. Esta fase identifica a consolidação do projecto e o arranque do seu desenvolvimento efectivo, sobretudo a partir da instituição da Empresa do Metro da Área Metropolitana do Porto, SA em 1993, que irá supervisionar as fases de desenvolvimento do projecto (Plano de Actividades da AMP, 1994: pág. 4).

Em relação ao sector do turismo, a Junta Metropolitana reconheceu desde cedo a importância da valorização do potencial turístico da região como uma oportunidade de divulgação e de promoção dos valores culturais e de lazer, para fomentar a atracção de visitantes a nível nacional e internacional. A partir de 1995 acentuaram-se os esforços para a dinamização do sector do turismo de âmbito metropolitano, com a criação do Gabinete do Turismo da AMP (Relatório de Actividades da AMP, 1995: pág. 4). Este órgão, em articulação com a Associação para o Desenvolvimento do Turismo na Região Norte (ADETURN)¹³, visa a difusão do leque de ofertas turísticas (Relatório de Actividades da GAMP, 1995: pág. 6). Para tal foram desenvolvidos estudos para a concepção de um conjunto de medidas estruturantes que visam a criação de um plano de turismo integrado à escala metropolitana. Como resultado foi produzido em 1996 o “1º Guia Turístico da AMP”, que deve incluir os dados actualizados da oferta turística e cultural da região, a par de um conjunto de medidas de promoção e ainda da concepção de uma política integrada de turismo nos municípios da AMP.

No sentido de facilitar o processo de caracterização sócio – económica da AMP, foi estabelecido um protocolo de colaboração com o Instituto Nacional de Estatística (INE), que prevê a disponibilização de informação estatística do território metropolitano nas suas várias dimensões (população, condições sociais, habitação, economia, ambiente, entre outros). Posteriormente os dados estatísticos de retrato da Área Metropolitana do Porto destinam-se à integração em sistemas de informação para servir de ferramentas de suporte à decisão e planeamento das acções a desenvolver sobre o território, rumo à concretização de um Sistema de Informação Metropolitano.

Em matéria de questões ambientais, foi conduzido um estudo de diagnóstico e avaliação dos principais problemas na Área Metropolitana do Porto, cuja conclusão foi prevista para 1998. Em relação ao tratamento de lixos, foi deliberada a concessão da construção da Central de Incineração de Lixos – LIPOR II para assegurar as funções de reciclagem e valorização de resíduos sólidos.

Salienta-se em paralelo, a participação activa da AMP em articulação com a Administração Central, na definição das prioridades de investimento em termos da candidatura dos programas e iniciativas para a atribuição dos fundos comunitários previstos no Programa de Desenvolvimento Regional (PIDAC) e Quadros Comunitários de Apoio – QCA I e QCA II (Relatório de Actividades da GAMP, 1994: pág. 2).

¹³ Associação criada para a coordenação de medidas de dinamização do turismo na GAMP

Segundo Ciclo de Actividades da GAMP: 1998 – 2003

O segundo ciclo de medidas de acção implementadas por parte da Junta Metropolitana do Porto (1998 a 2003) assume particular importância por evidenciar um conjunto de propostas de intervenção social, em complemento às acções anteriormente enunciadas, que privilegiavam quase exclusivamente a dotação de infra-estruturas físicas e equipamentos públicos metropolitanos. Esta segunda fase visou também o reforço do designado “*espírito metropolitano*”, mediante o alargamento das esferas de actuação entre os municípios e uma maior concertação entre si na condução das actividades (Plano de Actividade e Orçamento da GAMP, 1999: pág. 7).

Para tal assumiu grande importância a compilação de variáveis sócio – económicas disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estatística para a extensa caracterização do território metropolitano nas suas várias dimensões. Em acréscimo, prosseguiram os estudos de desenvolvimento de um Sistema de Informação Geográfica à escala metropolitana, para aliar as tecnologias SIG e os indicadores estatísticos de caracterização tendo em vista o suporte à definição de políticas de planeamento e ordenamento concertadas sobre o território.

Na véspera de um novo milénio, são preconizadas as seguintes directivas para a Área Metropolitana do Porto:

O aumento da operacionalidade, sobretudo a partir da acção do Gabinete Metropolitano de Turismo, que norteia a promoção da marca “ <i>Porto</i> ” enquanto um destino de atracção e a promoção integrada da rede de ofertas turísticas entre os municípios que compõem a região metropolitana, no sentido da criação de uma região de Turismo a nível metropolitano.
O equilíbrio de taxas e impostos a cobrar nos municípios, com vista à homogeneidade dos montantes e tipos de taxas cobradas (água, saneamento, gás);
A correcção de assimetrias a cabo pela intervenção da Junta Metropolitana do Porto, sobretudo a nível dos investimentos supramunicipais, nas quais a dotação de infra-estruturas (acessibilidades) e de equipamentos públicos representam a máxima importância;
A promoção dos níveis de desenvolvimento social e económico, nomeadamente através da produção de estudos – diagnóstico em colaboração com o INE, de carácter económico e Social, para definição dos eixos prioritários de intervenção.

Tabela 22. Segundo conjunto de objectivos estratégicos propostos pela AMP

Fonte: Planos de Actividades da AMP, 1998 – 2002

Nos desafios de índole social, foi apresentado um programa de apoio à inclusão dos grupos mais desfavorecidos no território metropolitano, no sentido de reforçar a coesão social e económica e favorecer a qualidade de vida da população em geral. Em adição verifica-se também um conjunto de investimentos na juventude e cultura, com a proposta de criação de um Observatório Social a implementar a breve prazo para a regulação de medidas e acções nesse sentido.

A internacionalização da AMP representa um dos vectores primordiais para a definição de uma estratégia integrada de dinamização da AMP e o reforço da sua área de influência no Noroeste Peninsular. Para impulsionar o processo de internacionalização, a AMP aderiu à Rede Europeia de Autoridades Locais com Estuário (“*Les Esturiales*”) e à Rede de Regiões e Áreas Metropolitanas Europeias (“*METREX*”), de forma a estabelecer relações de coordenação com outras entidades metropolitanas e assegurar a tomada de medidas em concertação com as redes metropolitanas europeias (Plano de Actividade e Orçamento da AMP, 1999: pág. 7).

Para a sua afirmação no quadro internacional foram também importantes algumas iniciativas como o Programa *Millennium*, que norteou a (re)qualificação da AMP e o desenvolvimento de uma rede de cidades médias, no sentido de tornar a AMP num espaço de atracção e pólo de excelência, nomeadamente nas área do turismo – lazer.

Em complemento, verifica-se a prossecução das políticas de investimento no sector do turismo para a difusão da AMP à escala internacional e para assegurar o desenvolvimento de um projecto de desenvolvimento social e económico sustentado, para o que foi proposta de criação de um Gabinete de Turismo da Junta Metropolitana do Porto, em apoio ao gabinete “*Oporto Convention Bureau*”, em estreita colaboração com a ADETURN (Associação para o Desenvolvimento do Turismo na Região Norte). Em adição, a iniciativa “*Porto 2001, Capital Europeia da Cultura*” identificou um dos eventos de referência neste período, com a promoção cultural e turística da cidade do Porto, apesar do âmbito da sua actuação não se limitar ao espaço restrito da cidade. A assinatura de protocolos entre a Sociedade Porto 2001 e a generalidade das autarquias metropolitanas para a concertação de actividades no âmbito da Capital Europeia da Cultura assinalou a difusão do evento por todo o espaço metropolitano (Plano de Actividade e Orçamento da GAMP, 1999: pág. 14).

Em relação ao projecto do metro de superfície do Porto, o ano de 1997 representou um marco fundamental para o seu desenvolvimento, dado que foi o ano de adjudicação da concessão e

exploração do sistema a uma empresa privada (NORMETRO), com o início da primeira fase de construção da rede prevista para o ano seguinte. A par do início das obras (Relatório de Actividade e Conta de Gerência, 1999: pág. 4), este período assinalou em paralelo a execução pelo Governo de algumas das obras em equipamentos e infra-estruturas consideradas imprescindíveis para a mobilidade no território e as acessibilidades para o exterior, como a expansão da rede ferroviária, as obras de ampliação do Aeroporto Sá Carneiro (Pedras Rubras) e do Porto de Leixões, entre outras (Plano de Actividades e Orçamento da GAMP, 1998: pág. 11).

No seguimento da coordenação dos anteriores planos de programação comunitária de investimento, a AMP assume em parceria com a Administração Central a gestão do PNDES (Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social). Também a participação da AMP na coordenação do PIDDAC de 2000 e dos Quadros Comunitários de Apoio é incrementada, no sentido de alargar o nível de comparticipação financeira por parte da Administração Central na AMP, ao abrigo da equidade de tratamento e atribuição de fundos de forma mais directa e ajustada às necessidades.

Os investimentos realizados traduzem o incremento das iniciativas para a valorização da AMP como metrópole de referência no quadro do Noroeste da Península Ibérica e como pólo de concentração de capital, serviços, actividades económicas e emprego.

Terceiro Ciclo de Actividades da AMP: 2002 – 2007

O terceiro período de intervenção da AMP ficaria marcado pela renovação dos corpos metropolitanos, com a eleição do 4º mandato da Junta e Assembleia Metropolitanas do Porto e a substituição da anterior legislação que instituiu as competências e atribuições das entidades metropolitanas (Lei nº 44/91) pelo Decreto – Lei nº 38/IX, aprovado em 2002 (Documentos de Prestação de Contas da GAMP, 2002: pág.1).

Esta revisão da legislação orgânica das áreas metropolitanas instituiu um novo quadro jurídico – legal, com importantes alterações no modelo de gestão e atribuições das áreas metropolitanas. O novo quadro jurídico em vigor determina que a designação das entidades metropolitanas passe a ser de “*Grandes Áreas Metropolitanas de Lisboa (GAML) e Porto (GAMP)*” e entra formalmente em vigor em 2004, conforme consignado na Lei nº 10/2003 de 13 de Maio.

Com a transformação da AMP na Grande Área Metropolitana do Porto, verificou-se o alargamento da estrutura metropolitana por integração de 5 novos municípios: Arouca, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira e Trofa. Foram entretanto iniciadas conversações para a integração de 2 novos municípios – Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra, cuja adesão formal se vem a verificar com a promulgação da nova lei das áreas metropolitanas aprovada apenas em 2008.

A expansão da área metropolitana a estes novos municípios representa um importante passo em direcção à coesão económica e social no quadro da região metropolitana e a afirmação desta no Noroeste Peninsular, sobretudo dando coerência à fusão completa de duas NUT 3 (AMP e Entre-Douro-e-Vouga). Assim, a área metropolitana (agora “grande”) passa a alargar a sua área total de 814 para 1.575 Km² e em termos populacionais verifica-se um aumento de 1.260.000 para 1.551.000 habitantes (Plano de Actividade e Orçamento da GAMP, 2007: pág. 2).

Em resultado da nova legislação, as instâncias metropolitanas passam a deter atribuições em matéria de infra-estruturas, abastecimentos públicos, saúde, educação, ambiente, protecção civil, entre outras áreas. O estabelecimento de contratualizações directas com o Estado Central facilita a transferência destas competências específicas e incrementa a capacidade decisória e interventiva das áreas metropolitanas num conjunto de matérias específicas.

Como projectos em curso, prolonga-se e aprofunda-se a discussão de duas iniciativas de grande impacte potencial para a região metropolitana, nomeadamente:

- a execução da segunda fase de expansão do projecto de Metro Ligeiro de Superfície do Porto e a expansão das linhas;
- a consolidação da Autoridade Metropolitana de Transportes como organismo activo no seio da GAMP.

A instituição das Autoridades Metropolitanas dos Transportes em finais de 2003 por aprovação do Decreto – Lei nº 268/2003, constituiu uma das mais importantes medidas para a concepção de um modelo de gestão integrada do sistema de Transportes nas regiões metropolitanas de Lisboa e do Porto. As autoridades metropolitanas são concretizadas mediante legislação reguladora que define as competências dos organismos Públicos (p.ex. Lei das Autoridades Metropolitanas de Transportes). Entre os seus objectivos, estão previstas a promoção e (re)qualificação dos serviços de transporte público na mobilidade diária da população metropolitana, bem como a integração dos vários operadores públicos (Metro, CP,

STCP) para reforçar a articulação no sector dos Transportes Públicos, com claros ganhos do ponto de vista da intermodalidade e diminuição do tráfego automóvel particular nos centros urbanos (Plano de Actividades e Orçamento da GAMP, 2004: pág. 7). No entanto, a legislação que institui as Autoridades Metropolitanas dos Transportes não foi ainda acompanhada da sua concretização na prática, estando previsto a curto prazo a sua implementação.

Entre outras iniciativas ligadas aos transportes, a rede do Metro do Porto assinalou em 2002 o início da exploração comercial, com a abertura ao funcionamento da Linha Azul e a conclusão das obras da primeira fase do sistema de Metro do Porto.

Entretanto, no que se refere ao sector do Turismo, este é considerado como uma área cimeira para promoção da competitividade, a coesão territorial e o incremento do desenvolvimento económico da região. Na óptica da Junta Metropolitana, a aposta integrada da região como destino turístico e os investimentos nas suas potencialidades turísticas representam o factor impulsionador das medidas de promoção interna e externa da região metropolitana. Entre algumas medidas implementadas, sobressai a criação do Gabinete Metropolitano de Turismo em 2002, que tem por finalidade assegurar a representação oficial nos mercados internacionais de turismo. Acresce a participação do Gabinete Metropolitano nas Feiras Internacionais de Turismo, assim como na Bolsa de Turismo de Lisboa em 2003, que consagra a estratégia de promoção integrada do “*Destino e Marca Porto*” enquanto factor de desenvolvimento económico da região e de internacionalização da GAMP (Plano de Actividade e Orçamento da GAMP, 2003: pág. 3).

4º Ciclo de Actividades Metropolitanas – de 2006 até à actualidade

O momento presente assinala um novo ciclo de importantes mudanças na GAMP, na dupla vertente do território e da entidade administrativa metropolitana, em face à execução do próximo QREN (Quadro de Referência Estratégica Nacional), conforme inscrito no terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III). O QREN 2007 – 2013 materializa a estratégia nacional para enquadramento da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no horizonte de 2007 a 2013 (Plano de Actividade e Orçamento da GAMP, 2007: pág. 1). A intervenção do QREN para a Região Norte é determinada pela aplicação do

Programa Operacional da Região Norte, um dos maiores programas operacionais propostos no âmbito do 3º Quadro Comunitário de Apoio.

Sob a orientação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN), é esperada até ao final de 2008 a execução de um total de cinco mil milhões de euros, mediante a execução de projectos específicos a desenvolver na Região Norte (www.gamp.pt). Impõe-se que os projectos elegíveis à concessão de investimentos comunitários devam ter por condição determinante a índole supramunicipal de intervenção e de desenvolvimento territorial no espaço considerado. Por tal sobressaem as iniciativas que estimulem, entre outros, a convergência, a competitividade regional territorial e a promoção do emprego.

Para a definição das prioridades de intervenção a promover pela GAMP em face ao próximo período de programação comunitária representado pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional, foi encomendado um estudo prospectivo tendo por finalidade a coordenação dos objectivos de desenvolvimento territorial no território metropolitano (PTD 2007 – 2013, Vol.2: pág. 4), denominado de “*Programa Territorial de Desenvolvimento*”, o qual representa um estudo alargado aos 16 municípios que integram o território metropolitano do Porto e contou com o apoio de vários parceiros na sua elaboração. O PTD consubstancia os objectivos preconizados para a GAMP de reforço da competitividade, da coesão económica e social e de articulação entre as políticas territoriais no contexto metropolitano (*ibidem*, pág. 5), além de apresentar um diagnóstico dos principais problemas e oportunidades presentes num espaço tão complexo e dinâmico quanto a GAMP, compreendida pelas NUTS III do Grande Porto e Entre Douro e Vouga.

A sua elaboração visa a definição das áreas sectoriais em matéria de políticas públicas a privilegiar para a candidatura de projectos de intervenção metropolitana no novo período de atribuição de fundos comunitários. Por isso, o relatório é composto por um “*Programa de Acção Intermunicipal de Serviços Colectivos Territoriais de Proximidade para a Competitividade, Inovação e Desenvolvimento da Grande Área Metropolitana do Porto*”, para “*assegurar a melhoria sustentada dos níveis de eficiência e qualidade na provisão dos principais serviços colectivos territoriais de proximidade*” (PTD 2007 – 2013, Vol.1, Metodologia: pág. 5) e considera prioritárias as seguintes áreas temáticas:

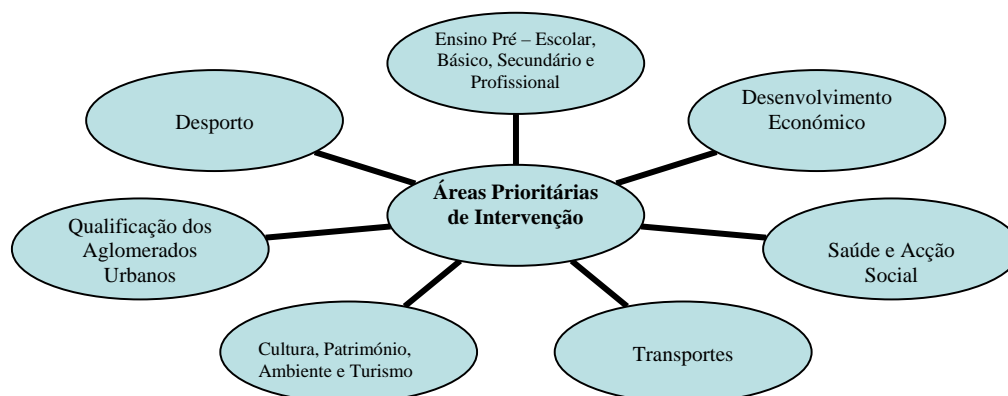


Figura 27. Áreas Prioritárias de Intervenção do Plano Territorial de Desenvolvimento da GAMP

O quadro de actividades propostas e os instrumentos previstos para a sua concretização permitem identificar a existência de grandes expectativas que se fazem sentir quanto às capacidades de desenvolvimento e de polarização da entidade metropolitana às escalas nacional, ibérica e mesmo europeia. Entre os projectos de importância estruturante para a GAMP, o PTD distingue o projecto do TGV (tramo Porto – Vigo), a ampliação do Aeroporto Sá Carneiro, a conclusão da rede rodoviária, o projecto do Metro do Porto e a instalação de um terminal de cruzeiros e porto de recreio em Matosinhos. Em adição, são perspectivados outros «*projectos de interesse metropolitano*», entre os quais a promoção turística da marca «Porto», a criação de um Centro Hospitalar do Porto, parques metropolitanos, cobertura a 100% do abastecimento de água e saneamento, parques de ciência e tecnologia e parques empresariais estruturantes (PTD 2007 – 2013, Vol.3: pág. 82).

Em relação a outras iniciativas, destaca-se a execução um atlas de caracterização das principais variáveis estatísticas da entidade metropolitana (população, condições sociais, economia, empresas, ambiente), actualmente em curso e associado ao desenvolvimento do SIG metropolitano e que ficarão disponíveis no sítio electrónico da GAMP.

6.2 Planos de Contas e Orçamento Anuais da Grande Área Metropolitana do Porto

6.2.1 Metodologia

A leitura dos Planos de Contas e Orçamentos Anuais da GAMP teve por intuito complementar a anterior análise para evidenciar as grandes opções dos planos por anos de gestão, com recurso aos valores dos investimentos e verbas adjudicados por áreas de

intervenção. Esta análise não pretende assumir a forma de um balanço exaustivo dos valores de orçamento da GAMP para os vários anos disponíveis, mas antes retratar de uma forma sintética a evolução temporal da situação económico – financeira da GAMP e a articulação desta com as instituições públicas e privadas.

A leitura das contas de gerência relativas à gestão da GAMP apresenta contudo algumas limitações à realização de uma análise na íntegra de todo o seu historial, dado a existência de lacunas de valores da entidade metropolitana, assim como dificuldades de sistematização e organização dos dados de gestão financeira nos primeiros anos de vigência.

Em relação a este último ponto, é de referir que só a partir de 2002 foi adoptado o regime contabilístico do POCAL¹⁴, que determina a obrigatoriedade de um sistema de controlo interno e a sistematização das grandes opções do plano e de orçamento, o que confere maior facilidade de comparação anual de dados contabilísticos nos anos mais recentes de gestão metropolitana. Como tal, os dados mais recentes considerados para a análise seguinte datam do período mais recente de actividade, que se reporta desde 2000 a 2007.

Foram utilizados os valores relativos ao orçamento geral da GAMP, organizado por Receitas e Despesas para avaliar, entre outros elementos, o total de receitas disponível por anos de mandato metropolitano, a origem dos investimentos transferidos para a GAMP, assim como as transferências correntes realizadas em prol de determinadas instituições. Em adição, a participação financeira da GAMP enquanto sócio – accionista de um conjunto de entidades públicas e privadas assume idêntico interesse na prossecução das políticas de desenvolvimento, sendo por último considerada a comparticipação das autarquias no orçamento da GAMP.

Valores financeiros do Orçamento da GAMP por anos		
Totais de Receitas e Despesas nos orçamentos da GAMP	Transferências Correntes das Receitas do Orçamento	Participação Accionista de capital da GAMP num conjunto de entidades Público – Privadas
Varição entre a Receita e Despesa estimada e os valores executados	Transferências Correntes das Despesas do Orçamento	Comparticipação das autarquias no orçamento da GAMP

Tabela 23. Elementos das Contas da GAMP objecto de análise

¹⁴ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, obrigatório a todas as autarquias e outras entidades equiparadas (entre as quais se incluem as Grandes Áreas Metropolitanas)

6.2.2 Receitas Orçadas versus Receitas Recebidas

Da análise aos mapas de execução orçamental para os anos de exercício financeiro disponíveis, verificou-se que de uma forma geral os valores orçados de receita resultam superiores aos valores de facto recebidos por transferência. Os valores de receita final (recebida) reflectem em 2000 um valor elevado comparativamente aos anos subsequentes, a que não será alheia a preparação do evento cultural “*Porto 2001*” de grande importância para o concelho do Porto, assim como para a promoção de toda a restante GAMP e das responsabilidades então atribuídas nesta matéria à Área Metropolitana do Porto.

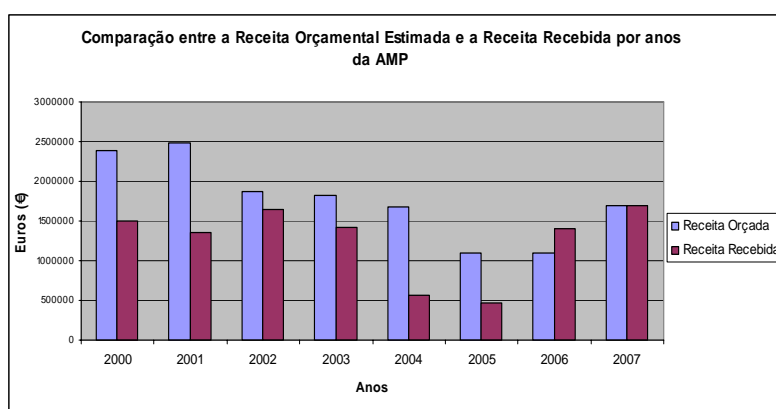


Figura 28. Comparação entre a Receita Orçamental Estimada e a Receita Recebida da GAMP desde 2000 a 2007
Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2000 a 2007

O exercício financeiro de 2001 manifesta uma tendência análoga, com valores elevados de receitas orçadas, embora assinala um valor significativamente mais baixo da receita recebida. Posteriormente distingue-se no triénio compreendido entre 2002 a 2004 uma tendência decrescente da receita cobrada, com a aproximação entre os valores de receita estimados e recebidos. Os anos financeiros de 2004 e 2005 evidenciam uma grande disparidade entre ambos os valores, com a diminuição considerável da receita final recebida: o ano de 2004 denota uma quebra acentuada na receita final, o que pode ser justificado pela suspensão das contribuições das autarquias para o orçamento da GAMP¹⁵ e a diminuição das transferências do orçamento de Estado.

¹⁵ Deveu-se à suspensão das quotas dos Municípios no orçamento da GAMP, à semelhança do que já tinha sucedido no exercício financeiro de 2003 (apenas foram utilizadas as verbas atribuídas pela Administração Central)

O diferencial entre as receitas correntes orçadas e recebidas em 2004 traduziu a quebra da receita final verificada, com valores de execução de 31,6%, bastante baixos se comparados com os anos anteriores em que a taxa de execução das transferências correntes oscilava entre os 80 a 85%.

Receitas Orçadas e Receitas Recebidas na GAMP, de 2000 a 2007											
2000		2001		2002		2003		2004		2005	
Orçado	% Recebido	Orçado	% Recebido	Orçado	% Recebido	Orçado	% Recebido	Orçado	% Recebido	Orçado	% Recebido
2.393.591,76	38,90	2.485.359	54,40	1.862.963	88,4	1.828.347	77,34	1.684.440	33,8	1.089.685,69	42,25

2006		2007	
Orçado	% Recebido	Orçado	% Recebido
1.098.271,68	127,6	1.697.764,7	100

Tabela 24. Receitas Orçadas e Receitas Recebidas na GAMP, de 2000 a 2007

Fonte: Relatórios de Gestão e Orçamento da GAMP, de 2000 a 2007; Auditoria Financeira aos Exercícios de 2000 e 2001 da GAMP, de 2003

Os resultados do exercício financeiro seguinte (2005) reflectem a continuidade da tendência em queda dos valores da receita recebida. A partir desse período, distingue-se um novo período de retoma com a subida dos quantitativos de receita orçamental, em particular no ano de 2006, um dos únicos anos em que a receita recebida superou o valor orçado. O exercício financeiro de 2006 assinalou uma execução orçamental acima da receita prevista, com um acréscimo de cerca de 127,60% em relação ao valor inicialmente estimado. A expectativa de desenvolvimento gerada em torno da entrada em vigor do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2006 – 2013) terá contribuído certamente para o valor elevado do total de receitas recebidas.

6.2.3 Despesas Orçadas versus Despesas Executadas

Entre 2002 e 2004 o valor percentual de variação da despesa encontra-se nos 30%, sendo que entre 2004 e 2005 baixa até próximo dos 25%. Em termos absolutos, os valores de despesa demonstram tendência para aumentar significativamente no período considerado, sendo o ano de 2004 aquele que registou o quantitativo mais elevado de despesa orçada, coincidindo com a ocorrência de uma série de significativos investimentos por toda a área metropolitana considerada, na organização do Campeonato Europeu de Futebol que teve lugar em Portugal (EURO 2004).

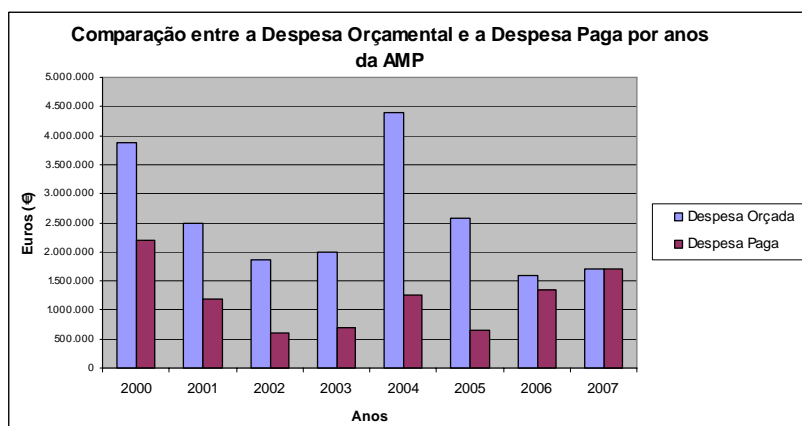


Figura 29. Comparação entre a Despesa Orçamental Estimada e a Despesa Executada da GAMP desde 2000 a 2007
Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2000 a 2007

Os valores de despesa dos orçamentos posteriores são significativamente mais baixos, apesar de demonstrarem tendência para aumentar. Aliado à diminuição das receitas cobradas em 2004, o aumento da despesa final teve por reflexo os resultados líquidos negativos no ano de 2004. O ano de 2006 evidenciou uma maior proximidade entre os referenciais orçados de despesa e executados de facto (cerca de 83,47%).

Despesas Orçadas e Despesas Finais Executadas na GAMP, de 2000 a 2007 (Unidade: €)											
2000		2001		2002		2003		2004		2005	
Orçado	% Pago	Orçado	% Pago	Orçado	% Pago	Orçado	% Pago	Orçado	% Pago	Orçado	% Pago
3.874.766	145,41	2.485.359	47,96	1.862.963	32,84	1.996.347	34,71	4.396.170,28	28,35	2.589.685,69	24,87
2006				2007							
Orçado	% Pago	Orçado	% Pago	Orçado	% Pago	Orçado	% Pago				
1.598.271,68	83,97	1.697.764,70	100	1.697.764,70	100	1.697.764,70	100				

Tabela 25. Despesas Orçadas e Despesas Finais Executadas na GAMP, de 2000 a 2007

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2001 a 2007; Auditoria Financeira aos Exercícios de 2000 e 2001 da AMP, de 2003

O recurso à leitura comparativa entre as receitas recebidas e as despesas executadas por anos da AMP e GAMP permite avaliar de forma mais eficaz a execução financeira. A sua demonstra na maior parte dos anos um grande diferencial entre ambos os grupos de valores, que resulta mais evidente nos exercícios orçamentais de 2002 e 2003, com os valores de receita atribuída a superar o montante das despesas realizadas (37,16% e 49,1% relativamente ao total de receitas recebidas).

Os exercícios orçamentais de 2004 e 2005 reflectem a tendência oposta, dado que evidenciam um saldo negativo no exercício financeiro considerado, com o total de despesas a superar o

volume de receitas atribuídas (respectivamente 218,9% e 139,9% do valor de Despesas Executadas superior ao total de Receitas Recebidas).

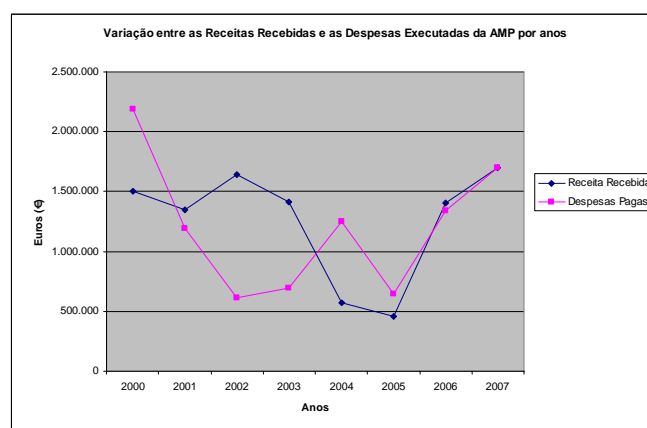


Figura 30. Variação entre as Receitas Recebidas e as Despesas Executadas na GAMP de 2000 a 2007
 Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2000 a 2007

O ano de 2004 representou elevadas despesas, em virtude do Campeonato Europeu de Futebol (EURO 2004) e de transferências correntes de despesas para a Autoridade Metropolitana dos Transportes, o que aliado à suspensão das quotas de participação municipal no orçamento metropolitano, traduziu uma variação negativa de cerca de -118,9% no ano de 2004.

Os exercícios orçamentais mais recentes (2006 e 2007) reflectem o aumento do total de receitas adjudicadas, com a diminuição da amplitude de variação e a aproximação dos índices da receita recebida e da despesa executada.

Variação entre as Receitas Recebidas e as Despesas Executadas (unidades €)									
2000		2001		2002		2003		2004	
Receita Recebida	Despesa Paga	Receita Recebida	Despesa Paga	Receita Recebida	Despesa Paga	Receita Recebida	Despesa Paga	Receita Recebida	Despesas Pagas
1.505.292,25	2.188.904,74	1.350.873	1.192.068	1.646.201	611834	1.414.111,47	692996,4	569.326,3	1.246.161,74

2005		2006		2007	
Receita Recebida	Despesas Pagas	Receita Recebida	Despesas Pagas	Receita Recebida	Despesas Pagas
460.431,77	643.971,49	1.402.303,23	1.342.107,20	1.697.764,70	1.697.764,70

Quadro 29) Receitas Orçamentais Recebidas e Despesa Executada por anos da GAMP

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2001 a 2007

A variação entre as Receitas e Despesas do Orçamento da AMP manifesta um comportamento descontínuo, com **perdas e ganhos**, o que torna o seu desempenho difícil de avaliar.

No entanto e apesar de não serem conhecidos os valores que caracterizaram os anteriores exercícios de gestão, é possível denotar uma tendência de aumento anual da dotação financeira do Orçamento da AMP.

A execução orçamental das receitas e despesas por parte da AMP entre 2000 a 2007, permite assinalar uma situação financeira equilibrada na generalidade dos anos considerados. Verifica-se contudo nos exercícios de 2004 e 2005 um desequilíbrio orçamental, conforme enunciado anteriormente. À excepção dos dois anos considerados, a comparação entre os quantitativos de despesa executada em virtude das receitas atribuídas assinala em todos os anos uma tendência de variação positiva, sem registar situações de insolvência financeira.

Uma leitura mais fina da variação das receitas e despesas efectuadas pode ser alcançada mediante a análise sistematizada das transferências correntes das receitas e das transferências correntes das despesas efectuadas nos vários anos disponíveis. Entre outros, a sua realização permite determinar a origem das dotações financeiras orçamentais, a variação em termos absolutos e percentuais do quantitativo de transferências no espaço de tempo considerado, assim como o volume de investimentos realizado em prol de determinadas instituições (transferências correntes das despesas).

A dotação financeira do orçamento da AMP deriva maioritariamente de duas fontes – a Direcção Geral de Administração Local e as Autarquias que compõem a AMP, ao abrigo da Lei 44/91 de 2 de Agosto. Considerando a evolução das Transferências Correntes das Receitas, distingue-se uma tendência crescente em cada exercício financeiro anual das

receitas transferidas pela Administração Central e das Autarquias para integrar o orçamento da GAMP.

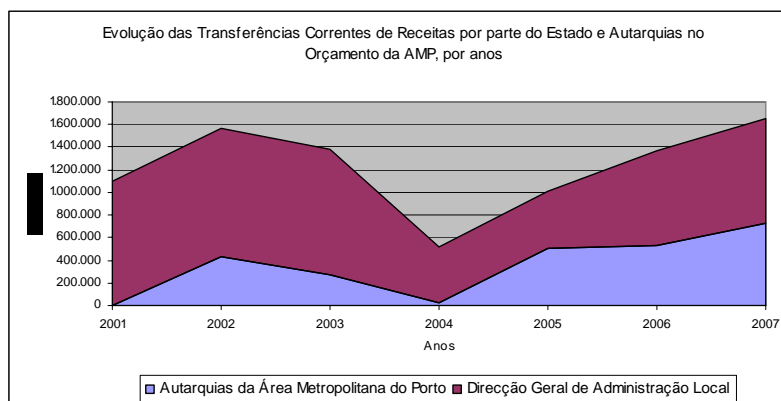


Figura 31. Evolução das Transferências Correntes de Receitas por parte do Estado e Autarquias no Orçamento da GAMP, desde 2001 a 2007

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2000 a 2007

O ano financeiro de 2004 representa a excepção à tendência crescente das transferências correntes das receitas, pelas razões já enunciadas anteriormente. Previsivelmente a Direcção Geral de Administração Local representa a maior parcela de transferências correntes a incluir no orçamento metropolitano em todos os anos. As autarquias que integram a entidade metropolitana concorrem em menor grau para a dotação orçamental, apesar de uma manifesta tendência para o crescimento da sua dotação financeira no orçamento metropolitano, em particular após a reestruturação da AMP (agora GAMP) e a entrada de novos municípios.

Transferências Correntes de Receitas por anos (Unidade: €)								
Entidade Beneficiária	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Direcção Geral da Administração Local	Não disponível	1.096.058,50	1.132.282	1.115.648	495.722	505.687	838.668	929.524
Autarquias	Não disponível	533,175048	436631,97	268.555,95	26299,96	503.481,69	525.625,10	728211,97
Total	2.387.127	1.096.591,67	1605616,76	1.384.204	522.071,96	1.018.678,69	1.364.293,10	1.657.738,97

Tabela 26. Transferências Correntes das Receitas por anos da GAMP

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2000 a 2007

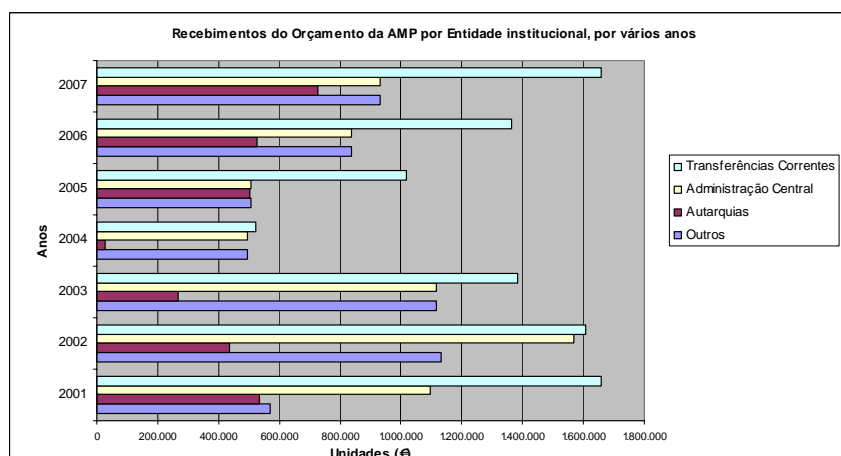
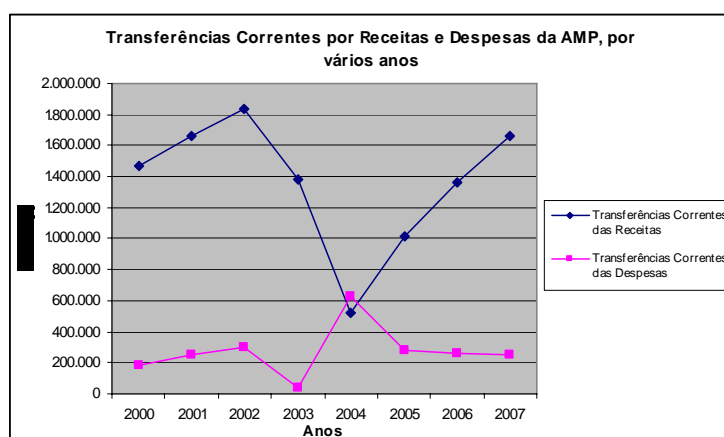


Figura 32. Recebimentos do Orçamento da GAMP por Entidade Institucional, de 2001 a 2007

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2000 a 2007

No que se refere às Transferências Correntes das Despesas, têm por finalidade assegurar o pagamento de serviços administrativos dos municípios e representam em paralelo as verbas destinadas a aplicar num conjunto de instituições, de natureza pública e privada. A evolução das transferências correntes do orçamento nos anos financeiros é análoga à variação orçamental das Receitas e Despesas anteriormente considerada.

As transferências sob a forma de receitas são, à excepção do ano financeiro de 2004, superiores ao valor das transferências por despesas, devendo ser lembrado que no exercício contabilístico só foram realizadas transferências a partir dos fundos recebidos da Administração Central.

**Figura 33. Variação das Transferências por Receitas e Despesas da GAMP por vários anos**

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2000 a 2007

Após a quebra das transferências correntes das receitas de 2004, verifica-se a retoma do crescimento das receitas e a estabilização em baixa das transferências das despesas orçamentais da GAMP nos anos seguintes. Uma parte das transferências correntes das despesas da GAMP visa o investimento num grupo de instituições recorrentes nos vários anos considerados, entre as quais se destacam a *Autoridade Metropolitana dos Transportes*, a *Associação para o Desenvolvimento do Turismo na Região Norte*, a *Associação Amigos do*

Transferências Correntes das Despesas por Entidade Beneficiária (Unidades: €)	Anos						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autoridade Metropolitana dos Transportes	Não disponível	Não disponível	Não disponível	250.895,50	1	Não disponível	1
ADETURN	62000,58	100.000	21106,15	90.276,30	170.000	103.821	124.875,70
Associação Amigos do Coliseu do Porto	1496,39	2.000	1200	1.200	2.000	1.200	1.300
Porto Convention Bureau	Não disponível	Não disponível	Não disponível	75.000	75.000	75.000	100.000
Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral	Não disponível	Não disponível	Não disponível	100.000	1	Não disponível	Não disponível
Rede Metrex	Não disponível	Não disponível	7.000	7.000	Não disponível	7.000	Não disponível
Outros	46388,2	174.980	10.000	103.088	33.717	69.699	25.100
Total	251.643,54	276.980	39.306	627.459,80	280.719	256.720	251.275,70

Coliseu do Porto, a “Porto Convention Bureau”, a Associação Portuguesa de Paralisia Cerebrale e a Rede Metrex.

A

tabela seguinte contempla a distribuição das instituições mais representativas na execução das transferências correntes das despesas ao longo do período temporal considerado, embora em alguns anos os valores não estão disponíveis, não sendo por isso possível traçar uma análise contínua dos investimentos realizados nas instituições consideradas.

Tabela 27. Transferências Correntes das Despesas da GAMP por Entidade Beneficiária por anos

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2001 a 2007

A ADETURN e a *Porto Convention Bureau* constituem as duas entidades que no período considerado assinalaram os quantitativos mais elevados das transferências correntes das despesas do orçamento da GAMP. Apesar de alguma descontinuidade nos valores anuais das transferências correntes, distingue-se uma ligeira tendência de aumento do investimento nas entidades representadas, novamente com relevo para a ADETURN e a *Porto Convention*

Bureau, que correspondem no último exercício orçamental de 2007, a transferências respectivas de 124.875,70 € e 100.000,00 €

Tendo em conta o que foi mencionado anteriormente em relação à dinamização do sector do turismo enquanto estratégia de promoção interna e externa da região metropolitana do Porto, não representa coincidência o elevado quantitativo de verbas atribuídas pela GAMP a ambas as instituições, directamente ligadas à valorização do potencial turístico da região e de participação assídua nos certames e feiras do sector do turismo a nível nacional e internacional.

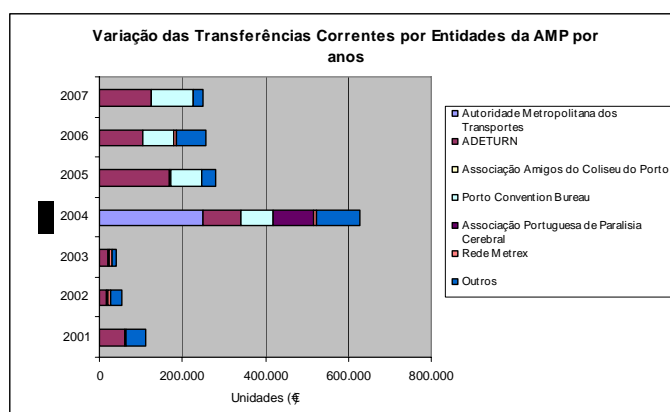


Figura 34. Variação das Transferências Correntes por Entidades da GAMP de 2001 a 2007
Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da AMP de 2001 a 2007

6.2.4 Participação Accionista da GAMP por Instituição

Em adição aos investimentos realizados pela região metropolitana sob a forma de transferências correntes, distingue-se a participação accionista de capital da entidade metropolitana num conjunto de instituições diversas. Estas entidades assumem particular relevância no espaço territorial metropolitano em função das actividades e áreas de intervenção que se inserem nos objectivos de desenvolvimento preconizados pela GAMP. Entre outras áreas de intervenção apoiadas, contam-se as políticas de transportes e acessibilidades de natureza metropolitana (*Sociedade Metro do Porto, SA*), bem como as actividades de cariz social e promoção cultural (*Associação dos Amigos do Coliseu do Porto e Fundação da Casa da Música*) e as agências de promoção sectorial nas políticas de energia e desenvolvimento regional (*PRIMUS e ADENE*).

As instituições referenciadas correspondem às principais entidades nas quais a GAMP é sócia – accionista. Os valores de representação accionista mantêm-se os mesmos nos vários anos financeiros, sendo que foi utilizado para referência o último ano de execução.

Participação de Capital, 2006 (Unidade: €)		
Entidade	Participação de Capital	% Capital Societário
Metro do Porto, S.A.	2.999.965	59,99
Primus	24.950	3,62
Adene	2.992,79	0,29
Associação dos Amigos do Coliseu do Porto	461.388,05	14,47
Fundação Casa da Música	100.000	5
Total	3.589.295,84	

Tabela 28. Participação de Capital pela GAMP por Entidade em 2006

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da GAMP de 2006

A principal participação de capital da GAMP mantém-se a *Metro do Porto SA*, onde detém em 2006 uma quota de participação de 59,99%. A *Associação dos Amigos do Coliseu do Porto* representa outro importante exemplo de participação financeira accionista (14,47%), a par da *Fundação da Casa da Música* (5%) e *PRIMUS* (3,62%).

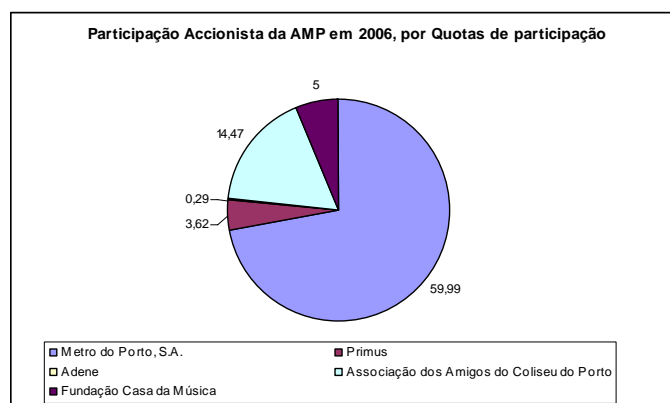


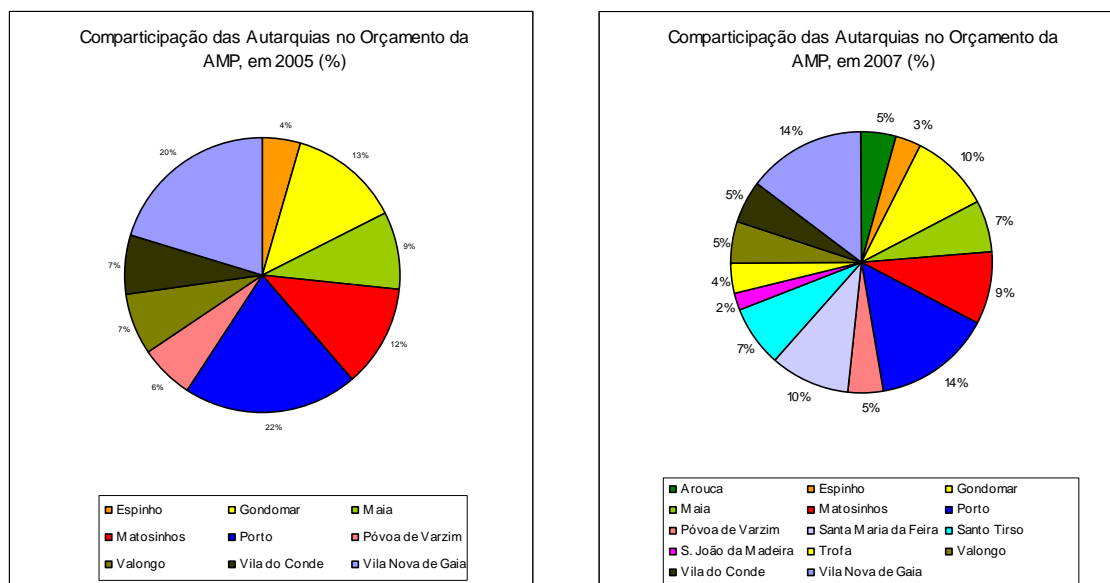
Figura 35. Participação Accionista da GAMP em 2006

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da GAMP de 2006

6.2.5 Comparticipação das Autarquias no Orçamento da GAMP

A comparticipação das autarquias apenas foi considerada nos anos de referência de 2005 e de 2007, devido à dificuldade de acesso aos dados dos restantes anos. Os dois anos objecto de

análise coincidem com dois períodos distintos, que permitem assinalar a *composição da AMP a 9 municípios* e posteriormente da GAMP a 14 municípios, com variações próprias do ponto de vista da dotação financeira de cada município no orçamento metropolitano.



Figuras 36 e 37. Participação das Autarquias no Orçamento da GAMP em 2005 e 2007
 Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da GAMP de 2005 e 2007

A distribuição das quotas municipais no orçamento da GAMP em 2005 reflecte previsivelmente os valores mais elevados de participação assegurados pelas autarquias mais relevantes no quadro territorial, como sendo os municípios do Porto (22%), Vila Nova de Gaia (20%), Gondomar (13%) e Matosinhos (12%). A partir de 2006 e com a adesão formal de cinco novos municípios na GAMP, verifica-se a diminuição da participação financeira da generalidade dos municípios no orçamento da GAMP (em particular de Porto e Vila Nova de Gaia, que contribuía com as verbas mais elevadas) e a redistribuição pelos novos municípios.

É de referir no entanto que apesar de alguns municípios não assegurarem na totalidade o montante da participação financeira prevista no orçamento da GAMP em determinados anos (por exemplo no orçamento de 2006 estavam em falta 186.526,49 € de dívidas da participação das autarquias), não se verificaram até ao momento situações graves de insolvência financeira e os valores em dívida em cada em cada exercício financeiro contam como receita no orçamento do ano seguinte.

Comparticipação das Autarquias 2005		
Autarquias da Grande Área Metropolitana do Porto	Comparticipação (€)	%*
Espinho	16.725,80	4,34
Gondomar	50.909,63	13,21
Maia	34.646,29	8,99
Matosinhos	46.901,60	12,17
Porto	79.274,11	20,57
Póvoa de Varzim	24.587,70	6,38
Valongo	27.362,48	7,1
Vila do Conde	27.131,25	7,04
Vila Nova de Gaia	77.848,18	20,2
Total	385.387,04	100

Comparticipação das Autarquias 2007		
Autarquias da Grande Área Metropolitana do Porto	Comparticipação (€)	%*
Arouca	24.555,86	4,53
Espinho	16.649,91	3,07
Gondomar	53.118,98	9,81
Maia	35.668,84	6,58
Matosinhos	48.290,83	8,91
Porto	76.780,71	14,17
Póvoa de Varzim	25.306,06	4,67
Santa Maria da Feira	52.505,24	9,69
Santo Tirso	39.663,01	7,32
S. João da Madeira	12.463,21	2,3
Trofa	20.003,70	3,69
Valongo	28.556,60	5,27
Vila do Conde	27.967,90	5,16
Vila Nova de Gaia	80.154,65	14,8
Total	541.685,48	100

* Percentagem calculada em função da comparticipação dos municípios nos impostos do Estado para os anos financeiros considerados.

Tabela 29 e 32. Comparticipação das Autarquias no Orçamento da GAMP nos anos de 2005 e 2007

Fonte: Planos de Actividades e Orçamento da GAMP de 2005 e 2007

6.3 Observações Gerais

A partir da análise realizada, é possível distinguir uma clara progressão do desempenho da Região Metropolitana do Porto quanto à natureza das actividades desenvolvidas, que evidenciam o desenvolvimento, embora lento, mas consistente, de formas de cooperação intermunicipal que se aproximam dos princípios que presidiram à sua instituição formal. Se nos primeiros anos de vigência, a AMP denota aparentes dificuldades de coordenação integrada entre os municípios que compõem a entidade metropolitana, o amadurecimento dos organismos de articulação e a definição de novos objectivos verdadeiramente estruturantes (de interesse metropolitano) parece reforçar a coordenação de natureza intermunicipal no seio da entidade metropolitana.

Claramente o sector do turismo identifica uma das mais importantes apostas, com uma série de investimentos realizados com vista à promoção de elementos de interesse patrimonial, paisagístico e de lazer do território. Além da sua importância do ponto de vista económico, terá pesado o seu papel de aglutinador dos processos de articulação regional e

desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios. A criação do Gabinete de Turismo da AMP e o apoio à intervenção da ADETURN são testemunhos da importância do sector do turismo na AMP. Todavia, apesar de alguns estudos e acordos favoráveis à definição de um eventual órgão institucional do turismo à escala metropolitana ou inclusive a criação de uma Região de Turismo em torno da marca turística “*Porto*”, que prescreva acções concretas e uma política integrada em relação ao turismo na GAMP, não se encontra até ao momento actual consignada uma entidade ou delimitação administrativa neste sentido (por exemplo à semelhança das extintas Regiões Administrativas de Turismo Portuguesas).

A AMP assumiu no campo dos transportes, em particular no que se refere no projecto do Sistema Metropolitano Ligeiro de Superfície do Porto, um papel considerado primordial, que se pautou pelo grau de coordenação encetado desde a primeira instância pela entidade metropolitana no desenvolvimento do projecto. Este mantém-se como uma das mais importantes obras alcançadas pela GAMP, ainda em progressão com a 2ª fase de expansão da obra e materializa a primeira grande realização conjunta de coordenação supramunicipal.

Distingue-se uma presença activa da GAMP no que se refere ao apoio a instituições de natureza social e de dinamização cultural, como é facilmente identificável pelo apoio prestado à Associação Amigos do Coliseu do Porto, a Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral, ou ainda a participação accionista na Fundação da Casa da Música.

A participação accionista de capital e a própria evolução dos investimentos em parceria com um conjunto de instituições, são disso reflexo, na prossecução de uma estratégia integrada de desenvolvimento do território metropolitano (*Auditoria Financeira à Grande Área Metropolitana do Porto*, 2006: pág. 12).

No que diz respeito à situação financeira da GAMP, apesar das limitações encontradas à realização de uma análise completa aos vários anos de vigência da GAMP, foi possível enunciar a partir do período estimado entre 2000 a 2007 um conjunto de aspectos que devem ser salientados.

Antes de mais, convém referir a relativa boa situação económico – financeira, sem situações aparentes de insolvência nos anos de funcionamento da entidade metropolitana. Em adição à dotação financeira do orçamento da GAMP, assegurada pela Administração Central e pelas Autarquias metropolitanas, conta ainda com a possibilidade de utilização do saldo de Gerência do ano anterior para colmatar eventuais atrasos nas transferências das quotas pelas instâncias citadas.

No período mais recente e com a instituição jurídica das Grandes Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, conforme inscrito na Lei nº 10/2003, a reforma profunda que se fazia esperar com a adaptação das entidades metropolitanas não produziu (ainda) os resultados esperados. O regime de contratualizações directas com o Estado para atribuição de novas competências e reforço da autonomia administrativa metropolitana para o incremento de actividades ficou aquém das expectativas. O mesmo pode ser referido quanto à repartição de competências a nível intermunicipal da entidade metropolitana que denota a (continuidade) de entraves ao desenvolvimento de actividades de coordenação de âmbito supramunicipal.

O desafio no momento presente colocado à GAMP reside no acompanhamento e execução dos programas de carácter metropolitano que venham a aprovados no âmbito do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN).

Conclusões

O enfoque aqui adoptado correspondeu a uma perspectiva de abordagem relativamente à temática da governança e mais concretamente a importância da sua aplicação no domínio da gestão territorial. **Vários aspectos foram a este nível abordados, como os desafios colocados à governação na actualidade em Portugal, a diversidade de modelos de coordenação metropolitana e a identificação dos constrangimentos a nível nacional a uma eficiente gestão metropolitana.** Apesar das limitações de aprofundamento científico em algumas das questões abordadas, justificado em parte pela inexperience em certas matérias e o receio de enveredar por discussões de temáticas de natureza controversa e de difícil consenso (como é disso exemplo a questão da regionalização), foram delineadas um conjunto de ideias – chave a relevar na abordagem das questões da governança e mais concretamente da governança metropolitana em Portugal, considerando em particular o caso do espaço metropolitano do Porto. Opto por referir algumas das questões mais pertinentes, que

posteriormente irei complementar com um método de análise integrador das vantagens e desvantagens, desafios e oportunidades propostos à GAMP.

O modelo hierarquizado que define o sistema administrativo português, marcado por uma fraca expressão do poder local e a inexistência de um nível regional de administração, intermédio entre as esferas de poder local e central, compromete o exercício do planeamento integrado do território. Assume manifesta importância a continuidade das reformas tendentes à descentralização de competências e atribuições da administração Central para estimular a capacidade decisória a uma escala intermédia entre o poder local e a administração central.

A incorporação da governança no sistema político - governativo, entendida no sentido da co – participação ou da coordenação partilhada de assuntos de interesse público entre um conjunto alargado de intervenientes, pode constituir uma resposta possível às dificuldades governativas e de articulação das políticas de planeamento a várias escalas. A promoção dos princípios de abertura, transparência e progressiva inclusão de grupos da sociedade civil nos processos de regulação política merece particular atenção, com vista a uma maior eficiência das formas de gestão governativa e a prossecução dos objectivos de desenvolvimento nas suas várias dimensões (coesão social, reforço da cidadania democrática e progresso económico). Impõe-se por tal a identificação dos constrangimentos à actuação do nível de governação metropolitana para a maior eficácia e legitimidade de acção ao processo de planeamento.

Considerando a composição interna da estrutura metropolitana, distinguem-se algumas debilidades que comprometem o seu funcionamento e os princípios de celeridade da aplicação das políticas em contexto metropolitano. Tomando em linha de conta a realidade de gestão metropolitana europeia nos casos considerados, reconhece-se a recente experiência nacional no que se refere às formas de administração metropolitana, comparativamente às estruturas europeias abordadas de Lille, Madrid, Londres e Hanover. Entre outros constrangimentos, distinguem-se (ainda) a limitada e “oscilante” dotação de capital dos seus exercícios financeiros anuais, o que limita a sua capacidade de intervenção.

No entanto e como demonstrado no capítulo relativo à evolução financeira da GAMP, esta tem vindo a evidenciar nos últimos exercícios financeiros um aumento dos recursos financeiros adjudicados. Evidencia-se a necessidade de reformulação das instituições metropolitanas, no sentido de incentivar maior transparência nas resoluções de carácter metropolitano, facultando toda a informação passível de conhecimento à sociedade civil e a

definição de novas fórmulas de integração desta nos processos decisórios das instâncias metropolitanas, à semelhança dos modelos metropolitanos europeus considerados. Estes aspectos constituem requisitos imprescindíveis para o desempenho dos princípios da boa governança não só ao nível metropolitano, mas com repercussões às demais escalas de governação.

Como factores a privilegiar na definição de um efectivo sistema de governança metropolitana no caso específico da GAMP, distinguem-se um maior estímulo à articulação entre as instâncias metropolitanas e os demais níveis administrativos, com vista à definição de políticas de intervenção sobre o território que sejam de carácter vinculativo e tomadas em concertação com as várias entidades representadas. Em complemento, é defendida a prossecução de novos projectos de índole supramunicipal que estimulem a coordenação metropolitana entre os municípios e a incorporação de uma consciência de cidadania metropolitana. A Grande Área Metropolitana do Porto manifesta desde os primeiros anos de vigência um importante apoio à execução de algumas iniciativas de grande relevância metropolitana (a saber, LIPOR, Águas do Douro e Paiva, Metro do Porto), enquanto entidade promotora e inclusive “parceira” (sócio – accionista) de alguns destas instâncias de cooperação intermunicipal. Resulta evidente a necessidade de prossecução das actuais iniciativas e a definição de novas propostas de coordenação metropolitana que assumam uma índole de intervenção supramunicipal, coerente com a necessidade de afirmação da unidade e vontade metropolitanas em relação aos desafios propostos. Apesar dos progressos encetados, verificam-se ainda alguns entraves a uma efectiva coordenação de cariz supramunicipal no que se refere à concertação de objectivos e acções entre as administrações locais.

Uma efectiva cultura de governança metropolitana deve ser estimulada mediante medidas específicas, com vista não só à promoção da reforma das instituições e estruturas governativas, assim como a incorporação de princípios de efectiva governança na sociedade, como são disso exemplo aqueles mencionados a seguir:

Nomeação de governos metropolitanos mais legítimos e responsáveis eleitos por sufrágio directo	Desenvolver capacidade de liderança entre as forças locais políticas	Modernização dos sistemas eleitorais
Dinamização de novas formas de participação pública e processos mais transparentes de deliberação	Criação de parcerias multi – sectoriais, compostas por agentes de carácter público e privados	A inclusão de novos agentes (“ <i>stakeholders</i> ”) da sociedade civil e grupos privados no processo decisório

Tabela 30. Princípios de Governança Metropolitana

Fonte: Feiock, 2004, págs. 30 - 40

Convém neste momento enumerar os principais entraves, desafios e perspectivas futuras de desenvolvimento (oportunidades) da Grande Área Metropolitana do Porto, mediante o recurso ao modelo de análise de cenário ou de organização *SWOT*, termo anglosaxónico acrónimo de Pontos Fortes (*Strengths*), Pontos Fracos (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*) (www.iapmei.pt).

O modelo *SWOT* configura duas componentes de análise:

- A dinâmica interna identifica os elementos que definem o funcionamento interno da empresa ou organização e que podem valorizar o seu exercício (Pontos Fortes) ou pelo contrário prejudicar a sua performance (Pontos Negativos).
- A dinâmica externa, que caracteriza a entidade ou organização em presença e corresponde ao meio envolvente e factores de ordem exterior ao seu controlo e que definem os aspectos positivos da envolvente, a tirar partido ou a beneficiar (Oportunidades) e os elementos negativos da envolvente, com repercussões negativas sobre a sua organização, a evitar ou a construir defesas (Ameaças).

O recurso a esta abordagem de análise permite sintetizar algumas das principais conclusões relativamente à análise realizada sobre a GAMP e identificar quais os elementos – chave a valorizar na organização da GAMP e as prioridades de intervenção, no sentido do reforço dos princípios de Governança Metropolitana e a eficiência do modelo de gestão.

Diagrama de Análise SWOT		
	Pontos Positivos	Pontos Negativos
Dinâmica Interna	<ul style="list-style-type: none"> - disponibilização online de conteúdos relativamente aos projectos em curso e outras informações pertinentes no site da GAMP; - dinamismo crescente da entidade metropolitana e articulação próxima com a Administração Central em algumas matérias (p.ex. votação de verbas do QREN e anterior PIDAC) - participação directa em algumas iniciativas de cooperação intermunicipal e supramunicipal (Metro do Porto, SA) no espaço considerado; - liquidez dos orçamentos financeiros anuais da entidade metropolitana, com tendência para o aumento anual das verbas adjudicadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Fraca representatividade da sociedade civil na eleição dos órgãos metropolitanos; - Escassez de outros instrumentos adicionais para promover a inclusão da população nos assuntos da GAMP (fóruns temáticos, concursos de ideias); - estímulo (ainda) insuficiente às parcerias - público privadas no âmbito das actividades da GAMP
	Oportunidades	Ameaças
Dinâmica Externa	<ul style="list-style-type: none"> - Enquadramento da GAMP nas Redes de Regiões Metropolitanas Europeias (“<i>Les Esturialdes</i>”) como factor de desenvolvimento da GAMP e aproximação dos índices das regiões metropolitanas europeias - a reforma das estruturas metropolitanas de Lisboa e Porto representa a oportunidade para correcção das assimetrias verificadas e aumento da sua importância no quadro nacional - Execução do Plano de Desenvolvimento Territorial 2007 – 2013 como estratégia de coesão social, ambiental e territorial; - consolidação da GAMP como pólo demográfico e económico a norte do território nacional; 	<ul style="list-style-type: none"> - falta de identificação da sociedade civil e dos representantes metropolitanos para com a instância metropolitana; - desarticulação entre as instâncias de coordenação política e as estruturas governativas nacionais, com perdas sobre a regulação local e metropolitana; - incapacidade de polarização da vontade municipal para a realização de projectos conjuntos

Tabela 31. Quadro SWOT de análise

Os factores positivos excedem os aspectos negativos ou ameaças colocadas à região metropolitana do Porto, sendo que é aguardada em breve importantes alterações ao dinamismo das regiões metropolitanas nacionais.

O Arco Metropolitano do Noroeste representa uma “peça” incontornável na Região Norte e no quadro do sistema urbano nacional, sendo que da sua performance depende o desempenho do Noroeste e do território nacional em geral. Para a maximização dos índices de desenvolvimento da GAMP, afirma-se essencial a reforma das actuais estruturas metropolitanas, em particular no tocante à incorporação dos princípios de governança e a formulação de novas formas e iniciativas de cooperação supramunicipal, que estimulem o designado espírito de “cidadania metropolitana” e reafirmem a designada “*Hora do Norte*”, conforme citado inúmeras vezes por José Vieira de Carvalho nos relatórios da Área Metropolitana do Porto.

Bibliografia de Referência

Publicações Estatística

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2001), Recenseamento Geral da População e da Habitação, 2001 (resultados definitivos)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1991), Recenseamento Geral da População e da Habitação, 1991 (resultados definitivos)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1981), Recenseamento Geral da População e da Habitação, 1981 (resultados definitivos)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1970), Recenseamento Geral da População e da Habitação, 1970 (resultados definitivos)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1960), Recenseamento Geral da População e da Habitação, 1960 (resultados definitivos)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2006), Anuário Estatístico de Portugal, 2006

Instituto de Estadística, Comunidad de Madrid en Cifras, 2007

Sites consultados

<http://www.cudl-lille.fr/> (Comunidade Urbana de Lille)

<http://www.mairie-lille.fr/sections/site-fr> (Município Lille)

<http://www.communautes-urbaines.com/> (Comunidades Urbanas Francesas)

<http://www.hannover.de/> (Região Metropolitana de Hanover)

<http://www.madrid.org/> (Comunidade Autónoma de Madrid)

<http://www.incite.pt> (Associação Portuguesa para a Gestão da Informação)

<http://www.eurometrex.org/EN/> (Eurometrex)

<http://www.amp.pt/> (Grande Área Metropolitana do Porto)

<http://www.oecd.org/home/> (OCDE)

Decretos – Lei

- Lei nº 19/98, de 7 de Abril de 1998
- Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio
- Lei 2 / 2003 de 11 de Março (“*Áreas e Entidades Metropolitanas*” Espanholas)
- Lei nº 44/91 (Lei de criação das Áreas Metropolitanas Portuguesas)
- Diploma – Lei nº 10/2003 de 13 de Maio (Reforma das Áreas Metropolitanas e Criação de novas Áreas Urbanas)
- Lei 11/2003 (Lei de Criação das Comunidades Intermunicipais)
- Proposta Lei nº 183/X

Obras Bibliográficas

ALVAREZ, José; SALGADO, A.; FERNANDES, J. A.; MARQUES, T. (2006) – “*A Gobernanza na Eurorrexión Galicia – Norte de Portugal*”, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

ASCHER, François (1998) – “*Métapolis ou l’avenir des villes*”. Paris: Ed. Odile Jacob, 1995 (Tradução Portuguesa de DOMINGUES, Álvaro - *Metapolis Acerca do Futuro da Cidade*. Oeiras: Celta Editora, 1998).

CARMO, Dalila (2004) “*Áreas Metropolitanas e Comunidades Urbanas.. que descentralização?*”, Secretaria Geral da Área Metropolitana de Lisboa

CASTELLS, M. (2006) “*The Rise of the Network Society*. Blackwell. Oxford.

CARS, Göran (2002) – “*Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*”, Ashgate, 249 p.

ESPON (2006), “*Project 2.3.2: Governance of territorial and urban policies from EU to local level*”, various reports, 2006

ESPON (2006) “*Project 2.3.2 – Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*”, Final Report, Instituto Inter - Universitario de Desarrollo Local, Universidade de Valencia

FEIOCK, R. (2004) – “*Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*”, Georgetown University Press, 260 p.

FERREIRA, Mª Júlia; ROSADO, Ana Rita (1999) – “*As Grandes Áreas Urbanas Portuguesas. Conceitos e delimitação espacial*”, Actas do VIII Colóquio Ibérico de Geografia, Lisboa, Set-Out. 1999

FINER, S. E. (1971) – “*Comparative Government*”, Basic Books, 1971, 615 pp.

FÜRST, Dietrich (2002) “*Metropolitan Governance in Germany*”, University of Hannover, Germany

GeoInova, Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional (2006) – “*Novas Estratégias Territoriais de Desenvolvimento*”, nº 10, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

GOMES, Teresa S. (coordenadora) – “*A Face Oculta da Governança - Cidadania, Administração Pública e Sociedade*”, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 253 p., 2003

GUIMARÃES, Nathália (2004) – “*Regiões Metropolitanas – Aspectos Jurídicos*”, resumo de dissertação em Direito, Faculdade de Direito de Coimbra

HAGER, Maarten; WAGENAAR, Hendrick (2003), “*Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*”, Cambridge University Press, 2003

HEINELT, H.; KÜBLER, D. (2005) – “*Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*”, Oxon : Routledge /ECPR - Studies in European Political Science, 2005

HERRSCHELL, Tassilo; NEWMAN, P. (2002) “*Governance of Europe's City Regions: Planning, Policy and Politics*”, Routledge, 227 p.

JOHN, Peter (2001), “*Local Governance in Western Europe*”, Sage Publications Inc., 202 p.

KOOIMAN, J. (1993) – “*Modern Governance: New government Society Interactions*”, Sage

LEGALÈS, P. (2002), “*European Cities: Social Conflicts and Governance*”, Oxford University Press, 280 p.

LeSAGE, E.; STEFANICK, L. (2004) “*New Regionalist Metropolitan Action: The Case of the Alberta Capital Region Alliance*”, presented at the Canadian Political Science Association meetings, Winnipeg, June 2004

MAARTEN, A.; HAJER, H.; WAGENAARr (2003), “*Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*”, Cambridge University Press, 324 p.

MARIONA, Tomàs (2002), “*Dealing with metropolitan governance. A case study – Madrid*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

MAOT (2002) – “*As Regiões Metropolitanas Portuguesas no Contexto Ibérico*” Coleção Estudos 5, coordenado por João Ferrão, Duarte Rodrigues, Francisco Vala, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

MARQUES, Teresa Sá (2004) – *“Portugal na Transição do Século: Retratos e Dinâmicas Territoriais”*, Edições Afrontamento, Porto.

Metrópoles, Revista da Grande Área Metropolitana de Lisboa (2007) – *“Novo Regime Jurídico das Áreas Metropolitanas, Realidade e Expectativas”*, vol. 18, 2º Trimestre 2007

MORGADO, J.; MOURA, A. e tal. (2007) – *“A História do Metro do Porto”*, Metro do Porto, Editora Calendário

MOTA, Arlindo (2005) – *Governo Local, Participação e Cidadania – o Caso da Área Metropolitana de Lisboa*, Vega Universidade / Ciências Sociais e Políticas

PEREIRA, M.; SILVA, Carlos.; SILVA, F. (1999) – *“As Grandes Áreas Urbanas. Reorganização Institucional e Territorial. O caso da Área Metropolitana de Lisboa”*, projecto PRAXIS XXI/PCSH/P/GEO/50/96, Comunicações Apresentadas ao VIII Colóquio Ibérico de Geografia, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa

PHARES, Donald (2004) – *“Metropolitan Governance Without Metropolitan Government?”*, Ashgate Publishing, Ltd., 223 p.

QUENTAL, N. (2006) – *“Um Sistema de Governança para a Grande Área Metropolitana do Porto”*, *Governos e Administrações Locais na Eurorrexión*, Revista da EuroRegião da Galiza – Norte de Portugal, nº 9

RIBEIRO, Arnaldo (2008) – *“Governância Municipal: Cidadania e Governação nas Câmaras Municipais Portuguesas”*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública na Universidade do Minho, Centro de Estudos Regionais, Bacelar e Irmãos Lda.

RHODES, R.A.W (1997) – *“Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”*, Open University Press McGraw Hill Education

SALET, Willem; THORNLEY, Andy (2003) – *“Metropolitan Governance and Spatial Planning – Comparative Case Studies of European City – Regions”*, Spon Press, Taylor & Francis Group, 424 p.

SASSEN, Saska (1991) – *“The Global City”*, Princeton University Press, Princeton, NJ. 288 p.

SCHWEIZER, NOLLERT & SEIDEMANN (2006) – *“Informal Aspects of Cross Border Metropolitan Governance”*, OCDE, 42nd ISoCaRP Congress

SILVA, Carlos; SYRETT, S. (2006), *“Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance”*, Volume 30.1 March 2006 98–119 International Journal of Urban and Regional Research, Joint Editors and Blackwell Publishing

STRANGE, Susan (1996) – “*The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*”, Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press

SYRETT, S.; SILVA, C. (2006) – “*Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance*”, *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1), 98–119

TOMÀS, Mariona (2002) “*Dealing with Metropolitan Governance – A Case Study: Madrid*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Publicações relativas à GAMP

Direcção Geral do Tribunal de Contas (2006), *Auditoria Financeira à Grande Área Metropolitana do Porto: Exercícios de 2003 e 2004*, Relatório de Auditoria nº 05/06, DAVIII – UAT 1. AL

Direcção Geral do Tribunal de Contas (2002), *Auditoria à Gerência de 2000 da Área Metropolitana do Porto (GAMP)*, Relatório de Auditoria nº 13/01 – UAT VIII.1 – AL

GAMP (2008) – “*Programa Territorial de Desenvolvimento 2007 – 2013 das NUTS III do Grande Porto e Entre Douro e Vouga, Diagnóstico Prospectivo*”, Gestluz Consultores, InPublic Marketing and Consulting, 178 págs.

GAMP (2008) – “*Programa Territorial de Desenvolvimento 2007 – 2013 das NUTS III do Grande Porto e Entre Douro e Vouga*”, Vol. 3, Programa de Acção, Gestluz Consultores, InPublic Marketing and Consulting, 148 págs.

GAMP (2007), *Plano de Actividades, Orçamento e Plano Plurianual de Investimentos da GAMP, 2007*

GAMP (2006), *Relatório de Gestão da GAMP – Documentos de Prestação de Contas, 2006*

GAMP (2005), *Plano de Actividades, Orçamento e Plano Plurianual de Investimentos da GAMP, 2005*

GAMP (2004), *Plano de Actividades, Orçamento e Plano Plurianual de Investimentos da GAMP, 2004*

GAMP (2003), *Plano de Actividades, Orçamento e Plano Plurianual de Investimentos da GAMP, 2003*

GAMP (2003), *Relatório de Gestão da GAMP - Documentos de Prestação de Contas, 2003*

GAMP (2002), *Plano de Actividades, Orçamento e Plano Plurianual de Investimentos da Área Metropolitana do Porto, 2002*

GAMP (2001), *Relatório de Actividade e Conta de Gerência da Área Metropolitana do Porto, 2001*

GAMP (2000), *Plano de Actividades e Orçamento da Área Metropolitana do Porto, 2000*

GAMP (1999), *Plano de Actividades e Orçamento da Área Metropolitana do Porto, 1999*

GAMP (1999), *Relatório de Actividades e Conta de Gerência da Área Metropolitana do Porto, 1999*

GAMP (1998), *Relatório de Actividade e Conta de Gerência da Área Metropolitana do Porto, 1998*

GAMP (1998), *Plano de Actividades e Orçamento da Área Metropolitana do Porto, 1998*

GAMP (1997), *Relatório de Actividades e Conta de Gerência da Área Metropolitana do Porto, 1997*

GAMP (1996), *Relatório de Actividades da Área Metropolitana do Porto, 1996*

GAMP (1996), *Plano de Actividades e Orçamento da Área Metropolitana do Porto, 1996*

GAMP (1995), *Relatório de Actividades da Área Metropolitana do Porto, 1995*

GAMP (1995), *Plano de Actividades e Orçamento da Área Metropolitana do Porto, 1995*

GAMP (1994), *Relatório de Actividades da Área Metropolitana do Porto, 1994*

GAMP (1994), *Plano de Actividades da GAMP para o Ano financeiro de 1994*

GAMP (1993), *Relatório de Actividades da Área Metropolitana do Porto, 1993*

ANEXOS

Designação\ Oficial da estrutura metropolitana	Ano de criação oficial	Estatuto Formal da Instituição Metropolitana	Morfologia da Área Metropolitana	Orgânica de Funcionamento	Atribuições estratégicas	Legitimidade dos órgãos institucionais	Número de municípios abrangidos	Área Km ²	Total de População
Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (GAML e GAMP)	1991 (reformuladas em 2003 e formalmente instituídas em 2004)	Associação obrigatória de Municípios de carácter especial ou "Pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial"	Policêntrica	Assembleia Metropolitana Junta Metropolitana Conselho Metropolitano	- Articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal; - Assegurar os Serviços públicos e a dotação de equipamentos diversos: <ul style="list-style-type: none"> • infra-estruturas de saneamento básico; • segurança e protecção Civil; • acessibilidades e transportes; • saúde, educação. - Planificação territorial e gestão estratégica, económica e social - Conservação da Natureza e incentivo às medidas de protecção ambiental	Sufrágio indirecto em ambos os casos	18 municípios na GAML 14 municípios na GAMP	2.962,4 Km ² (GAML) 1.575 Km ² (GAMP)	2.661.850 habs. (GAML) 2004 1.576.943 habs. (GAMP) 2005
Comunidad de Madrid (Comunidade Autónoma de Madrid)	1983	Comunidade Autónoma (região) de Madrid	Monocêntrica	Assembleia Legislativa Conselho de Governo e Presidente da Comunidade	Cooperação intermunicipal nas áreas de: <ul style="list-style-type: none"> - Educação; - Saúde; - Habitação; - Ordenamento do território 	Sufrágio Directo	179 municípios	8.030,1 km2	6.061.680 (2007)
Greater London Authority (GLA)	1965 (abolida em 1985) 2001 (reformulação da Autoridade metropolitana)	Área Administrativa da Grande Região de Londres	Monocêntrica	Assembleia regional de Londres Presidente Regional	- Planeamento estratégico do sistema urbano - Mobilidade e transportes urbanos; - Serviços públicos (Protecção Civil, Saneamento Municipal, entre outros); - Defesa do Ambiente	Sufrágio Directo	33 Municípios (incluindo a cidade de Londres)	1.579 km2	7.512.400 (2006)
Communauté Urbaine de Lille (CUdL)	1967	Cooperação Intercomunal Francesa	Policêntrica	Conselho Comunitário Presidente da Comunidade	- Desenvolvimento económico, social e territorial; - Ordenamento do espaço comunitário, com incidência nos planos locais de urbanismo - Organização do habitat social e políticas de cidade - Gestão dos Serviços e equipamentos de interesse colectivo	Sufrágio Indirecto	85 Comunas	611,45 km2	1.091.438 habs (2005)
Comunidade Urbana de Hanover	1962	"Greater Hanover Region"	Monocêntrica	Parlamento Regional Presidente Regional	- Ordenamento do espaço urbano; - distribuição espacial dos serviços e actividades económicas; - gestão do sistema de transportes e acessibilidades do território; - Gestão Ambiental.	Sufrágio Directo	21 Municípios (incluindo a capital, Hanover)	2.290 Km ²	1.127.908 habs (2006)

Anexo A